

Proceso de negociación del Acuerdo Marco Interregional de cooperación Unión Europea-MERCOSUR. 1995-2004: Principales dificultades

Negotiating process of the Interregional Framework Cooperation Agreement EU-MERCOSUR. 1995-2004: Major Challenges

Víctor Ramón Enciso Cano^{1*}

¹ Ing. Agr. MSc Docente Investigador. Dpto. Economía Rural. Carrera de Ingeniería Agronómica. Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Asunción. San Lorenzo, Paraguay.

*Autor para correspondencia (venciso@agr.una.py).

Recibido: 13/09/2010; Aceptado: 26/11/2010.

RESUMEN

La Unión Europea y el MERCOSUR están negociando un Acuerdo de Cooperación Interregional, desde 1999, basado en el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación firmado el 15 de diciembre de 1995 en Madrid. Este tipo de acuerdo se incluye entre los denominados acuerdos de cuarta generación que abarcan el diálogo político, la cooperación y el establecimiento de una zona de libre comercio. Son más amplios que los tradicionales acuerdos, ya que buscan formar una asociación política, económica, financiera, social y cultural con características muy especiales. En el caso específico aquí tratado incluían tres pilares: diálogo político, cooperación y asuntos comerciales. En setiembre del 2004, las negociaciones se suspendieron ante la falta de acuerdo en el tema de acceso a mercado. Sin embargo, los documentos finales de los otros dos pilares se consensuó y se dio por finalizado, quedando solamente el pilar comercial en negociación. El MERCOSUR consideraba esta nueva propuesta como un retroceso antes que un avance, al mismo tiempo consideraba insuficiente los cupos ofertados por la UE, ya que se hallaban muy por debajo de lo que actualmente el bloque sudamericano se hallaban exportando. Los negociadores europeos por su lado manifestaban su disconformidad con la oferta de acceso a mercados por parte del MERCOSUR en bienes industrializados como calzados, textiles, autopartes, metales ferrosos y no-ferrosos.

Palabras clave: Acuerdos comerciales, MERCOSUR, Unión Europea.

ABSTRACT

The European Union and MERCOSUR are negotiating an Interregional Cooperation Agreement since 1999, based on the Interregional Cooperation Framework Agreement signed on December 15, 1995 in Madrid. This type of agreement is included among the so-called fourth generation agreements covering political dialogue, cooperation and the establishment of a free trade area. They are broader than the traditional agreements, as they seek to establish a political, economic, financial, social and cultural special agreement. In the specific case treated in this article, it includes three pillars: political dialogue, cooperation and trade. In September 2004, negotiations were suspended in the absence of agreement on the issue of market access. However, the outcomes of the other two pillars were terminated, leaving only the trade pillar under negotiation. The MERCOSUR saw UE's proposal as a setback rather than a breakthrough, while considered insufficient quotas offered by the EU, since they were well below what is now the South American bloc were exported. European negotiators on the other hand expressed their dissatisfaction with the provision of access to markets by MERCOSUR industrial goods such as shoes, textiles, auto parts, ferrous and nonferrous.

Key words: Trade agreements, MERCOSUR, European Union.

INTRODUCCIÓN

La relación entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) se inicia a finales 1995 con la firma de un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, cuyo objetivo a más del fortalecimiento de las relaciones existentes entre ambas partes, buscaba preparar las condiciones para la creación de una Asociación Interregional. Sin embargo la relación con cada uno de los países sudamericanos es previa al acuerdo citado. En los primeros años de los noventa, la Unión ya tenía firmado Acuerdos Marcos de Cooperación con Argentina (1990) y Brasil (1992). A principios de 1995 hace lo mismo con Paraguay y Uruguay. El citado tipo de acuerdo se incluye entre los denominados acuerdos de cuarta generación que abarcan el diálogo político, la cooperación y el establecimiento de una zona de libre comercio. Son más amplios que los tradicionales acuerdos, ya que buscan formar una asociación política, económica, financiera, social y cultural con características muy especiales (Kopke,2007). La concreción del aspecto comercial del Acuerdo permitirá al Paraguay (y a sus socios regionales) ganar acceso preferencial al mercado comunitario con sus exportaciones, y al mismo tiempo ampliar su mercado de importación preferencial. En contrapartida tendrá la competencia de los países de la Unión en su propio mercado.

