

Abstract

The objective of the present work is to examine negotiations initiated in 1995 by the European Union and Mercosur, which have not succeeded in achieving the signing of the proposed Biregional Association Agreement, in spite of the periodically reiterated mutual interest. The difficulties that to the present time have impeded the Agreement are presented so as to state what requisites should be met in order to unlock the negotiations and consequently reach a balanced outcome.

This article has as its axis the analysis of the market access offers, particularly the ones exchanged in October 2004 when negotiations were postponed.

The main conclusion is that the imbalance between these offers is such that taking them as a basis to resume negotiations will make it very difficult to find new ways to advance.

* The author wishes to thank Ana Zamorano for processing the information and Jorge Lucángeli and Néstor Stancanelli for their thorough reading and comments.

Negociación MERCOSUR-Unión Europea

Graciela Molle*

Resumen

El objetivo de este artículo es examinar las negociaciones iniciadas en 1995 por la Unión Europea y el MERCOSUR, que aún no han podido culminar en la firma del Acuerdo de Asociación Birregional propuesto, pese al mutuo interés periódicamente reiterado. Las dificultades que hasta el momento han impedido el Acuerdo se exponen a fin de postular qué requisitos deberían reunirse para destrabar las negociaciones con vistas a alcanzar un resultado equilibrado para los intereses de las partes.

El artículo tiene como eje el análisis de las ofertas de acceso a los respectivos mercados de bienes, en particular, las últimas ofertas intercambiadas en octubre de 2004, cuando las negociaciones quedaron suspendidas.

La principal conclusión es que el desequilibrio existente entre esas ofertas hace que retomar las negociaciones a partir de las mismas dificulte explorar nuevos caminos para avanzar.

1. Introduccion

En diciembre del año 1995 la Unión Europea y los Estados Parte del MERCOSUR se comprometieron a *“fortalecer sus relaciones con el fin de fomentar el crecimiento y la diversificación de sus intercambios comerciales, preparar la liberalización progresiva y recíproca de estos intercambios y generar las condiciones favorables a la creación, en el futuro, de una asociación política y económica, ateniéndose a las normas de la OMC y que tenga en cuenta la sensibilidad de algunos productos”*.¹ A más de doce años de establecida esa meta, y luego de un extenso proceso de negociación, la conclusión del Acuerdo de Asociación Birregional MERCOSUR-UNION EUROPEA aún no ha sido posible, pero ambas partes continúan manifestando su voluntad de llevar las negociaciones a buen puerto.

El Acuerdo de Asociación que se negocia tiene tres componentes o “pilares”: el diálogo político, la cooperación y el comercio, que constituyen un compromiso único. La redacción de los capítulos correspondientes a los dos primeros pilares está acordada, quedando por resolver el capítulo comercial, en el que se negocian la ampliación del acceso a los respectivos mercados de bienes, servicios, inversiones y compras públicas y las disciplinas conexas (reglas de origen, normas técnicas, medidas de defensa comercial, asuntos aduaneros y mecanismo de solución de diferencias) así como temas de propiedad intelectual y defensa de la competencia.

El objetivo de este artículo es examinar la historia del proceso negociador, presentando las dificultades que hasta el momento han impedido el Acuerdo, a fin de postular qué requisitos deberían reunirse para

* La autora agradece la asistencia de Ana Zamorano para el procesamiento de la información y la cuidadosa lectura y comentarios de Jorge Lucángeli y Néstor Stancanelli.

¹ Artículo 4 del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre la UE y sus Estados Miembros y el MERCOSUR y sus Estados Parte, suscrito en Madrid el 15 de diciembre de 1995. El texto del Acuerdo puede consultarse en [http://eur-lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319\(02\):en.html](http://eur-lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319(02):en.html)

destrabar las negociaciones con vistas a alcanzar un resultado equilibrado para los intereses de las partes. No se nos escapa que encontrar estos requisitos puede parecer un objetivo tan pretencioso como ilusorio, pero esperamos al menos que a la luz de los datos y argumentos que se presentan se entiendan tanto las dificultades de esta negociación para ambas partes como el hecho de que concluir el acuerdo no es un fin en sí mismo, sino que éste, además de contribuir a la expansión del comercio entre ambas áreas de integración, debe posibilitar la continuidad del proceso de diversificación de la estructura productiva y de servicios del MERCOSUR, favoreciendo la consolidación de la integración entre sus miembros y el mayor equilibrio económico con la Unión Europea.

Si bien las diferencias existentes abarcan numerosos temas, el núcleo de los desacuerdos se encuentra en las ofertas de acceso a los respectivos mercados de bienes y servicios. En los demás temas, incluyendo compras públicas e inversiones, la parte demandante es la Unión Europea. De allí la importancia que asume la resolución de las cuestiones relativas al mayor acceso de las exportaciones del MERCOSUR al mercado comunitario para los objetivos de desarrollo y equilibrio señalados.

2. La Unión Europea y el Mercosur en el comercio internacional

Si se admite la firma del Acuerdo Marco de Cooperación en diciembre de 1995 como el acta de nacimiento del proceso negociador, cabe recordar que a principios de ese año la Unión Europea acababa de ampliarse a 15 Miembros, con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia.² A partir del 1º de mayo de 2004, a pocos meses del último intercambio de ofertas, la UE se había ampliado a 25 miembros³ y, a partir del 1º de enero de 2007 llegó a 27.⁴

En el período 1998-2000, que se estableció como referencia para las negociaciones, los países del MERCOSUR tuvieron una participación del 2,4% en las importaciones totales de la UE 15. Con la UE de 25 Miembros del trienio 2004-2006 que utilizamos para los cálculos del presente artículo, la participación se ubicó en 2,6%, incremento que apenas da cuenta del comercio que antes existía con los diez miembros adicionales.

Contrariamente a la estabilidad de la participación del MERCOSUR en el mercado comunitario, la Unión Europea ha perdido significación como destino de las exportaciones totales del MERCOSUR: mientras en 1998-2000 la UE 15 representaba el 24,5% de las exportaciones del MERCOSUR, en 2004-2006 la UE 25 tiene una participación promedio de 21,1%.

El desempeño de las importaciones de origen comunitario en el MERCOSUR muestra tanto una caída de participación sobre el total importado por el MERCOSUR, que pasó de 26,7% en el trienio 1998-2000, al 22,1% en los años 2004-2006, como una caída de la participación del MERCOSUR como destino en el total exportado por la UE, ya que pasó del 2,9% de las exportaciones totales de la UE 15 en 1998-2000 al 1,9% de la UE 25 en 2004-2006.

El saldo comercial birregional también ha cambiado de signo: en 1998-2000 la UE registraba superávit –bien que decreciente– y en 2004-2006 el saldo comercial es positivo para el MERCOSUR.

A pesar de los cambios enumerados, la Unión Europea sigue siendo el principal socio comercial del MERCOSUR, como primer origen y destino de su comercio Extrazona, aunque la participación es diferente para los cuatro Estados Parte, como lo muestra el siguiente Cuadro.

² Los otros doce eran: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.

³ El 1º de mayo de 2004 se incorporaron Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia y República Checa.

⁴ El 1º de enero de 2007 se incorporaron Bulgaria y Rumania.

Cuadro 1**Importancia de la Unión Europea como origen y destino del comercio para los Estados Parte del MERCOSUR****año 2006**

País	Exportaciones		Importaciones	
	Orden	Participación %	Orden	Participación %
Argentina	1	18,1	2	17,1
Brasil	1	22,6	1	22,1
Paraguay	6	6,0	6	5,8
Uruguay	1	17,1	4	10,2

Fuente: CEI, con datos de OMC y Eurostat

Lo que ha cambiado poco desde la época en que comenzaron las negociaciones es la composición de los intercambios. En las exportaciones del MERCOSUR predominan los productos primarios y en las importaciones desde la UE las manufacturas, como puede apreciarse del cuadro que sigue.

Cuadro 2**Comercio del MERCOSUR con la Unión Europea – Año 2006****millones de euros y porcentajes – CUCI Rev.3**

	Exportaciones		Importaciones		Saldo	
	Productos Primarios	Productos Manufacturados	Productos Primarios	Productos Manufacturados	Productos Primarios	Productos Manufacturados
Argentina	6.131	1.010	269	4.400	5.862	-3.390
Brasil	16.903	8.998	1.456	15.641	15.447	-6.643
Paraguay	268	32	16	154	252	-122
Uruguay	699	129	56	731	643	-602
Total MERCOSUR	24.001	10.169	1.797	20.926	22.204	-10.757
En porcentajes						
Argentina	84,7	13,9	5,5	90,7		
Brasil	64,3	34,2	8,2	88,5		
Paraguay	89,2	10,8	9,3	87,2		
Uruguay	80,3	18,5	6,9	90,1		
Total MERCOSUR	70,2	29,8	7,9	92,1		

Fuente: CEI con datos de Eurostat

Puede comprobarse que el intercambio es superavitario para el MERCOSUR en productos primarios pero deficitario en productos industriales. Más aún, casi la mitad de las exportaciones del MERCOSUR son materias primas con muy bajo valor agregado, que no están gravadas por aranceles en la Unión Europea por ser insumos indispensables para su producción agropecuaria e industrial, como es el caso de los alimentos para animales (para la cría de ganado en Europa), el café en grano, las semillas oleaginosas o la pasta de madera. En el cuadro que sigue, se presenta el valor de las exportaciones de los productos que no están gravados por aranceles.

Cuadro 3

Principales productos exportados por el MERCOSUR a la UE 25 libres de arancel

promedio 2004-2006 – Miles de euros y porcentajes

	Miles de euros	Participación
23 Alimentos para animales	4.310.687	14,50%
26 Mineral de hierro	3.060.501	10,30%
12 Semillas oleaginosas	2.532.893	8,50%
09 Café	1.145.131	3,80%
47 Pasta de madera	1.088.432	3,70%
44 Madera	635.175	2,10%
27 Combustibles	619.526	2,10%
25 Minerales	296.470	1,00%
41 Pieles y cueros	291.914	1,00%
Subtotal	13.980.729	47,00%
Total exportaciones MERCOSUR 2004-2006	29.758.190	100,00%

Fuente: CEI con datos de Eurostat.

La situación cambia cuando se pasa a productos de origen primario con mayor grado de elaboración. Si se toma, como ejemplo, el café: el 99,5% de las importaciones comunitarias son de café en grano sin tostar ni descafeinar. Como contrapartida, la Unión Europea es el principal exportador mundial de café con valor agregado. Un caso similar es el del chocolate, donde la protección arancelaria de los productos elaborados es progresiva, mientras los granos de cacao tienen arancel cero. De manera general, la UE permite la importación libre de aranceles de los productos primarios que no produce, ya sea por ser productos tropicales, o porque carece de condiciones naturales no reemplazables por el capital o la tecnología.