En la Cumbre de Jefes de Estados de Latinoamérica y la Unión Europea Rio de Janeiro (1999), uno de los acuerdos a que arribaron los participantes fue la de iniciar negociaciones bilaterales entre la UE y los distintos bloques económicos de Latinoamérica, a saber el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Chile. En setiembre del mismo año, el Consejo de Ministros de la UE dio el mandato a la Comisión Europea para iniciar las negociaciones con el MERCOSUR, pero abordando solamente a partir del 1 de julio del 2001 los aspectos arancelario, no arancelarios y servicios. En setiembre de 2004, luego del intercambio de propuestas de acceso a mercado, entre la UE y el MERCOSUR, las negociaciones fueron suspendidas. Años más tarde, en el 2010, fueron retomadas y a la fecha (noviembre 2011) aún no se ha llegado a un acuerdo.

Este artículo tiene por objetivo describir la evolución del proceso negociador entre la UE y el MERCOSUR hasta la presentación de la oferta del 2004 a efectos de poder dimensionar las principales dificultades que enfrenta el proceso negociador. De ahí que la metodología adoptada se la descriptiva, buscando describir la situación del proceso hilvanando los eventos transcurridos en el periodo. El artículo en cuatro secciones. Se inicia con la introducción, seguido del análisis del proceso negociador. En la tercera sección se discuten las propuestas de cada bloque, y se finaliza con la conclusión.

EL PROCESO NEGOCIADOR

Fase preparatoria

De modo tal a iniciar las negociaciones, a fines de 1999 se reunió en Bruselas el Consejo de Cooperación y acordó el establecimiento de la estructura, metodología y calendario de las negociaciones. En lo referente a la estructura, se acordó crear un Comité de Negociaciones Bilaterales (CNB), de la que formarían representantes de ambos bloques, como instancia de máxima responsabilidad en la conducción de las negociaciones en el área comercial. En relación de dependencia del CNB se estableció el Subcomité de Cooperación, como instancia encargada directamente de las negociaciones sobre cooperación interregional. En la misma reunión se dispuso que el CNB podía crear los grupos de trabajo que considerase necesarios para realizar las tareas que requieran el proceso negociador (INTAL, 2001).

Fase de negociaciones

Siguiendo la estructura de Molle (2009) el proceso negociador se puede dividir en tres etapas. La primera etapa, donde primó el intercambio de informaciones, va desde la primera reunión (Buenos Aires, abril-2000) hasta la cuarta reunión (Bruselas, marzo-2001). La segunda etapa abarca desde la quinta reunión (Montevideo, julio-2001) hasta la séptima reunión (Buenos Aires, abril-2002) y comprende la presentación de ofertas de acceso al mercado para bienes. La tercera etapa va desde séptima reunión (Brasilia, noviembre-2002) hasta la decimotercera (Bruselas, mayor-2004).

En la primera reunión del CNB se acordó que los principios generales serían: negociaciones integrales y de resultados equilibrados, la no exclusión de ningún sector, pero tomando en cuenta la sensibilidad de ciertos sectores y servicios de conformidad a las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los resultados de las negociaciones constituirán un todo indivisible y se adoptaran por como un solo acuerdo (single-undertaking). Los objetivos generales consensuados fueron la liberalización bilateral recíproca del comercio de bienes y servicios de acuerdo al marco acordado en la OMC; mejoramiento en el acceso al mercado de compras gubernamentales para bienes, servicios y obras; el fomento de un ambiente de adecuada y efectiva protección a los derechos de propiedad intelectual; asegurar la implementación de adecuadas políticas de competencia y mecanismos de cooperación en esta área; determinar adecuadas y efectivas disciplinas en el área de defensa comercial y la el establecimiento de un adecuado sistema de solución de controversias (SICE, 2010¹).

¹ http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_1_s.pdf

Se crearon tres grupos técnicos, dejando abierta la posibilidad para creación de otros sub-grupos en el futuro. Estos grupos son (Molle, 2006). El primer grupo abarcaba comercio de bienes, medidas arancelarias y no arancelarias, medidas sanitarias y fitosanitarias, estándares, regulaciones técnicas y evaluación de conformidad, anti dumping y derechos compensatorios y salvaguardias, reglas de origen, procedimientos aduaneros y asistencia mutua en cuestiones aduaneras. El segundo grupo cubría comercio de servicios, propiedad intelectual, medidas que promocionen una apertura y un ambiente no discriminatorio a las inversiones. El tercer grupo incluía en sus negociaciones compras gubernamentales, competencia y solución de controversias. Se acordó además que entre junio-2000 y junio-2001, los Grupos Técnicos se dedicarían a discutir los objetivos específicos y las modalidades de medidas no arancelarias; metodologías para abordar los obstáculos técnicos al comercio y el intercambio de textos de trabajo. Igualmente se acordó iniciar las conversaciones sobre temas tarifarios recién a partir del 1 de julio del 2001. El calendario de reuniones quedó establecido en base a tres reuniones anuales, a partir del 2000.

En la segunda reunión (Bruselas, junio-2000) y tercera reunión (Brasilia, noviembre-2000), (SICE s/d²) se discutieron propuestas de objetivos específicos para cada grupo de trabajo arrojados a la mesa por las partes negociadoras. La UE por su parte presentó información sobre la Política Agrícola Común (PAC) y el proceso de ampliación de la UE, que entonces contaba con 15 miembros. A su vez el MERCOSUR informó sobre su proceso de integración y sobre los Acuerdos de Asociación con Chile y Bolivia. En la tercera reunión (Brasilia, noviembre-2000) se continuó con el intercambio de información y discusión sobre objetivos específicos. Paralelamente se reunieron los negociadores de Dialogo Político y Cooperación.

En la cuarta reunión (Bruselas, marzo-2001), (SICE, 2001?³) surgieron los primeros desacuerdos entre las partes. La UE proponía iniciar las negociaciones directamente abordando los temas arancelarios, y exigiendo para ello que se fijaran las reglas de la negociación arancelaria de modo que incluyera una parte sustancial del comercio entre las partes de acuerdo con lo establecido en el Artículo XXIV del GATT. La aproximación de la UE era más pragmática, basada en su mayor experiencia en negociaciones, y proponía ir directamente al intercambio de ofertas, para lo cual primeramente debían acordar la nomenclatura arancelaria en la que se presentaría las ofertas respectivas, la forma de clasificar los bienes, el arancel base, entre otros puntos. Por su lado el MERCOSUR exigía previamente tratar la distorsiones al comercio causados por las

medidas proteccionistas de la UE, entendiéndose apoyos a la producción como a la exportación en sus diversas formas, que carece de contrapartida en el MERCOSUR, motivo por el cual el acceso a los mercados de la contraparte son asimétricos (INTAL, 2002). En otros términos el MERCOSUR exigía primeramente aclarar cuál sería el tratamiento que se daría a estas trabas (escalonamiento arancelario, picos arancelarios, precios de entrada, cuotas, subsidios a la exportación, medidas de apoyo interno) en el comercio MERCOSUR-UE, antes de iniciar cualquier conversación sobre reducción de aranceles para el acceso de sus productos al mercado comunitario. En el mismo sentido el MERCOSUR exigía un compromiso de que la UE no utilizaría ninguna cláusula de salvaguardia aplicable a la agricultura. Así mismo el MERCOSUR solicitaba un tratamiento especial y diferenciado (tal como el otorgado a Sudáfrica en el Acuerdo de Libre Comercio UE-Sudáfrica), debido a la diferencia en el nivel de desarrollo económico entre los dos bloques. Esto traducido en términos de concesiones significaba que no debía haber una estricta reciprocidad entre la oferta de la UE y la del MERCOSUR. La reunión terminó sin llegarse a un acuerdo sobre los objetivos específicos ni sobre las modalidades de negociación.