En el año 2006, la Unión Europea fue el principal exportador y el segundo importador mundial de bienes y el primer exportador e importador de servicios. Las exportaciones de bienes fueron el 16,4% del total mundial y las importaciones el 18,1%. En el caso de los servicios, las exportaciones alcanzaron el 27,3% y las importaciones el 24%. El MERCOSUR, en cambio, no llegó a situarse en los primeros 20 lugares como exportador e importador de bienes y servicios a nivel mundial. Esta situación asimétrica puede verificarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 4

Participación en el comercio mundial de bienes y servicios

año 2006 - Porcentajes

	Bienes		Servicios	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
UE25 (Extrazona)	16,22	18,26	26,57	23,36
MERCOSUR (Extrazona)	1,82	1,22	Sin datos	
Argentina*	0,52	0,36	37	0,42
Brasil*	1,53	1,02	0,88	1,38
Paraguay*	0,02	0,06	0,04	0,02
Uruguay*	0,04	0,05	0,06	0,04

* Incluye comercio Intra-Mercosur

Fuente: CEI con datos OMC

Tanto la Unión Europea como el MERCOSUR pertenecen al pequeño grupo de países que son importantes protagonistas en el comercio mundial de productos agrícolas. La UE es el primer exportador e importador mundial, con una participación del 10,1% en el total de exportaciones y el 12,4% de las importaciones. Brasil, con el 4,2% de participación ocupa el cuarto lugar entre los exportadores y Argentina, con el 2,3%, el octavo. Paraguay y Uruguay no figuran entre los quince primeros exportadores líderes que informa la OMC, pero las exportaciones de productos agrícolas representaron en el año 2006 el 83% y el 65% de sus exportaciones totales, respectivamente. Los cuatro Estados Parte del MERCOSUR son exportadores netos de productos agrícolas; las importaciones de estos productos tienen participaciones de apenas 4,1% en Argentina, 6,2% en Brasil, 6,8% en Paraguay y 11,1% en Uruguay.

En el caso del MERCOSUR, su importancia como exportador neto de productos agrícolas, es el reflejo de la competitividad sustentada en su abundancia de recursos naturales. Contrariamente, la Unión Europea si bien es el primer exportador mundial, esa posición se debe a la Política Agrícola Común de alta protección al acceso al mercado. Esa política, habiendo tenido como objetivo originario el autoabastecimiento, generó excedentes que –subsídios de exportación mediante– convirtieron a la UE en importante exportadora de productos agrícolas y agrícolas procesados⁵. A pesar de esa posición exportadora, debe destacarse que al ser también el primer importador mundial de productos agrícolas, la UE es en conjunto importadora neta. A lo largo de los años, si se toman las cifras de 1970 y 2006, se comprueba que la UE ha ido disminuyendo su participación como importador neto de productos agrícolas del 18,2% al 3,2%, respectivamente, tendencia que refleja el efecto de las políticas de protección y distorsión en esta área.

Cuando se examinan las exportaciones de manufacturas se constata que también en esta área la UE es el protagonista de mayor significación en el comercio mundial, aunque en este caso, debido fundamentalmente a la competitividad de su sector industrial. El panorama, en cambio, es muy diferente para el MERCOSUR, que tiene una muy baja participación en las exportaciones e importaciones mundiales. Las estadísticas indican que, en el año 2006, la Unión Europea fue el principal exportador y el segundo importador de manufacturas, con participaciones de 14,9% y 12,1% de los respectivos totales mundiales. Ninguno de los Estados Parte del MERCOSUR figura en la lista de exportadores e importadores líderes del sector, que incluye los 15 principales orígenes y destinos.⁶ El predominio de la UE25 en el comercio de manufacturas se presenta en todos los capítulos industriales, donde ocupa el primer lugar cuando se computan las exportaciones totales y siempre aparece, en lugares destacados entre los “quince” líderes de la OMC cuando se computan los flujos extracomunitarios. En estos *rankings*, encontramos a Brasil con participaciones de 0,6% en equipo de telecomunicaciones, 2,5% en hierro y acero, 0,2% en productos farmacéuticos, 0,7% en productos químicos y 1,3% en productos automotrices; en esta última producción también aparece Argentina con el 0,4% de participación.

En función de lo anterior, es difícil concebir una negociación bilateral que pueda dejar de lado el sector agropecuario del MERCOSUR, por la importancia que tiene en la estructura productiva y en las exportaciones de los cuatro Estados Parte. Como contrapartida, para los Estados Parte del MERCOSUR su posibilidad de competir en el mercado de productos industriales comunitario constituye un desafío que va más allá de la protección arancelaria, estando vinculado a la expansión y diversificación de su estructura productiva, es decir a un proceso de mediano y largo plazo.

La competitividad internacional de la UE ha sido alcanzada en razón de la escala de su mercado interior—actualmente integrado por 27 países— y de la fortaleza y nivel de desarrollo de las economías que la integran. La industria en esos países dispone de externalidades inexistentes en el MERCOSUR, tales como infraestructura moderna de transporte y comunicaciones, acceso rápido y costo razonable del crédito y capacidad fiscal para financiar procesos de reconversión. Esta situación difícilmente se modifique en los próximos años en los Estados Parte del MERCOSUR, porque la modernización de la infraestructura demanda un tiempo considerable y, a la vez, su situación fiscal seguirá estando comprometida por la carga derivada de la amortización e intereses originados en el endeudamiento del sector público. El nivel de actividad y, por tanto de demanda agregada, seguirá estrechamente asociada al precio de los productos de exportación, en su mayoría primarios y procesados de esos productos, circunstancia que los hace vulnerables al ciclo internacional.

⁵ Las principales exportaciones de productos agrícolas y agrícolas procesados son bebidas -vinos, whisky y cerveza- (24%), alimentos, bebidas y tabaco suministrados en barcos y aviones (8%), quesos (7%), galletitas y alimentos para bebés a base de cereales (6%), carnes, especialmente porcina (6%).

⁶ En estas listas, la UE siempre se registra por el total extracomunitario de sus 25 miembros.

Las dificultades de los productos industriales del MERCOSUR para competir en el mercado comunitario se comprueban de manera indirecta por el hecho de que la protección arancelaria en el sector industrial de la UE es baja y, además, los cuatro Estados Parte del MERCOSUR tienen a su disposición tarifas preferenciales con respecto al arancel Nación Más Favorecida (NMF) que en muchos casos representan la posibilidad de ingreso al mercado europeo libre de aranceles. A pesar de esas ventajas, las exportaciones de los Estados Parte del MERCOSUR a la UE se concentran en productos primarios o que utilizan insumos de origen agropecuario, es decir en un área en la que el MERCOSUR es muy competitivo.

Por las razones apuntadas, la inclusión del sector agropecuario en las negociaciones comerciales con la UE es ineludible para el MERCOSUR. Cabe recordar que cuando se habla de la liberalización del comercio agrícola, las referencias no sólo involucran a los productos primarios sino a los de todas las industrias que los utilizan como insumos. De manera indicativa, se trata del universo cubierto por el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, principalmente los capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado de Clasificación de Mercaderías, donde se concentran la protección y las distorsiones en la Unión Europea.

Las diferencias de desarrollo relativo que se reflejan en la mayor competitividad de la Unión Europea en materia industrial constituyen la otra cara de la negociación. Su adecuada consideración y la aplicación de mecanismos de tratamiento diferenciado para países en desarrollo, resultan esenciales con vistas a alcanzar un acuerdo que promueva el aprovechamiento del potencial que presenta el MERCOSUR, teniendo en cuenta su dotación de recursos naturales y humanos y el nivel alcanzado por su sector manufacturero.

3. El proceso negociador

Si se toma en cuenta, en primer lugar, la evolución reciente de las negociaciones, puede alcanzarse una clara visión de las dificultades para avanzar y de las cuestiones de sustancia que están detrás de esas dificultades.

En diciembre de 2007, los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Parte del MERCOSUR y el Comisionado Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, suscribieron en Montevideo una declaración entre cuyos puntos se incluyó la expresión de fuerte voluntad política para relanzar las negociaciones, estancadas desde fines de 2004.⁷

Con ese propósito en abril de 2008 se realizó en Bruselas una reunión de altos funcionarios de ambas regiones para considerar si se daban las condiciones que permitieran que el relanzamiento fuera abordado en un encuentro ministerial paralelo a las periódicas reuniones cumbre entre la Unión Europea y los países de América Latina y Caribe, cuya última realización tuvo lugar el 17 y 18 de mayo en Lima, Perú. La conclusión a la que se llegó en Bruselas y que quedó reflejada en las declaraciones de la reunión de Lima, es que se ratifica la voluntad negociadora bilateral y el apoyo a la Ronda Doha. En la práctica las negociaciones no se retomarán a la brevedad, quedando a la espera de las hasta ahora elusivas definiciones en la Ronda Doha. Se entiende importante la referencia que acaba de hacerse, dado que 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 los EUA, 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.

Cabe tener presente que el mandato de la Comisión Europea de 1999, que se comenta más abajo, indicaba que la conclusión de la negociación entre la UE y el MERCOSUR debía ser posterior al cierre de la Ronda de la OMC cuyo inicio se preveía, entonces, para la Ministerial de Seattle de diciembre de 1999.

Yendo ahora al punto de partida, la negociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea comienza con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación de diciembre de 1995. Para la Comisión Europea, el principal objetivo del acuerdo marco era la preparación de negociaciones para un Acuerdo de Asociación Interregional, que

⁷ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/docs/joint_comm_171207.pdf

debería incluir la liberalización del comercio de bienes y servicios, con vistas al libre comercio, de conformidad con las reglas de la OMC, así como intensificar la cooperación y fortalecer el diálogo político.⁸

En ese momento, la Comisión Europea carecía de mandato para negociar un acuerdo con el MERCOSUR que incluyera la liberalización de los intercambios, mandato que se demoró hasta el año 1999. En el ínterin, la Comisión Europea y los países del MERCOSUR hicieron una “fotografía” de la relación birregional, detallando el estado de los vínculos comerciales. Esa fotografía debía servir de antecedente para cuando se iniciaran las negociaciones.⁹

En julio de 1998, la Comisión Europea elevó una recomendación al Consejo de Ministros para que la autorizara a iniciar negociaciones con el MERCOSUR y con Chile, presentando un proyecto de mandato de negociación. Dicho mandato es un instrumento comparable con la Autoridad de Promoción Comercial (TPA) o *fast track* estadounidense.¹⁰

Sobre la base de la recomendación mencionada, el 13 de septiembre de 1999 el Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó formalmente las directivas de negociación por las que se instruyó a la Comisión para iniciar negociaciones, a partir del 1ro de julio de 2001, sobre elementos no arancelarios y aranceles y servicios. Solicitó que antes de esa fecha se siguiera con el MERCOSUR un diálogo sobre aranceles, servicios, agricultura, etc., a la luz de la Ronda de la OMC, que entonces se consideraba próxima.¹¹

A fines de noviembre de 1999 se reunió en Bruselas el Consejo de Cooperación establecido en el Acuerdo Marco de 1995 y las partes definieron la estructura, metodología y calendario de las futuras negociaciones, estableciendo el Comité de Negociaciones Birregional MERCOSUR-Unión Europea (CNB).¹²

3.1. Del I al IV CNB: Intercambio de información

En su primera reunión (Buenos Aires, abril de 2000)¹³, el CNB creó tres Grupos Técnicos. El Grupo Técnico 1 dedicado al comercio de bienes, abarcando medidas arancelarias y no arancelarias, normas de origen, normas técnicas, medidas de defensa comercial y cuestiones aduaneras. El Grupo Técnico 2, dedicado al comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual e inversiones y el Grupo Técnico 3 para compras públicas, temas de competencia y solución de controversias.

En esta reunión se establecieron principios y objetivos generales. Los principios generales acordados fueron: 1) Negociaciones integrales y resultados equilibrados; 2) ningún sector debe ser excluido al tomar en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y sectores de servicios, de conformidad con las disposiciones de la OMC; 3) los resultados de las negociaciones deberán constituir un emprendimiento a ser implementado por las Partes como un todo indivisible (*single undertaking*).

Los objetivos fijados, en esa oportunidad, abarcan la liberalización bilateral y recíproca del comercio de bienes y servicios, dentro de un marco de tiempo, conforme a las disposiciones de la OMC; un mejoramiento en el acceso a los mercados de compras del estado de bienes, servicios y obras; el fomento de un clima de inversión abierto y no discriminatorio; la adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual con el objeto de acordar un alto nivel de protección teniendo en cuenta el desarrollo tecnológico progresivo y las convenciones internacionales pertinentes; la instrumentación de políticas de competencia adecuadas y efectivas y la cooperación en el campo de la competencia; la fijación de disciplinas adecuadas y efectivas en el área de remedios comerciales frente a las importaciones y el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias efectivo y obligatorio.

El II CNB¹⁴ se realizó en Bruselas en junio de 2000. El MERCOSUR presentó una propuesta de objetivos específicos para cada una de las áreas de los grupos de trabajo y la UE presentó una lista inicial de obs-

⁸ Ver http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/intro/index.htm

⁹ La “fotografía” puede consultarse en http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/background_doc/photo_report.htm

¹⁰ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/intro/index.htm

¹¹ *idem*.

¹² http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/ass_neg_text_press_rel_coop.htm

¹³ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/ass_neg_text/concl_bnc1.htm

¹⁴ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/ass_neg_text/concl_bnc2.htm

táculos no arancelarios con el propósito de identificar barreras al comercio. Se intercambió información sobre la Política Agrícola Común, el proceso de ampliación de la Unión Europea (por entonces todavía de 15 Miembros), sobre la marcha de la integración del MERCOSUR y sobre los acuerdos de asociación del MERCOSUR con Chile y Bolivia.

En el tercer CNB¹⁵ (Brasilia, noviembre de 2000) prosiguió el intercambio de información y se inició la discusión sobre los objetivos específicos. Esa discusión no avanzó por el desacuerdo de la Comisión Europea, que planteó que el diálogo tuviera un carácter más pragmático. El intercambio de información resultó más fluido en aquellos temas que no anticipaban mayores dificultades para las negociaciones futuras, siendo meramente formal respecto a las demás cuestiones.

En marzo de 2001 se reunió en Bruselas el IV CNB¹⁶, en el que se consideraron documentos presentados previamente por las partes. Entre estos textos estaban los “requisitos técnicos para la negociación arancelaria” (denominación de la UE) y “métodos y modalidades de la negociación arancelaria” (denominación del MERCOSUR), referidos a la presentación de las ofertas de acceso al mercado de bienes.

La discusión de los documentos hizo explícitas las diferencias sobre estrategias de negociación. La Unión Europea manifestó estar trabajando para presentar ofertas en julio de 2001, mientras el MERCOSUR planteó que era necesario fijar las reglas para una negociación integral que abarcara todo el universo arancelario. El anterior es un punto importante, porque los “métodos y modalidades” son las reglas del juego de la negociación y establecen pautas para la presentación de ofertas. La propuesta del MERCOSUR estaba centrada en el tratamiento de las distorsiones y asimetrías que impactan sobre el acceso a los mercados y que se derivan de circunstancias económicas y de la diferencia de instrumentos de política comercial de las partes. La realidad de la negociación es que los niveles de protección arancelaria y no arancelaria aplicados en la Unión Europea son mucho más altos que los del MERCOSUR para los productos en los cuales la UE no es competitiva, es decir, los productos de su agricultura e industrias que utilizan insumos de origen agropecuario y los de sectores industriales en los que los países del MERCOSUR tienen alguna capacidad de competir en el mercado comunitario, como es el caso de calzado e indumentaria. Se trata de picos arancelarios, progresividad arancelaria excesiva, subsidios a la exportación y medidas de efecto equivalente, precios de entrada y salvaguardias especiales, que se suman a un régimen arancelario complejo, a veces poco transparente, con aranceles *ad valorem*, mixtos y en base a fórmulas. Sin la remoción o neutralización de esos mecanismos, las eventuales desgravaciones arancelarias que pudieran alcanzarse expondrían al MERCOSUR a condiciones asimétricas de competencia y de acceso al mercado de la UE.

El MERCOSUR planteó que en los métodos y modalidades debían quedar claros los mecanismos por los cuales se daría a los Estados Parte del MERCOSUR el trato especial y diferenciado.

Los requisitos técnicos que postulaba la UE consistían en acordar la nomenclatura arancelaria para la presentación de las ofertas, la clasificación sectorial de los bienes para presentar ofertas por sectores (agricultura, pesca, productos agrícolas procesados y productos industriales), la determinación del arancel de base, el congelamiento arancelario durante las negociaciones y la eliminación de incrementos arancelarios posteriores al 1º de enero de 1997.

Como puede apreciarse de lo anterior, una divergencia horizontal a todos los temas en negociación fue de carácter metodológico: mientras el MERCOSUR propuso definir objetivos específicos para cada uno de los temas –propuesta que abarca los métodos y modalidades de negociación para las ofertas– la Comisión Europea propuso intercambiar ofertas y presentar textos sobre los diversos temas, sin determinar los objetivos específicos para cada uno de ellos ni establecer reglas que guiaran la presentación de ofertas. Detrás de esta divergencia de apariencia formal, se esconde una cuestión de sustancia.

La Comisión Europea ha negociado numerosos acuerdos regionales y la base para hacerlo es una matriz única. Toda propuesta de cambio a esa matriz es rechazada por los negociadores europeos con el mismo

¹⁵ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/ass_neg_text/concl_bnc3.htm

¹⁶ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/ass_neg_text/concl_bnc4.htm

argumento: la UE tiene múltiples acuerdos y no puede diseñar una normativa distinta¹⁷ para cada uno. De ahí que insista en explicar esa matriz y las ventajas para las partes de negociar en base a ella, aún cuando la contraparte, en este caso el MERCOSUR, considere que no es adecuada para sus intereses y busque otras vías para el acercamiento de posiciones.

Durante el mes de mayo de 2001 tuvo lugar en Asunción una reunión técnica para esclarecer los aspectos relacionados con requisitos técnicos / modalidades, que no logró avances. Los negociadores de la Comisión insistían en que los problemas debían resolverse con el intercambio de ofertas, discutiendo los pedidos caso por caso, y calificaban la posición del MERCOSUR sobre la necesidad de eliminación previa de las distorsiones y asimetrías en las respectivas políticas comerciales como una discusión filosófica.

3.2. Del V CNB a la Ministerial de Río de Janeiro de 2002: ofertas iniciales y primer impasse

En este estado de cosas se llegó al V CNB¹⁸, en Montevideo, en el que la Unión Europea presentó de manera unilateral una oferta arancelaria y textos de negociación sobre bienes, servicios y compras gubernamentales.

La fecha de presentación respondía al mandato recibido por la Comisión del Consejo, y la Comisión la impuso aún cuando no había acuerdo con el MERCOSUR sobre los métodos y modalidades para llevar adelante la negociación arancelaria. La presentación de la oferta comunitaria tuvo lugar en el contexto de un importante operativo de prensa, en el que los negociadores destacaron que la oferta cumplía con las reglas de la Organización Mundial de Comercio, porque se ofrecía la eliminación de los aranceles para el 90% del comercio del período de referencia.

La referencia a la OMC, remite a lo estipulado por el Artículo XXIV del GATT sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio que se apartan del principio Nación Más Favorecida. La condición del artículo XXIV para estos acuerdos es que deben liberalizar lo esencial de los intercambios entre las partes y no establecer aranceles y obstáculos no arancelarios hacia los demás miembros que, en conjunto, sean más restrictivos que los que existían antes de conformarse la nueva unión aduanera o zona de libre comercio.

La interpretación de estos requisitos sigue siendo materia de discusión en la OMC. *“Las preocupaciones guardan relación con la profundidad y la amplitud de la cobertura de productos objeto de la liberalización preferencial, el período de transición para el pleno establecimiento del acuerdo y los instrumentos de política a los que deben aplicarse normas preferenciales”*.¹⁹ Con respecto a cómo entender “lo esencial de los intercambios comerciales”, si bien no hay consenso en la OMC, la Comisión Europea ha insistido en tomar el 90% del valor de las importaciones del período de referencia.

En el caso de la negociación con el MERCOSUR esta definición de “lo esencial” es funcional a sus intereses, dado que las importaciones de los Estados Parte se concentran en más del 90% en productos industriales, donde la UE es más competitiva, mientras que las importaciones agrícolas de extrazona de la UE están sustancialmente por debajo del 10% de sus importaciones totales. Por otro lado, las importaciones de un período de referencia reflejan la protección arancelaria y para-arancelaria existente en ese período y cualquier proporción que lo utilice como parámetro excluirá el comercio potencial que no existe por los aranceles prohibitivos o por restricciones no arancelarias.

La definición unilateral de la Comisión Europea permite excluir de la oferta la liberalización de los productos sensibles para la Unión Europea porque los aranceles que los protegen impiden las importaciones o las restringen a los volúmenes de los contingentes arancelarios con aranceles intracuota más bajos. Importar fuera de dichos contingentes es en la práctica imposible, porque los aranceles extracuota, surgidos de la arancelización acordada en la Ronda Uruguay, impiden efectivamente el comercio. En suma, la UE puede alcanzar el 90% sin comprometer la liberalización de los productos sensibles.

¹⁷ Por ejemplo distintas reglas de origen, o reglamentos de derechos antidumping o de salvaguardias.

¹⁸ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc5/conclusions.htm

¹⁹ OMC; “Informe sobre el comercio mundial 2007”, pag. xxxv

Por el contrario, los productos sensibles del MERCOSUR no tienen aranceles prohibitivos porque incluso los que tienen mayor protección registran importaciones sustanciales Nación Más Favorecida desde fuera de la región, como es el caso de automóviles, autopiezas, textiles, indumentaria y juguetes.

Otro tema de importancia está dado por la definición de la cobertura sobre la que debe computarse el 90% del valor de comercio señalado por la UE. Al respecto, a menos que se incluyan como resultado de la negociación birregional, aquellas posiciones arancelarias con alto valor de comercio, que tienen arancel cero en la UE, como fruto de negociaciones anteriores, la Comunidad no podría cumplir con ese requisito. En efecto, actualmente el 61% de las importaciones de origen MERCOSUR en la UE²⁰ ingresan con arancel 0.

De allí que adoptar el 90% del valor del comercio como punto de partida para evaluar las ofertas, refleja una ambición por parte de la Comisión que no está respaldada en su caso por el mismo porcentaje de valor de comercio, cuando se consideran sólo aquellas líneas que tributan aranceles.

La reunión del VI CNB²¹, en octubre del 2001 en Bruselas, tuvo como único objetivo la presentación de la propuesta comercial del MERCOSUR.

En ausencia de un acuerdo sobre métodos y modalidades de negociación, el MERCOSUR introdujo bajo la forma de condicionalidades horizontales²² los elementos sobre distorsiones y asimetrías del documento sobre métodos y modalidades para la negociación arancelaria anteriormente mencionado.²³

La propuesta del MERCOSUR contenía una preferencia básica inicial para 8.851 líneas arancelarias, al asumir el compromiso de aplicar a esos productos, a partir de la entrada en vigor del acuerdo birregional, el arancel externo común (AEC) del MERCOSUR, que es inferior a los aranceles consolidados por los países del MERCOSUR en la OMC.