Al inicio de la segunda etapa de las negociaciones, la UE presentó su oferta, a pesar de no haberse aún acordado las modalidades de negociación ni los objetivos específicos (SICE, 2001?⁴). La presentación de la UE incluía una propuesta sobre bienes, sobre el comercio de servicios, compras gubernamentales, textos sobre mecanismos de defensa comercial entre otros, quedando el tema de la eliminación de las barreras arancelarias para una etapa posterior. En su oferta la UE indicaba que sus concesiones estaban sujetas a la reciprocidad ofrecidas por el MERCOSUR, de modo que rechazaba el pedido del MERCOSUR de un trato especial y diferenciado. Ante esta presentación el MERCOSUR acordó presentar la suya en la próxima reunión.

La oferta de la UE presentaba tres categorías de productos agrupados según el tipo de reducción arancelaria (INTAL, 2003): i) Desgravación total, que comprendían cuatro categorías. Los productos agrupados en la Categoría A tendrían eliminación inmediata de sus aranceles; en la Categoría B los productos tendrían una eliminación de sus aranceles en cuatro años; en la Categoría C, los bienes eliminarían sus aranceles en siete años, y finalmente en la Categoría D, la eliminación de los aranceles se haría en un periodo de diez años. ii) Productos agrícolas procesados y pescados estaban agrupados en la Categoría E, pero que carecían en el documento de una propuesta de liberalización. iii) Los productos que no forman parte de la propuesta de desgravación, pero que serán sujetos de cuotas arancelarias, tales como productos agrícolas,

² http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_2_s.pdf

³ http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_4_e.pdf

⁴ http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_5_s.pdf

agroindustriales y de pesca, o que deberán ser negociados en forma específicas, tales como vinos y otras bebidas alcohólicas. Entre estos últimos están los temas relacionadas a denominación de origen, indicaciones geográficas, que serán sujetos de acuerdos especiales en el marco de protección a la propiedad intelectual.

El MERCOSUR consideraba que la propuesta de la UE era muy modesta en productos agrícolas, donde tiene su mayor interés debido a la importancia de estos rubros en su oferta exportadora. El bloque sudamericano manifestó su disconformidad en los siguientes puntos (INTAL, 2003): i) La propuesta solamente incluía desgravación de los aranceles ad-valorem, dejando sin tratamiento los aranceles específicos que son los que en mayor medida protegen el mercado comunitario, o desde otra perspectiva, los que mayores restricciones imponen a las exportaciones del MERCOSUR hacia la UE. ii) La oferta de la UE excluía productos primarios relevantes en las exportaciones del MERCOSUR y en los cuales el bloque sudamericano posee amplias ventajas comparativas, como son los productos agrícolas y las manufacturas de origen agropecuario. iii) La situación de la categoría de desgravación "E" que carecía de un cronograma de desgravación, por lo cual no se podía evaluar su impacto ni valor. iv) Si bien la propuesta cubría el 90% del comercio bilateral en el periodo de referencia (1998-2000), cumpliendo de esa manera con el espíritu del Artículo XXIV del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT por sus siglas en inglés), en cuanto a valores del comercio no sucedía tal cosa. El promedio de importaciones de la UE desde el MERCOSUR entre 1998-2000, periodo acordado como referencia, fue de 19000 millones de US\$ y la oferta de la UE cubría 60% del comercio, de modo que dejaba de lado 8000 millones de US\$, en los cuales 6000 millones de US\$ ya ingresaban a la UE con arancel 0%