Adicionalmente, el MERCOSUR ofreció el 40% de las líneas arancelarias, correspondiente al 33% del valor de las importaciones del período de referencia, en cinco cronogramas de desgravación a cero con un plazo máximo de 10 años, reunidos en el Anexo 2. Todos los demás productos, quedaron en la lista que se conoció como Anexo II, para la cual los plazos y modalidades de desgravación del Arancel Externo Común se definirían durante el proceso negociador. El MERCOSUR enfatizó que la presentación del Anexo 2 era la manifestación de su disposición a negociar la totalidad del universo arancelario, reclamando lo mismo a la UE.

El MERCOSUR también subrayó que ofrecía a la UE la eliminación completa de los aranceles *ad-valorem*, que son el único instrumento de protección de las importaciones del MERCOSUR, lo que hacía a la oferta arancelaria del MERCOSUR totalmente cuantificable y transparente en términos de acceso obtenido.

A partir del VI CNB se abre una etapa durante la cual los funcionarios comunitarios reclaman la ampliación de la oferta del MERCOSUR, sin ofrecer contrapartida alguna, con el argumento de que los productos del Anexo 2 no estaban ofertados e insisten en sostener que su oferta contiene el 90% del comercio histórico y están dispuestos a negociar sobre el 10% del comercio histórico restante, sin admitir la existencia de posiciones excluidas, porque no consideran excluidas aquellas posiciones que en el período de referencia no hubieran registrado comercio, aunque esta situación estuviera originada en la alta protección.

La posición sostenida por la UE resulta muy problemática, porque como antes se ha dicho el MERCOSUR ya tiene acceso libre de aranceles al 61% del valor de las importaciones de la Comunidad tomadas como referencia.

Por el contrario, las posiciones del Anexo 1 del MERCOSUR con arancel aplicado cero –o con Arancel Externo Común (AEC) igual a cero– son parte de la oferta, porque su nivel consolidado es mayor a 0 y, por lo tanto, constituyen concesiones reales, al consolidar para la Unión Europea una preferencia que no tienen otros socios comerciales del MERCOSUR.

²⁰ Calculado sobre las importaciones de los años 2004-2006. En el período de referencia inicial (1998-2000) el porcentaje era similar.

²¹ http://ec.europa.eu/external_relations/mercotur/ass_neg_text/bnc6.htm

²² Son condicionalidades que afectan a todos los productos ofrecidos.

²³ Las condiciones del MERCOSUR están anexas a la oferta y pueden consultarse en <http://www.comercio.gov.ar/dnpce/negociaciones/ue.htm>

Con respecto al Anexo 2, éste tiene de por sí un valor comercial, aunque no se hubiera contemplado hasta entonces un cronograma de desgravación. Ese universo quedaría consolidado para la Unión Europea conforme al Arancel Externo Común del MERCOSUR, que en la casi totalidad de los casos es más bajo que el arancel consolidado en la OMC. Se trata, por lo tanto, de una preferencia real respecto de los demás Miembros de la OMC.

La diferencia de puntos de partida para la desgravación y las diferencias de desarrollo relativo entre las partes hacen que la negociación del Acuerdo Biregional diste de ser simple, requiriéndose analizar cuidadosamente las contribuciones de las partes para alcanzar un resultado equilibrado que no perjudique el proceso de desarrollo del MERCOSUR, sino que, por el contrario, lo favorezca. De alguna manera, la dimensión del desarrollo de la Ronda Doha debe estar también presente en esta negociación.

En el primer semestre de 2002, durante la presidencia Argentina, se realizaron en Buenos Aires una reunión técnica (27-28 de febrero y 1º de marzo) y el VII CNB.

En la reunión técnica se aclararon aspectos de las respectivas ofertas, se hizo una revisión de los textos presentados hasta el momento y se repasó el estado de situación de los distintos temas comerciales con vistas a los trabajos del VII CNB. Si bien no era un ámbito de negociación, podía anticiparse que se había entrado en un *impasse*, hecho que se confirmó cuando la Unión Europea propuso excluir los temas comerciales del VII CNB.

El VII CNB²⁴ se reunió entre el 8 y el 11 de abril de 2002 en Buenos Aires, pocas semanas antes de la Cumbre Unión Europea-América Latina de jefes de estado y de gobierno, para tratar los pilares de diálogo político y cooperación y una iniciativa sobre facilitación de negocios. Sobre este tema se elaboró un primer texto común, que finalmente se suscribió en la cumbre de Madrid.

La negociación comercial quedó pendiente, sin establecerse fecha para reanudarla. Si bien las ofertas representaban proporciones similares de los flujos de comercio históricos, la Unión Europea insistía en que la oferta del MERCOSUR era insuficiente en lo relativo a la cobertura, porque no llegaba al 90% del valor de comercio y además rechazaba las condicionalidades anexas. Por su parte, el MERCOSUR consideraba que el cumplimiento de las condicionalidades que había puesto a su oferta eran necesarias para que la oferta europea llegara a significar una mejora sustancial en materia de acceso al mercado.

A su turno, las condicionalidades de la oferta europea ignoraban las diferencias estructurales entre ambos bloques, no incluían elementos de trato diferencial y especial para el MERCOSUR y, en los sectores donde el MERCOSUR tiene mejores posibilidades de competir con la producción comunitaria se reclamaba un trato recíproco estricto (textiles y calzado) o no se otorgaba mejora significativa en el acceso (agroindustrias y productos agrícolas).

En este contexto, en mayo de 2002, en Madrid, se realizó la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de América Latina y la Unión Europea y, paralelamente, una reunión del mismo nivel entre la UE y el MERCOSUR.

En el Comunicado conjunto de la Unión Europea y el MERCOSUR suscripto durante la Cumbre se acordó “*dar un renovado impulso a las negociaciones económico-comerciales en el marco del Acuerdo interregional de asociación*” y con ese objetivo “*antes de que se organice un Comité Birregional de Negociación y, en cualquier caso, antes de que finalice 2002, tendrá lugar una reunión de negociadores a nivel ministerial*” (punto 9).²⁵

Habiéndose llegado a este punto, parecía necesario redefinir las aspiraciones de las partes, ante la evidencia de que la Unión Europea no estaba dispuesta a liberalizar el comercio agrícola, lo que conducía a una negociación de alcance limitado.

La redefinición del alcance de la negociación de acceso al mercado de bienes implicaba la redefinición de todos los temas incluidos en los Grupos Técnicos del CNB. Hasta ese momento, en los textos intercambiados,

²⁴ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc7.htm

²⁵ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/ass_neg_text/ma05_02.htm

la UE había manifestado aspiraciones que no se limitaban a un acceso equivalente en bienes al que estaba dispuesta a otorgar, sino que incluían propuestas que iban más allá de los compromisos multilaterales (OMC-plus) en las disciplinas vinculadas al acceso al mercado de bienes, así como ofertas OMC-plus en servicios, compras públicas y otros temas, como inversiones y competencia, en los que no hay acuerdos en la OMC. El MERCOSUR, a la vez que insistía en incluir todo el universo arancelario dentro de la negociación, aceptó los temas propuestos por la UE para la negociación en los Grupos Técnicos, sin definir cuáles serían los límites que encontrarían las aspiraciones comunitarias si la oferta en bienes fuera restringida. La carencia de objetivos específicos para cada tema, contribuía a preservar esta ambigüedad.

Antes de la reunión ministerial acordada en la Cumbre de Madrid, la Comisión Europea exigió la libre circulación de bienes en el MERCOSUR y propuso dividir la negociación en dos fases, con la segunda posterior a la finalización de la Ronda Doha. Descalificó la propuesta presentada por el MERCOSUR para el acceso al mercado de bienes, desconociendo las ofertas en servicios y compras gubernamentales y dando por supuesto que los textos intercambiados hasta el momento mantendrían todo su alcance.

En la reunión ministerial de Río de Janeiro, realizada el 23 de julio de 2002, los Ministros no dieron indicaciones sobre cómo abordar las diferencias anteriores. En cambio, acordaron un Plan de Trabajo para hacer avanzar las negociaciones, intensificando el ritmo de las reuniones del Comité de Negociaciones Birregional, con un calendario de tres reuniones del CNB con sus respectivas agendas entre noviembre de 2002 y mayo de 2003 y una reunión ministerial en el segundo semestre de 2003 para realizar una evaluación general de la situación y comenzar el período conclusivo. A tal efecto, a la reunión ministerial del 2003 se debería llegar con un borrador del texto completo del Acuerdo de Asociación Interregional.

3.3. Del VIII al XIII CNB: en pos de ofertas mejoradas con la meta de concluir las negociaciones

En cumplimiento del mencionado plan de trabajo se reunió el VIII CNB²⁶ en Brasilia, en noviembre de 2002. En la agenda dispuesta por los ministros figuraban los temas “finalización de métodos y modalidades para la negociación de acceso al mercado de bienes, incluyendo los productos agrícolas” y “definición de métodos y modalidades para la negociación de servicios”.

Esta agenda se dio por cumplida por su mero tratamiento, sin que se alcanzaran acuerdos. Los negociadores europeos explicaron que la “*finalización del tema métodos y modalidades*” incluido por los Ministros en el plan de trabajo no implicaba llegar a un documento único y consensuado, sino dejar de discutir sobre el particular, y que la posición de cada una de las partes se vería reflejada en sus respectivas ofertas. En esa línea, como el programa de la Ministerial de Río estipulaba que las ofertas debían ser compatibles con la OMC, la delegación comunitaria insistió en que eso significaba nomenclatura arancelaria actualizada, definición de un arancel de base, establecer el período de desgravación y contemplar lo sustancial del comercio –interpretado como el 90%- sin excluir ningún sector, remarcando que la oferta ya presentada por la Comisión cumplía con estos requisitos y la del MERCOSUR no.

Con posterioridad a ese CNB el MERCOSUR acordó revisar su propuesta en materia arancelaria y en la fecha comprometida presentó una nueva oferta que incluyó en cronogramas con desgravación a cero el 83,5% del comercio, indicando la disposición a seguir negociando sobre el resto de los bienes, que se consideraban ofrecidos sin cronograma de desgravación asignado, a la espera del mejoramiento de la oferta europea. En la misma fecha, la Comisión Europea reiteró sin modificaciones su oferta de julio del 2001.

El IX CNB²⁷, tuvo lugar en Bruselas en marzo de 2003 y el núcleo del debate se centró en las ofertas revisadas intercambiadas un par de semanas antes. En esta ocasión, la delegación comunitaria saludó el avance de la oferta del MERCOSUR, que había llegado al 83,5% del comercio, pero marcó la asimetría con la oferta comunitaria, que representaba el 91% y agregó que la asimetría también alcanzaba al ritmo de la desgravación, porque si bien los calendarios del MERCOSUR concluían a más tardar en diez años, incluían períodos de gracia.

²⁶ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/ass_neg_text/ip02_1684.htm

²⁷ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc9.htm

El MERCOSUR subrayó el hecho de que mayor era la asimetría entre las estructuras productivas, el nivel de ingreso y la participación en el mercado mundial de la UE y del MERCOSUR y puso de relieve que el esfuerzo que el bloque había realizado debía ser entendido como una señal de voluntad de negociar seriamente y que, por tanto, esperaba una reacción favorable de la contraparte.

Con respecto al resto de los temas de la agenda de la Ministerial de Río, se acordó un texto común para el capítulo del acuerdo sobre bienes. Aunque un documento único reemplazaba los propuestos por cada parte, el nuevo documento tenía pocos elementos comunes. Los textos totalmente diferentes se incluían en un formato “lado a lado” y los textos comunes estaban salpicados de frases entre corchetes indicativos de redacciones opcionales ante la falta de acuerdo. Sobre modalidades para la presentación de ofertas de servicios, compras e inversiones no hubo ningún acuerdo, pero se avanzó en los textos para reglas de origen y solución de diferencias. En paralelo, se trataron temas de facilitación de negocios, sanitarios y fitosanitarios, y sobre vinos y bebidas espirituosas, sin llegarse a compromiso alguno.

El X CNB²⁸ se realizó en Asunción en junio de 2003. El MERCOSUR decidió no presentar oferta inicial en compras gubernamentales, porque no se habían acordado los métodos y modalidades de negociación y a la espera de obtener mejores condiciones de acceso al mercado comunitario de bienes. La Comisión Europea reaccionó reteniendo su propia oferta en compras gubernamentales, exigiendo el cumplimiento del plan de trabajo de Río y condicionando la realización del X CNB a la presentación de una oferta inicial en compras por parte del MERCOSUR.

Durante el CNB, si bien se avanzó en la negociación de las disciplinas de acceso, se confirmó la distancia de las posiciones de las partes en lo referido a la oferta de bienes.

La Comisión Europea presentó un amplio pedido de mejoras, dirigido a un completo reordenamiento de la oferta MERCOSUR, con la creación de nuevas categorías de desgravación con plazos más breves, que incluían el reclamo de que en el tercero o cuarto año de la desgravación (según el nivel arancelario de base), el arancel desgravado no superara el 5%.

En la visión comunitaria, la reestructuración de la oferta, también denominada por los negociadores “nivelación” o “cierre de la brecha” entre las ofertas, era un requisito previo a la introducción de disposiciones sobre trato diferencial y especial, concepción que convertía al trato diferencial y especial en un mecanismo excepcional.

Para los productos industriales se detallaron, además, pedidos presentados con alcance sectorial, no como pedidos para productos específicos.²⁹

Frente a este conjunto de pedidos el MERCOSUR manifestó que representaban una exigencia de reformulación general de la oferta, al reclamar la modificación de los cronogramas de desgravación y de los aranceles vigentes como punto de partida así como el hecho de que no se solicitaban pedidos por productos sino que se involucraba sectores enteros. Además, concebir el trato diferencial y especial a partir de una simetría inicial (nivelación/cierre de brecha) para luego ir hacia la asimetría a partir de pedidos específicos era equivalente a que el MERCOSUR solicitara lo mismo para productos agrícolas o para las exportaciones subsidiadas y que sería muy difícil acceder a los pedidos de desgravaciones anticipadas sectoriales.

En el caso particular de los productos agrícolas procesados, la delegación comunitaria informó que los pedidos de mejora estaban vinculados a la capacidad comunitaria de otorgar concesiones recíprocas y que debía entenderse que para los productos para los cuales no se presentaban solicitudes la UE no estaba en condiciones de satisfacer pedidos.

Con respecto a los productos agrícolas, los negociadores comunitarios manifestaron que las posibilidades de otorgar mejoras en la oferta inicial estaban estrechamente vinculadas a los resultados de una reunión de

²⁸ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc10.pdf

²⁹ Por ejemplo, para máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos se consideraba que MERCOSUR ya era un competidor importante en algunos productos gracias a las tarifas bajas de la UE y los productores comunitarios reclamaban reciprocidad o que la Comunidad incrementara las tarifas. Para textiles e indumentaria, se solicitaba reciprocidad estricta fundamentada en que estaba acordada con Chile y recordando a Brasil el compromiso para la rápida desgravación de los productos textiles contenida en el acuerdo bilateral Brasil-UE sobre el tema (Argentina no había aceptado un acuerdo bilateral similar).

ministros europeos del área que se estaba realizando en esos días, para evaluar la marcha de la Agenda 2000 de la Política Agrícola Común, en la que se estaba considerando la propuesta de la Comisión para reorganizar la agricultura de manera estructural. Sin perjuicio de ello, pasaron a reiterar la posición sobre la multifuncionalidad de la agricultura y a criticar por desmesurados los pedidos del MERCOSUR. Señalaron el carácter “desequilibrado” de ambas propuestas en materia agrícola, caracterizando la oferta del MERCOSUR como “completamente inaceptable” y los pedidos como “irrealistas”.

El concepto de **equilibrio o nivelación de las ofertas** involucraba los siguientes aspectos:

Cobertura de la oferta: la UE no se daba por satisfecha con la cobertura del 83,5% de la oferta del MERCOSUR, e insistía en que se dieran precisiones sobre los productos que quedaban en el Anexo 2, sin cronogramas de desgravación asignado, a pesar de que el MERCOSUR reiteraba su disposición a incluirlos en los cronogramas en la medida en que recibieran satisfacción sus pedidos de mejora para el acceso al mercado comunitario.

Nivel de los aranceles: la UE reclamaba la armonización previa de los aranceles de base del MERCOSUR con los aranceles comunitarios para numerosos sectores. En el sector químico esto significaba que la mayoría de los aranceles se reducirían a 0%, 5,5% y 6,5% y en los sectores de papel, maquinaria agrícola, maquinaria para la construcción, equipos médicos, muebles, juguetes, acero, medicamentos, informática y telecomunicaciones el arancel sería 0% a partir de la puesta en vigencia del acuerdo.

Es suma, el punto de partida de la desgravación sería una preferencia inicial para sectores enteros, o “frontloading”.

Ritmo de la desgravación: Para la desgravación de los productos industriales se reclamaba una desgravación acelerada en los primeros 3 o 4 años, según el nivel arancelario inicial, dirigida a reducir a 5% todos los aranceles a más tardar en el cuarto año de la desgravación, momento a partir del cual la desgravación continuaría de manera lineal. Adicionalmente, para los productos químicos se solicitaba que la desgravación se completara en un máximo de 7 años, y para los productos agrícolas procesados la UE pedía la creación de una nueva categoría de desgravación a 4 años.

En síntesis: en el X CNB la posición comunitaria consistió en una nueva descalificación de la oferta del MERCOSUR y en el reclamo de una definición sobre sus pedidos, dirigidos a una desgravación anticipada con armonización previa de los niveles arancelarios para los productos industriales y la aceleración de todos los cronogramas de desgravación del MERCOSUR, incluyendo la creación de nuevas categorías a plazos menores.

El MERCOSUR ratificó su concepción de que el trato diferencial y especial debía estar reflejado en los cronogramas de desgravación y que estaba dispuesto a considerar pedidos de mejora comunitarios en la medida en que estuvieran presentados en la nomenclatura del MERCOSUR y referidos a los cronogramas en los cuales había sido presentada la oferta, descartando la reelaboración diseñada por la Comisión Europea para “cerrar la brecha”.

A este difícil CNB siguió la reunión Ministerial de Bruselas de noviembre de 2003, que dio por cumplido el programa de trabajo establecido en Río a pesar de que los resultados mostraban que este cumplimiento era meramente formal y que no se había logrado destrabar las negociaciones. Ignorando esa realidad, se formuló un nuevo programa de trabajo, con un calendario de reuniones dirigidas a intensificar la negociación con la meta de concluir las en octubre de 2004, fecha en la cual se renovaría la Comisión Europea.

El XI CNB³⁰, que tuvo lugar en Bruselas apenas tres semanas después de la reunión ministerial no incluyó en su agenda las ofertas, el principal núcleo de interés de las partes. Se intercambiaron ideas sobre eventuales

³⁰ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc11.pdf.

modalidades de desgravación para los productos excluidos por la UE, pero no se presentaron propuestas de manera oficial. También se abordaron aspectos específicos de algunos sectores y continuó el trabajo sobre disciplinas y sobre los acuerdos en materia sanitaria y fitosanitaria y sobre vinos. Asimismo, continuaron los trabajos sobre las propuestas en materia de competencia, propiedad intelectual y solución de diferencias. En el XII CNB³¹, realizado en Buenos Aires en marzo de 2004, la Comisión Europea realizó una nueva exposición sobre la forma en que podría incluir en la oferta los productos hasta ese momento excluidos, y presentó un documento informal (*non-paper*) al respecto. La única certeza que surgió en la presentación fue que la oferta no cubriría la totalidad de los productos y que estaría dividida en dos etapas.

Algunos productos serían reclasificados en el cronograma de desgravación a 10 años, para otros se conformaría una lista con preferencias fijas y para un tercer grupo habría cupos con aranceles reducidos, que estarían divididos en dos partes. La primera, con un volumen anticipado como mínimo, comenzaría a integrarse (en cuotas anuales iguales) al ponerse en vigencia el acuerdo birregional, y la segunda, quedaría condicionada a los resultados de la Ronda Doha de la OMC, porque el volumen disponible conformaba el llamado “bolsillo único”, u oferta total, que la CE está dispuesta a realizar en ambas negociaciones (con el MERCOSUR y en la OMC). Por lo tanto, el volumen de los cupos de la segunda etapa sería inversamente proporcional a las concesiones que la CE tuviera que realizar en la Ronda Doha.

En síntesis, el MERCOSUR solamente contaba con una presentación a partir de la cual se desconocía:

- a) qué proporción de valor de comercio o de líneas arancelarias sería reclasificadas en las categorías de la propuesta comunitaria y cuántas quedarían fuera de la negociación.
- b) cuál sería el margen de preferencia para los productos para los que se ofrecieran preferencias fijas.
- c) cuál sería el volumen de los contingentes para cada una de las fases y el margen de preferencia para el arancel intra-contingente.
- d) cuál sería el período de integración de los contingentes en la primera y en la segunda fase.

En el CNB la CE confirmó que en materia de bienes concentraba sus ambiciones “más agresivas, con altas expectativas” en el sector automotriz. Reclamó la desgravación de las autopartes a la puesta en vigencia del acuerdo y un calendario más acelerado para las unidades terminadas. Asimismo ratificó su expectativa de que se aplicara la acumulación birregional de origen, su rechazo a un régimen de cuotas y a la utilización de “draw back”.

Para los demás productos industriales, se pasó revista detallada a la oferta del MERCOSUR y quedó claro que la ambición comunitaria no se reducía a una cobertura general del 90% del comercio histórico, sino a que la oferta debería alcanzar el 90% de cada uno de los sectores de la industria, incluidos aquellos que tomados de conjunto, representaban un aporte insignificante al 90% total, como el sector de calzado.

Al tratar los temas de servicios, inversiones y compras públicas, también quedó claro que la Comisión aspiraba a recibir una oferta revisada MERCOSUR en abril con mayor acceso a mercado en servicios y compras públicas. En las conclusiones dejó constancia que ambas ofertas serían claves para la presentación de su parte de mejoras en acceso a mercado de bienes.³²

El XIII CNB³³ se realizó en Bruselas en Mayo de 2004, días antes de la fecha fijada para el intercambio de ofertas mejoradas. Ambas partes se refirieron ampliamente a sus expectativas, y la discusión giró en torno a cómo estimar el valor de las ofertas existentes hasta el momento. La Comisión Europea describió oralmente mejoras posibles a su oferta, sin presentar por escrito nada que fuese más allá de la oferta inicial de julio de 2001.

A pocos días de concluido el CNB, durante el mes de mayo se intercambiaron las ofertas mejoradas, teniendo

³¹ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/background_doc/brnc04_08_03_en.pdf

³² “Such offer would be key to tabling improved EU market access offers”.