En la sexta reunión del CNB (Bruselas, octubre-2001) (SICE, 2002?⁵), el MERCOSUR presentó su oferta. El documento proponía la desgravación total en un plazo de diez años. La propuesta del MERCOSUR abarca casi el 40% de las posiciones arancelarias distribuidas en cinco canastas con un plazo de desgravación de hasta diez años, representando en total el 32% de las importaciones de la UE desde este mercado. La desgravación total se incluía en cinco categorías. Los productos de la Categoría A tendrían eliminación inmediata de sus aranceles; en la Categoría B los productos tendrían una eliminación de sus aranceles en ocho años; en la Categoría C, D y E los bienes eliminarían sus aranceles en diez años. Se incluían además una categoría de preferencias arancelarias del 20% pero sin indicar el número de ítems que incluía, y otra canasta de productos sensibles pero no ofertados, que representaba el 60% de los ítems arancelarios de la oferta y el 68% del valor total importado

por la UE desde el MERCOSUR en el año base (1998-2000). Comparativamente con la oferta de la UE, que fuera duramente criticada por el MERCOSUR, la oferta del bloque sudamericano era extremadamente conservadora. Por el lado agrícola tal situación se debía a la posición muy defensiva de Argentina⁶ y por el lado de los servicios y las manufacturas, el Brasil presentaba una posición muy conservadora en respuesta a su insatisfacción con la oferta de la UE (INTAL, 2004). Adjunto a la propuesta, el MERCOSUR presentó una lista de condiciones a las cuales estaban sujetas su propuesta. Entre estas se incluían la implementación por parte de la UE de un trato especial y diferenciado para el MERCOSUR; la inclusión en la oferta de la UE de la desgravación de los aranceles ad-valorem, específicos o mixtos, y/o cualquier otro tipo de gravamen equivalente; la protección de las industrias nacientes del MERCOSUR mediante un mecanismo o esquema a ser acordado; acceso efectivo a las exportaciones del MERCOSUR desde el primer año de vigencia del acuerdo y cupos crecientes durante el periodo de transición, hasta la total desgravación de los mismos. Al mismo tiempo el MERCOSUR presentó su oferta sobre el comercio de servicios y sobre compras gubernamentales.

Así como el MERCOSUR había criticado la propuesta de la UE, los negociadores comunitarios manifestaron que su decepción ante la oferta presentada y la atacaron principalmente de no cumplir con lo establecido en Artículo XXIV del Acuerdo GATT. Por lo tanto exigían que la propuesta fuera mejorada hasta cubrir el 90% comercio bilateral entre las partes y además no aceptaba las condiciones exigidas por el MERCOSUR para la implementación de su oferta. Luego de la presentación de la oferta del MERCOSUR se abrió un periodo de impasse entre las partes, que llevó a que en la siguiente reunión (Buenos Aires, abril-2002) (SICE, 2002?⁷), no se abordaron temas comerciales sino los relacionados a los otros dos pilares, el dialogo político y la cooperación para el desarrollo.

La tercera etapa fue un periodo de mutuas exigencias para la mejora en la oferta de la contraparte. En la novena reunión del CNB (Bruselas, marzo-2003) (SICE, 2003?⁸), el MERCOSUR mejoró su oferta de acceso a mercado. La propuesta mejorada incluyó el 88% de los ítems arancelarios equivalentes al 82% del valor importado por la UE. Con ello se destrabaron las dificultades prosiguiendo hacia avances en las discusiones de otras áreas: servicios, inversiones, compras gubernamentales, resolución de controversias y comercio electrónico. Sin embargo, si bien hubo algunos avances en el texto consensuado (consolidación) de los

⁶ Hay que tener presente que Argentina estaba experimentando los efectos de la crisis financiera que llevaría a colapso del sistema de convertibilidad en unos pocos meses más adelante.

⁷ http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_7_s.pdf

⁸ http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_9_e.pdf

⁵ http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_8_e.pdf

diversos capítulos del acuerdo, persistían desacuerdos en muchos puntos. La UE también presentó una ampliación a su oferta inicial, aumentada en 1235 los ítems alcanzados por las preferencias lo que significaba un incremento del 13% con respecto al universo inicial. Lo más significativo de la nueva oferta fue la inclusión de más ítems dentro de la categoría de desgravación inmediata, con lo que el valor comercial aumentaba al 62% de las importaciones europeas desde el MERCOSUR contra el 49% en la oferta de julio del 2001, para esta categoría.