³³ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/background_doc/13thround_015_final_concl.pdf

como meta concluir las negociaciones en octubre de 2004, en cumplimiento del plan de trabajo de Bruselas. A partir de mayo se sucedieron reuniones técnicas informales, y en septiembre de 2004 se intercambió una última versión de las ofertas, que se analiza a continuación en detalle.

Basta decir que esas ofertas no permitieron impulsar las negociaciones, como para que éstas pudieran cerrarse en octubre, antes de que el Comisario de Comercio Pascal Lamy terminara su mandato, al renovarse la Comisión Europea.

Desde la perspectiva del MERCOSUR, el desequilibrio entre las ofertas hacía inviable continuar la negociación. Su utilización como base no podía sino causar graves perjuicios para los intereses del grupo subregional.

3.4. A partir de septiembre de 2004

En la Reunión Ministerial de Lisboa de octubre de 2004³⁴, los Ministros hicieron pública una vez más la prioridad que le asignan a la relación estratégica entre ambas regiones y a la negociación del acuerdo de Asociación para reforzar los lazos políticos, económicos y comerciales. Teniendo en cuenta que el calendario de trabajo acordado había finalizado y que era necesario proseguir las negociaciones hasta alcanzar los niveles de ambición que requería un acuerdo estratégico como el que estaba en negociación, convocaron una reunión de altos funcionarios para fin de ese año, a fin de preparar una nueva reunión ministerial en el primer trimestre de 2005.

En diciembre de 2004 se reunieron los Coordinadores de ambas regiones en Río y se dieron a la tarea de identificar un número limitado de obstáculos a la negociación, ejercicio que se denominó identificación de “parámetros”, según la visión de cada parte, a fin de presentar alternativas para los mismos en futuras reuniones.

En marzo de 2005, en Bruselas, se realizó una nueva reunión del mismo nivel, con el objetivo de definir el punto de partida para relanzar las negociaciones. En esta reunión se evidenciaron visiones diferentes sobre cómo y a partir de qué base podría reiniciarse y progresar la negociación. El MERCOSUR consideró que la identificación de parámetros era un nuevo punto de partida para dar una orientación diferente a la negociación, que permitiera sacarla del *impasse*; la Comisión insistió en que debía avanzarse a partir de las mejores ofertas presentadas por las partes.

En todas las reuniones realizadas desde entonces³⁵ se ha reiterado el compromiso para una conclusión exitosa de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Interregional, pero, al mismo tiempo, se verifica que no se encuentran dadas las condiciones para relanzar las negociaciones. Ambas regiones están activamente involucradas en el desarrollo de la Ronda Doha de la OMC, donde, de manera amplificada por el contexto multilateral, se recrean las ambiciones y dificultades que presentó la negociación regional.

4. Descripción y análisis de las ofertas presentadas en septiembre de 2004

Las ofertas presentadas en septiembre de 2004 utilizaron como períodos de referencia los años 1998-2000 (Mercosur) y 1999-2001 (la Unión Europea). Para los comentarios y observaciones formulados se utilizan los últimos datos disponibles, correspondientes al período 2004-2006. Los porcentajes de cobertura de ambos períodos de referencia son muy similares.

4.1. Descripción de la oferta de la Unión Europea

La Unión Europea presentó ofertas separadas para Productos Agrícolas, Productos Agrícolas Procesados, Productos de la Pesca y Productos Industriales.³⁶

Los calendarios de desgravación asignados a los productos para los que se eliminarán los aranceles son

³⁴ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/intro/05_lisbon_decl_201004.pdf

³⁵ http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/intro/05_02final_com_260505.pdf (Ministerial de Luxemburgo en mayo de 2005); http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/intro/05_1081.htm (Ministerial de Bruselas en septiembre de 2005), Ministerial de Viena en mayo de 2006.

³⁶ Las ofertas pueden consultarse en <http://www.comercio.gov.ar/dnpce/negociaciones/ue.htm>

los siguientes: Categoría A, desgravación inmediata; Categoría B, desgravación en 4 años; Categoría C, desgravación en 7 años y Categoría D, desgravación en 10 años.

La oferta también incluye productos con preferencias arancelarias fijas y productos ofrecidos por medio de una cuota con arancel más bajo que el arancel NMF.

La oferta incluye en estas modalidades 9.987 posiciones arancelarias de un total de 10.433. Como se ha señalado al reseñar las negociaciones en los CNB la oferta incluye 2.174 posiciones arancelarias con arancel cero. Una lectura de la oferta neta de los ceros consolidados, muestra que la misma incluye 7.384 posiciones arancelarias que desgravan a cero en un plazo máximo de 10 años y representan el 35,8% de las importaciones comunitarias de origen MERCOSUR en el período 2004-2006. El arancel promedio (simple) que se desgrava a cero es 6,38%.

Otras 190 posiciones arancelarias, que representan 1,6% de las importaciones del período 2004-2006 se ofrecen con preferencias fijas de 20%, 35% y 50%. Estas preferencias se alcanzarán a lo largo de períodos que no excederán los diez años. El arancel promedio de las 91 posiciones con preferencia del 20% es 28,3%; el de las 15 posiciones con 25% de preferencia es 26,4% y el de las 94 posiciones con preferencia del 50% es 51,3%.

Con cuotas que se integrarán en un período de 10 años, están ofrecidas 429 posiciones arancelarias, que tienen un arancel equivalente *ad valorem* promedio de 41,4% y un arancel intracuota menor que el arancel NMF. Estas cuotas representan el 6,27% de las importaciones del período 2004-2006. Las cuotas serán administradas por la Unión Europea. Los volúmenes de las cuotas de dividen en dos etapas. La primera comenzará a integrarse al entrar en vigencia el acuerdo; el volumen de la segunda dependerá de manera inversa de los resultados de la Ronda Doha: a partir de un incremento del 20% en las cuotas de la Ronda Doha, quedará anulada la segunda fase. Si por los resultados de la Ronda Doha queda un remanente disponible para el MERCOSUR, se integrará en cuotas anuales iguales a partir de la entrada en vigencia de los resultados de la Ronda, en un período que coincidirá con los diez años de integración de la primera fase. Si la conclusión de la Ronda se demora más allá de fines de 2007, se implementará la segunda fase ofrecida al MERCOSUR a partir del año 2008.

La oferta estuvo acompañada por un texto de condiciones, que incluían:

- Libre circulación para los bienes de origen comunitario en el MERCOSUR, sin doble cobro del arancel y con procedimientos acelerados (*fast-track procedures*) para la circulación; armonización intra-Mercosur en materia fitosanitaria y de normas técnicas para áreas y sectores seleccionados, y libertad para establecimiento secundario en servicios.
- Eliminación de derechos de exportación, permitiendo derechos de exportación uniformes sobre una base temporaria, por problemas fiscales o de balance de pagos.
- Disposiciones, en general en materia de procedimiento, adecuadas para asegurar la protección de los derechos de propiedad intelectual.
- Eliminación de drawback sobre insumos importados de terceros países incorporados en los bienes que se exporten.
- Reconocimiento del estatus de originario solamente para los productos de la pesca capturados en barcos del MERCOSUR o de la UE.
- Acuerdo en los textos de regulación de servicios de telecomunicaciones, transporte marítimo, servicios financieros y postales.
- La oferta de acceso a mercado de bienes depende de que el MERCOSUR ofrezca una oferta mejorada en servicios, en particular servicios marítimos, que incluyan el cabotaje intramercosur y sus servicios auxiliares, telecomunicaciones y servicios financieros.
- Que se reduzcan las reservas horizontales en materia de inversiones, para que las entidades de origen europeo puedan beneficiarse de esquemas de incentivo y desarrollo tecnológico así como la derogación de los compromisos del acuerdo birregional en función de futuros regímenes nación

más favorecida en la OMC en materia de inversiones³⁷ y satisfacción de los pedidos realizados en materia de inversiones durante los CNBs.

- Compromisos en materia de compras públicas, con componentes de acceso a mercado sobre la base de los principios de trato nacional y nación más favorecida. La oferta de compras deberá ser comercialmente significativa y tener una cobertura que incluya las principales entidades que realizan compras. Se aceptará la existencia por un período de transición de una preferencia MERCOSUR, así como de una cláusula de salvaguardia y disposiciones sobre compensaciones.
- Protección efectiva para una lista de denominaciones de origen en vinos, bebidas espirituosas, quesos y jamones.
- La oferta de productos de la pesca se condicionó a la aceleración de la desgravación arancelaria para pescados conservados y congelados envasados.
- La oferta para aceites vegetales estaba condicionada a la eliminación de derechos de exportación y derechos compensatorios existentes en ese momento para esos productos; la de almidones, a la eliminación de derechos compensatorios al gluten de trigo y productos derivados del trigo; la de duraznos enlatados a la eliminación de derechos compensatorios a los duraznos enlatados y la de productos del huevo a la aplicación por parte del MERCOSUR de normas para el bienestar animal equivalentes a las vigentes en la UE para las gallinas ponedoras.
- Asimismo se condicionaba la oferta de productos agrícolas a la eliminación de toda medida fitosanitaria no justificada, sin especificar a qué medida se refería.
- La oferta para productos agrícolas procesados especificaba la concesión del MERCOSUR a la que quedaba condicionado cada producto.

4.2. Descripción de la Oferta del MERCOSUR

El MERCOSUR ofreció a la UE 8.995 posiciones arancelarias equivalentes al 88,4% de las importaciones de origen UE25 del período 2004-2006.³⁸

En los cronogramas A, B, C, D y E a 10 años de plazo máximo se ofrecieron el 70% de las importaciones de origen comunitario³⁹, en una categoría F se ofrecieron vehículos terminados que representan el 2,2% de las importaciones del período 2004-2006 a 17 años de plazo con 7 años de gracia más una cuota de 25.000 unidades libre de arancel durante el período de desgravación. Con preferencias fijas de 20% y 50%, el 3,4% y el 12,9% de las importaciones, respectivamente.

Los productos sin cronograma de desgravación asignado sumaron el 11,6% de las importaciones correspondientes al período 2004-2006. El AEC promedio de estos los productos sensibles es de 15,6%.

Como parte integral de su oferta, el MERCOSUR estableció un conjunto de principios y observaciones generales y condicionalidades.

Las **observaciones** y **principios** fueron la reserva de derechos a presentar propuestas adicionales, la garantía de efectivo acceso al mercado mediante la negociación de cuestiones arancelarias y no arancelarias a los efectos de eliminar las distorsiones que afecten productos, la ratificación del compromiso único (*single undertaking*), el reclamo de acceso efectivo desde el inicio de la desgravación mediante cuotas crecientes con miras a establecer un comercio birregional libre entre las partes para todo el universo arancelario y la reserva del derecho a modificar la oferta en función del equilibrio general de la negociación en todas las áreas, teniendo particularmente en cuenta el acceso efectivo adicional al mercado comunitario para los productos de interés exportador del MERCOSUR.

Las **condiciones** se referían a garantizar el trato especial y diferenciado a favor del MERCOSUR, la desgravación de todos los componentes de los aranceles y de cualquier gravamen de efecto equivalente, la

³⁷ A esa fecha el tema inversiones todavía no había sido excluido del Mandato de Doha.

³⁸ En el período 1998-2000 utilizado durante las negociaciones el porcentaje era 90,08%.

³⁹ 72,3% del período de referencia 1998-2000.

inclusión de un mecanismo de protección para industrias nacientes, el principio de administración de las cuotas por el país exportador, la eliminación del régimen de precios de entrada para los productos del MERCOSUR, el derecho al uso de drawback y admisión temporaria, el mantenimiento de acuerdos y arreglos bilaterales sobre asuntos fitosanitarios existentes entre la UE y los Estados Parte del MERCOSUR mientras se adoptan medidas para el comercio birregional, la negociación de un sistema de reconocimiento mutuo de las certificaciones de productos, la no aplicación de subsidios a las exportaciones, la creación de un mecanismo específico de salvaguardia para el comercio preferencial, la adopción de disciplinas OMC-Plus en materia de derechos *antidumping* y compensatorios, la excepción del comercio recíproco de la salvaguardia agrícola especial, un mecanismo de medidas compensatorias de los efectos de la ayuda interna comunitaria, el derecho a adoptar medidas para salvaguardar la situación financiera externa y de balanza de pagos compatibles con el Entendimiento del GATT 1994.

Las condiciones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, reconocimiento mutuo de certificaciones y registros, subsidios a las exportaciones y ayuda interna fueron especificados en las listas de la oferta por posición arancelaria.

4.3. Análisis de las ofertas

En el siguiente cuadro se presentan a modo de espejo las categorías de las respectivas ofertas con la indicación de la cantidad de posiciones arancelarias que incluye cada una, los porcentajes de cobertura y los aranceles promedio que se desgravan. En el caso de la oferta de la Unión Europea se excluyen las posiciones con arancel cero consolidado, en el entendimiento de que se trata de un derecho adquirido con anterioridad.

Cuadro 5
Comparación de las últimas ofertas intercambiadas por la Unión Europea y el MERCOSUR en Septiembre de 2004

Categorías de Desgravación	Cantidad de posiciones arancelarias		Cobertura importaciones 2004-2006		Arancel promedio que se desgrava	
	UE25	MERCOSUR	UE25	MERCOSUR	UE25	MERCOSUR
Categoría A: Inmediata	1.506	1.237	5,01	12,70	2,95	3,93
Categoría B: UE 4 años MCS 2 años	2.448	1.761	4,01	11,30	12,57	2,18
Categoría C: UE 7 años MCS 8 años	2.082	1.077	11,33	4,40	6,97	8,14
Categoría D: 10 años, MCS 1 de gracia	1.348	1.899	6,85	16,90	13,62	13,09
Categoría E: MCS 10 años con 2 de gracia		2.792		24,70		16,09
Categoría F: MCS 17 años c/ 7 de gracia + cupo sin arancel		42		2,20		19,81
Categorías con desgravación a cero	7.384	8.808	35,76	72,20	6,38	10,00
Preferencia Fija 20%	91	65	1,52	3,20	28,26	15,02
Preferencia Fija 25%	15		0,00		26,42	
Preferencia Fija 50%	94	121	0,08	13,00	32,29	15,92
Cupos sin desgravación	229		6,27		51,34	
Sin oferta	446	825	0,60	11,60	44,34	15,57

Fuente: CEI

Puede observarse que la oferta del MERCOSUR duplica la cobertura de las importaciones que desgravan a cero en un plazo máximo de 10 años ofrecida por la UE25. El arancel que desgrava el MERCOSUR durante este período también es más alto.

Dado que los aranceles de base de las categorías ofrecidas con preferencia fija por la UE son más altos que los del MERCOSUR, los aranceles residuales de la UE son mucho más altos para los mismos márgenes

de preferencia fija. La oferta del MERCOSUR no especifica en qué período se otorgarán las preferencias, mientras que la de la UE expresa que dicho período podrá ser de hasta 10 años.

El MERCOSUR ofrece un único cupo, de 25.000 vehículos, libre de arancel, para productos sujetos a desgravación en un total de 17 años. En cambio, los cupos ofrecidos por la UE tienen arancel, menor que el NMF extracuota, pero no tienen asignado un cronograma de desgravación. Cabe subrayar que el 6,27% de las importaciones comunitarias existentes de los productos ofrecidos al MERCOSUR con cupos con aranceles reducidos, son posibles gracias a los aranceles preferenciales de los cupos OMC por los que ingresan. Si bien los aranceles intracupo de la oferta al MERCOSUR son menores que los de los cupos multilaterales y sustancialmente más bajos que los aranceles NMF, los volúmenes ofrecidos son muy pequeños comparados con el tamaño del mercado comunitario y el potencial exportador del MERCOSUR y, además, se alcanzan recién en 10 años.

El arancel de los productos no ofrecidos por la UE casi triplica el arancel de los productos no ofrecidos por el MERCOSUR. Además, el hecho de que los productos no ofrecidos por el MERCOSUR generen importaciones por el 11,6% mientras los productos no ofrecidos por la UE representen solamente el 0,6% de las importaciones del MERCOSUR, es indicativo de que los aranceles de base del MERCOSUR no impiden el comercio mientras los de la UE sí lo impiden.

Una vez transcurridos los períodos de desgravación para los productos ofrecidos en las categorías que desgravan a cero y completada la incorporación de las preferencias fijas para los que están ofrecidos con esa modalidad, el arancel promedio resultante de la UE (4,3%) casi triplicaría el arancel promedio resultante del MERCOSUR (1,6%). Incluso cuando se toman en cuenta los 2174 productos con arancel cero consolidado con anterioridad a la negociación birregional, el arancel promedio resultante de la UE25 (3,4%) es más que el doble que el arancel promedio resultante del MERCOSUR (1,6%).

En definitiva, al aplicarse la reducción de los aranceles fruto de la negociación, los términos de intercambio se alteran a favor de los exportadores europeos, en términos absolutos y relativos, como resultado de una mayor reducción arancelaria de los aranceles del MERCOSUR y por ser el promedio simple resultante de los aranceles menor en el MERCOSUR que en la UE.

Podría argüirse que si se calculan los aranceles ponderados por comercio los resultados son diferentes. Efectivamente, en este caso el arancel promedio resultante del MERCOSUR es mayor que el arancel promedio de la UE, pero el porcentaje de reducción del MERCOSUR sigue siendo mayor que el de la UE.

Los promedios simples de los aranceles son adecuados para indicar el nivel de protección existente para todo el universo arancelario, porque muestran la protección media total, al tomar en cuenta los aranceles de las posiciones con comercio potencial que no registran comercio por los altos aranceles. Por el contrario, los promedios ponderados por comercio reflejan la protección específica que enfrenta el comercio histórico, tal como surge de la protección existente. Para los productos del MERCOSUR que ingresan a la UE a través de los cupos negociados en la OMC con aranceles reducidos, los promedios han tomado en cuenta los aranceles extra cupo, es decir, sin reducir. En el caso de los promedios ponderados, este procedimiento subestima la protección.

El siguiente cuadro sintetiza las observaciones anteriores:

Cuadro 6

Aranceles resultantes del cumplimiento de los calendarios de desgravación

Aranceles promedio simple	UE25	MERCOSUR
Arancel inicial (NMF)	8,12	10,6
Arancel final sin incluir ceros consolidados	4,3	1,6
Arancel final incluyendo ceros consolidados	3,4	1,6
Reducción resultante de la negociación	47%	85%
Arancel promedio ponderado por importaciones	UE25	MERCOSUR
Arancel inicial (NMF)	15,95	11,89
Arancel final sin incluir ceros consolidados	9,3	4,4
Arancel final incluyendo ceros consolidados	3,6	4,4
Reducción resultante de la negociación	42%	63%

Fuente: CEI

En síntesis, las ofertas presentadas en septiembre de 2004 presentan un marcado desequilibrio a favor de la parte europea, porque la cobertura de bienes que se desgrava en la negociación es mayor en la oferta del MERCOSUR y porque los aranceles promedio resultantes son mayores en la oferta de la UE que los del MERCOSUR. Este resultado puede denominarse un trato especial y diferenciado de parte del MERCOSUR hacia la UE.

4.4. Comentarios adicionales sobre la oferta europea

Para ilustrar el alcance de la ampliación del acceso al mercado comunitario que representa la oferta presentada por la Unión Europea al MERCOSUR en septiembre de 2004, es conveniente presentar una comparación de la oferta con los dos regímenes de acceso actualmente disponibles para los países del MERCOSUR, con independencia de la negociación del acuerdo birregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea: el trato “nación más favorecida” (NMF) consolidado por la Unión Europea en la OMC y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), régimen autónomo otorgado por la UE al que Argentina, Paraguay y Uruguay tienen acceso irrestricto y del que Brasil dispone para la mayoría de los productos industriales.⁴⁰

Cuando de la oferta europea se restan las posiciones arancelarias con arancel cero consolidado y la totalidad de las posiciones arancelarias que tienen acceso por el SGP, el universo cubierto por las desgravaciones del futuro acuerdo, que acá denominamos “oferta pura” se reduce al 14,4% de las importaciones de origen Argentina y al 14% de las del bloque. El arancel promedio que desgrava a cero es 4,38%.

En el siguiente cuadro se presenta la “oferta pura” para Argentina y para el MERCOSUR, total y según las clasificaciones de la UE de Productos Agrícolas, Productos Agrícolas Procesados, Productos de la Pesca y Productos Industriales. Como todos los Productos de la Pesca tienen acceso al régimen SGP, para estos productos no hay “oferta pura”.

⁴⁰ Brasil está graduado (excluido del Sistema) para Productos de las industrias alimentarias (capítulos 16 a 24 del SA), Madera y artículos de madera (capítulos 44 a 46 del SA)

Cuadro 7**Oferta de la Unión Europea al MERCOSUR de septiembre de 2004****neto de posiciones consolidadas en cero (NMF) y de SGP**

Categorías de desgravación	No de posiciones arancelarias	Participación en Importaciones 2004-2006 (%)		Arancel NMF promedio EAV que se desgrava (%)
		Argentina	Mercosur	
A Inmediata	434	1,8	2	1,49
B 4 años	247	0,1	1,3	2,59
C 7 años	64	0,2	0,5	8,48
D 10 años	75	3,2	3,9	23,49
Subtotal desgravación a cero	820	5,3	7,6	4,38
Preferencias fijas y cuotas				
PF 20%	19	0,1	0	43,28
PF 25%	9	0	0	34,96
PF 50%	7	0	0	38,13
Cuotas	227	9	6,3	51,47
Subtotal preferencias fijas y cuotas	262	9,2	6,3	41,4
Total oferta neta de ceros NMF y SGP	1.082	14,4	14	15,42
Productos Agrícolas				
Listas A a D (desgravación a cero)	125	3,25	2,61	18,2
Preferencias fijas y cuotas	251	9,15	6,25	50,7
Total oferta pura Productos agrícolas	376	12,4	8,86	39,9
Productos Agrícolas Procesados				
Listas A a D (desgravación a cero)	2	0,0002	0,0011	41
Preferencias fijas y cuotas	11	0	0,0827	32,1
Total oferta pura PAPs	13	0,0002	0,0838	33,4
Productos Industriales				
Listas A a D (desgravación a cero)= Total	693	2,05	5,02	1,8

Fuente: CEI

Si bien el SGP es un régimen no recíproco, el sistema no contempla el retiro de las preferencias a un país determinado si cumple los requisitos que lo califican para ser beneficiario. Por tal motivo, no puede dejar de considerarse que el acceso preferencial es un acceso no consolidado pero disponible en la actualidad y del que los países del MERCOSUR hacen amplio uso, como se muestra en el siguiente cuadro.⁴¹

⁴¹ La utilización del Sistema, que se refleja en la última columna del Cuadro, no es automática; depende del cumplimiento de las reglas de origen de los productos y de la realización de los trámites correspondientes. Los países del MERCOSUR están entre los que tienen coeficientes de utilización más altos.