Nuevamente ambas partes mostraron insatisfacción con las nuevas ofertas. La UE señalaba que gran parte del incremento de la oferta del MERCOSUR se hizo en base a aumentar el número de ítems arancelarios en la Categoría E para los cuales el cronograma de desgravación era de diez años, exageradamente prolongado para los negociadores europeos. Igual crítica fue hecha al aumento de ítems arancelarios en la Categoría C, donde el plazo de eliminación total del arancel se extendía hasta ocho años. En síntesis la mejora de la oferta de MERCOSUR fue en la ampliación del universo arancelario con desgravación (de 3691 ítems a 8259 ítems) pero con plazos no realistas. El MERCOSUR criticaba la oferta europea en el hecho de los 385 nuevos ítems incluidos en la canasta de liberalización inmediata, 375 de ellos ya ingresaban a la UE sin pagar aranceles de importación. Tal aumento no se podía considerar una liberalización real adicional del comercio, ya que el incremento del número de productos con desgravación inmediata se incrementaba en menos de 3%. De igual modo se criticaba que por otro lado el aumento del número de ítems en la categoría sin tratamiento definido de 195 (2001) a 963 en la nueva oferta, que representaban el 7% del valor de las importaciones comunitarias desde el MERCOSUR. En las siguientes reuniones la décima (Asunción, junio-2003) (SICE, 2003?⁹) y la undécima (Bruselas, diciembre-2003) (SICE, 2003?¹⁰) continuaron las negociaciones. En la última se acordó un intercambio de nuevas ofertas de acceso al mercado para 15 de abril.

En la duodécima reunión del CNB (Buenos Aires, marzo-2004) (SICE, 2004?¹¹) a la par de continuar con las negociaciones de acceso al mercado se dieron por finalizados los capítulos relativos a barreras técnicas al comercio, competencia y cuestiones aduaneras. Estos se sumaban a los textos acordados de los pilares de diálogo político y cooperación para el desarrollo. En la XIII reunión del CNB (Bruselas, julio-2004) (SICE, 2004?¹²), las dificultades continuaron. Los negociadores europeos presentaron una nueva oferta que liberaba el comercio agrícola en un 60% en la primera etapa, pero escalonado en diez años y el saldo restante en función a las

concesiones que la UE acuerde en la Ronda de Doha. La misma fue rechazada por la contraparte. El MERCOSUR consideraba esta nueva propuesta como un retroceso antes que un avance, al mismo tiempo consideraba insuficiente los cupos ofertados por la UE, ya que se hallaban muy por debajo de lo que actualmente el bloque sudamericano se hallaban exportando. Los negociadores europeos por su lado manifestaban su disconformidad con la oferta de acceso a mercados por parte del MERCOSUR en bienes industrializados como calzados, textiles, autopartes, metales ferrosos y no-ferrosos. Otras críticas de la UE guardaban relación con las limitaciones impuestas por el MERCOSUR para la participación de firmas europeas en el transporte marítimo, en la prestación de servicios transfronterizos, en las licitaciones de compras gubernamentales, y la falta de acuerdo en cuanto a las denominaciones de origen para algunas las bebidas alcohólicas y quesos de producción europea. Sin embargo, los documentos finales de los otros dos pilares se consensuó y se dio por finalizado, quedando solamente el pilar comercial en negociación. Finalmente en setiembre las partes intercambiaron ofertas mejoradas, y la no ser satisfactorias decidieron suspender las negociaciones.

OFERTAS PRESENTADAS EN SETIEMBRE DEL 2004

MERCOSUR

La propuesta del MERCOSUR para desgravación arancelaria total cubría prácticamente el 90% de las posiciones arancelarias organizadas en tres grupos. El primero incluía la liberalización total inmediata a la firma del acuerdo del 12% de las líneas arancelarias, mientras que en un segundo grupo el 29% de las líneas en un plazo que variaba entre dos y ocho años. Los restantes serían desgravados en un periodo de diez años con uno y dos de gracia. De este modo el 89% de los ítems arancelarios serían desgravados en el plazo entre diez y doce años. Del remanente de ítems arancelarios, un poco más de 2,5% se dividían entre cuotas y liberalización a 17 años y preferencias fijas del 20% y 50%, mientras que el 8% no se incluían en la propuesta (**Tabla 1**).