Cuadro 8
Estados Parte del MERCOSUR - Utilización del SGP
miles de euros y porcentajes

	Importaciones elegibles SGP	Importaciones realizadas por SGP	Utilización
Argentina			
2004	1.259.940	969.986	77%
2005	1.353.736	1.086.669	80%
2006	1.923.618	1.536.934	80%
Brasil			
2004	3.872.799	2.717.480	70%
2005	4.748.776	3.567.499	75%
2006	5.822.346	4.522.399	78%
Paraguay			
2004	20.673	15.328	74%
2005	18.264	14.324	78%
2006	25.302	18.995	75%
Uruguay			
2004	151.230	119.371	79%
2005	168.052	137.316	82%
2006	200.975	172.828	86%

Fuente: CEI con datos de la Comisión Europea, Diario Oficial C 66/1 del 11/03/2008.

Como al firmarse el acuerdo que se está negociando, el SGP seguirá existiendo y podrá continuar utilizándose, hasta tanto el arancel NMF sujeto a reducción sea menor que el arancel SGP, este último será más conveniente que el del Acuerdo, lo que equivale a un período de gracia implícito en el calendario de desgravación de las categorías del acuerdo.

En el cuadro que sigue puede observarse que para las categorías B, C y D, el período de gracia implícito es de dos, cuatro y un año, respectivamente, dado que el arancel desgravado en virtud del acuerdo sería menor que el arancel SGP al iniciarse el tercer año de vigencia del acuerdo para la categoría B, el quinto para la categoría C y el segundo para la categoría D. La existencia de este período de gracia implícito o no transparente debería tenerse en cuenta al discutirse la aceleración de los cronogramas de desgravación y la inclusión de períodos de gracia en las categorías D, E y F del MERCOSUR.

Cuadro 9
Aranceles NMF y SGP con indicación de los períodos de gracia
encubiertos en los cronogramas de desgravación de la oferta de la UE 25

Categoría	Posiciones arancelarias			Arancel Promedio EAV (%)		Año en que el arancel desgravado es menor o igual que el SGP
	Cantidad	Con SGP	Sin SGP	NMF	SGP	
A Inmediata sin ceros NMF	1.506	1.072	434	2,95	1,38	1
B 4 años	2.449	2.201	248	4,01	1,39	3
C 7 años	2.082	2.018	64	6,97	2,88	5
D 10 años	1.348	1.273	75	13,62	11,14	2

Fuente: CEI

Podría argüirse que las categorías A a D (que desgravan a cero) de la oferta de la UE no están condicionadas por límites cuantitativos, mientras que las preferencias SGP sí lo están, dado que uno de los criterios para conservarlas es que la participación de las importaciones de un origen determinado no supere el umbral fijado en el reglamento SGP. Sin embargo, mientras no se supere el mencionado umbral, el límite no opera.

La objeción anterior también es útil para comprobar que el arancel no es el principal obstáculo para el acceso al mercado comunitario. Según nuestras estimaciones 3.354 productos bajo el SGP tienen arancel cero y otros 3.377 tienen aranceles reducidos y, sin embargo, no han logrado superar el umbral de participación establecido para seguir gozando del régimen.

5. Un acuerdo posible

Como se ha expuesto antes, en las ofertas de acceso al mercado de bienes intercambiadas existe un desequilibrio, que podría profundizarse de seguirse las propuestas de la UE de ampliación de la cobertura de la oferta de bienes y de demandas en otros temas en los que el MERCOSUR no ha presentado manifestaciones de interés. De ahí que la propuesta comunitaria de retomar la negociación a partir de las mejores ofertas presentadas dificulta la exploración de nuevos caminos para hacer avanzar las negociaciones.

El MERCOSUR de hecho ha admitido que la Comisión Europea reserve los temas relacionados con las subvenciones domésticas y a la exportación de la Política Agrícola Común para las negociaciones multilaterales. Por otra parte ha aceptado que en materia de acceso, los productos agrícolas sensibles de la UE no tengan cronogramas de desgravación asignado sino que las concesiones sean ofrecidas mediante cuotas. En contrapartida pretende que la Comisión Europea y los intereses industriales de la Comunidad admitan que la imposibilidad de la UE de ofrecer concesiones en materia de comercio de bienes agrícolas y, fundamentalmente, agroindustriales, impone un límite al alcance que puede tener el acuerdo birregional y, en consecuencia, a las ambiciones de ambas partes.

Para que las negociaciones sobre el pilar comercial puedan progresar y posibilitar un resultado sustantivo, las ofertas deben contribuir al desarrollo integral de las economías del MERCOSUR y no erigirse en un obstáculo o peor aún, en un elemento de disgregación. Sólo así podrá llegarse a un acuerdo en este pilar y cerrarse las negociaciones en los demás pilares, político y de cooperación, y concluirse el Acuerdo de Asociación Birregional.

Los estudios realizados sobre el posible impacto de una zona de libre comercio⁴², muestran que el MERCOSUR solamente podría aumentar sus exportaciones a la UE con la eliminación de todas las trabas al comercio de bienes agropecuarios, pero que, inevitablemente, su industria, tal como existe actualmente, sufrirá fuertemente la competencia de la industria comunitaria. Si el MERCOSUR accediera a los pedidos de la UE, que no tienen una contrapartida en mejor acceso para sus exportaciones más competitivas, estaría aceptando un acuerdo con un fuerte impacto negativo para el comercio recíproco, incluido su estructura industrial. A ello debe adicionarse el hecho de que la UE condiciona las limitadas concesiones en productos agrícolas y agrícolas procesados a la satisfacción de sus pedidos en otros temas: servicios, compras públicas, inversiones, denominaciones de origen, etc.

Un acuerdo comercial que debilite y desintegre la estructura productiva del MERCOSUR, no es proclive de beneficiar a las partes. Un MERCOSUR en expansión que atraiga mayores inversiones en su sector industrial es clave para la estabilidad subregional y para el crecimiento de las exportaciones comunitarias y los vínculos económicos entre las partes. Se trata de una condición necesaria para que los pilares políticos puedan ser instrumentados y se alcance el Acuerdo Birregional.

La postergación del relanzamiento de las negociaciones comerciales para cuando existan definiciones en las negociaciones multilaterales, que ha surgido como iniciativa de la Comisión Europea parece lógica y de

⁴² Por ejemplo, los estudios "Special Impact Assessment" (SIA) encargados por la Comisión Europea a la Universidad de Manchester, que pueden consultarse en <http://www.sia-trade.org/mercosur> y "Oportunidades y amenazas de un acuerdo con la UE", Estudio del Centro de Economía Internacional que puede consultarse en <http://www.cei.gov.ar/serie/pdf/3merue.pdf>

interés del MERCOSUR. En la medida en que las negociaciones en la Ronda Doha continúen, no parece prudente cerrar un acuerdo comercial con la Unión Europea por varios motivos.

El más obvio, es que los compromisos de desgravación arancelaria quedarán afectados por los aranceles resultantes de los acuerdos que se alcancen en la Ronda Doha. La frase acuñada por los funcionarios de la Comisión sobre la existencia de un “bolsillo único” es ilustrativa de una situación que afecta a las dos partes. Así como la UE tiene un “bolsillo único” para concesiones en el ámbito multilateral y regional, y el crecimiento de uno es a expensas del otro, también el MERCOSUR debería reconsiderar su oferta arancelaria a la luz de los resultados de Doha.

Aunque en Doha se negocian reducciones a los aranceles consolidados⁴³ y en la negociación birregional el Arancel de Base es el AEC del MERCOSUR o sea el arancel aplicado, las reducciones a los aranceles que se acuerden en Doha pueden “perforar” el Arancel Externo Común, o, lo que es lo mismo, los nuevos consolidados pueden ser más bajos que el actual AEC. Una situación así profundizaría las concesiones otorgadas a la UE en la negociación regional, tanto por la vía de un AEC más bajo para los productos sensibles, no sujetos a cronogramas de desgravación, como por la aceleración de la desgravación de los incluidos en los cronogramas negociados.

Al mismo tiempo, como en los aranceles comunitarios es muy pequeña la diferencia entre aranceles consolidados y aplicados, las reducciones de Doha reducirán los aranceles aplicados de la UE, por lo que el MERCOSUR está ofreciendo concesiones muy importantes en la negociación regional. ¿Qué sentido tiene pagar con concesiones en servicios, compras, inversiones, y más desgravación de bienes, rebajas arancelarias que se obtendrán negociando multilateralmente?

En la Ronda Doha también se está negociando la liberalización del comercio de servicios, por lo que lo dicho para bienes también es válido en esa materia.

Con respecto a las compras públicas, que fueron excluidas del mandato negociador aprobado para la Ronda Doha, cabe tener presente que si bien la Comisión pone el énfasis en que constituyen un mercado equivalente al 16% del PBI comunitario, es muy pequeña la proporción de las compras públicas que tiene lugar entre países de la UE. Las políticas comunitarias para impulsar el mercado único lograron que la contratación transfronteriza creciera del 6% en 1987 al 10% en 1998, pero desde entonces quedó estancada, es decir, que las compras intracomunitarias representan el 1,6% del PBI de la UE. Este problema ha sido abordado por los mecanismos comunitarios de desarrollo del mercado único europeo y los avances son objeto de supervisión permanente.⁴⁴ La Comisión debería reconocer que si dentro de la propia Unión Europea es tan pequeña la proporción de compras adjudicadas a oferentes de otros países de la Unión, la oferta comunitaria en compras no puede resultar atractiva para el MERCOSUR y este tema debería quedar fuera de las negociaciones.

La conducta más prudente es entonces no apurar la negociación birregional y esperar los resultados de la Ronda Doha para a partir de éstos examinar el nuevo escenario y reconfigurar las ofertas y los pedidos a fin de profundizar la relación comercial bilateral sobre una base cierta.

Cuando llegue ese momento, ambas partes deberán formular sus ambiciones según su capacidad de hacer concesiones recíprocas, en un marco de trato especial y diferenciado a favor del MERCOSUR.

El trato especial deberá manifestarse tanto en los cronogramas de desgravación como en la cobertura de las ofertas, y en la reducción de la protección, definiendo formas que permitan medirlo de manera objetiva, a partir de la disminución de la protección media a que den lugar las concesiones, con un enfoque dinámico, intertemporal.

⁴³ Para una explicación integral sobre la negociación de la Ronda Doha ver en Revista del CEI “Comercio Exterior e Integración No 5”, *La Ronda Doha después de Hong Kong*, de Diana Tussie y Néstor Stancanelli.

⁴⁴ Ver “Estrategia para el mercado interior-Prioridades 2003-2006” en <http://europa.eu/scadplus/Printversion/es/lvb/170003.htm> y “A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the futures” en http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf

Un acuerdo que integre ambas economías no puede reiterar esquemas del pasado cuando los países que hoy conforman el MERCOSUR se incorporaron al mercado mundial como proveedores de materias primas y consumidores de productos de la industria europea. Por el contrario, debe dar lugar al desarrollo industrial del MERCOSUR para lo cual el mercado de Europa deberá abrirse a las industrias en las cuales el MERCOSUR es competitivo y garantizar un adecuado margen de preferencia MERCOSUR. Un aspecto que la Comunidad debe considerar particularmente es que el pilar comercial del Acuerdo Birregional debe también impulsar las inversiones comunitarias para la expansión y diversificación de la estructura productiva del MERCOSUR.