Traducido esto en términos de valor del comercio, la propuesta del MERCOSUR liberalizaba en forma inmediata el 12% de las importaciones europeas, y el 65% en el plazo de diez años. Las cuotas y preferencias cubrían el 13%. De este modo se cubría el 90% del comercio con los que se cumplía con el espíritu del Artículo XXIV del Acuerdo GATT. (INTAL, 2005).

Unión Europea:

La oferta de acceso al mercado de bienes de la UE ofrecía la liberalización inmediata del 34% de las partidas arancelarias exportadas por el MERCOSUR al mercado comunitario, y la liberalización en un plazo de hasta diez

⁹ http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_10_e.pdf

¹⁰ http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_11_e.pdf

¹¹ http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_12_e.pdf

¹² http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_13_e.pdf

años de otras grupo de productos que cubrían el 59% del total de líneas importadas por la UE. De este modo, la liberalización cubriría el 93% de los ítems arancelarios. Estos ítems se hallaban distribuidos en cinco canastas o categorías, una de las cuales correspondía a productos agrícolas procesados, en los cuales la UE reclamaba reciprocidad. Para los productos agrícolas, que sumaban unas 340 posiciones, la oferta comunitaria era de preferencias fijas del 20%, 50% y la concesión de cuotas. Finalmente, existían 435 ítems que se hallaban excluidas de la oferta, que representaban el 4% del total de líneas arancelarias (**Tabla 2**). La propuesta de la UE en términos de comercio, ofrecía la desgravación total e inmediata el

65% de las importaciones provenientes del MERCOSUR, aunque muchas de ellas, hay que acotar, ya estaban liberalizadas por efectos de las concesiones de la UE en el marco de la OMC. Así mismo incluía liberalizar en un periodo de diez años otros 29% de las importaciones desde el bloque sudamericano, de modo que el 94% estaría libre de aranceles en el año diez de la vigencia del acuerdo. Las preferencias fijas cubrían el 1.1% y las cuotas el 5% del valor total importado desde el MERCOSUR. Gran parte de los productos agrícolas y manufacturas de origen agropecuario de interés para el MERCOSUR se hallaban en estas con preferencias fijas y cuotas (INTAL, 2005).

Tabla 1. Oferta (24-setiembre-2004) del MERCOSUR a la UE.

Categorías	Ítems	Part. (%)	Valor *	Part. (%)
A (inmediata)	1,168	12	2,827,571	12.3
B (dos años)	1,760	18.1	2,399,603	10.5
C (8 años)	1,077	11.1	1,008,242	4.4
D (10 años con 1 de gracia)	1,889	19.4	4,368,062	19
E (10 años con 2 de gracia)	2,784	28.6	5,993,329	26.1
F (10 años con 7 de gracia y cuota)	46	0.5	1,102,890	4.8
<i>Total liberalización</i>	<i>8,724</i>	<i>90</i>	<i>17,699,697</i>	<i>77</i>
Preferencia fija 20%	64	0.7	747,809	3.3
Preferencia fija 50%	121	1.2	2,211,729	9.6
<i>Total preferencias y cuotas</i>	<i>185</i>	<i>2</i>	<i>2,959,538</i>	<i>13</i>
Sin categoría de desgravación asignada	821	8.4	2,275,688	9.9
<i>Total no incluido</i>	<i>821</i>	<i>8</i>	<i>2,275,688</i>	<i>10</i>
Total general	9,730	100	22,934,923	100

Fuente: Ministerio de Industria y Turismo de Argentina en: <http://www.comercio.gob.ar/web/index.php?pag=55&btn=161>

* Valor Promedio en miles de US\$ de las importaciones de la UE desde el MERCOSUR periodo 1998-2000

Las ofertas en agricultura y productos agrícolas procesados

Al llegar a esta etapa de las negociaciones, a más de las dificultades para acordar el punto de acceso al mercado aún existían numerosas diferencias entre las partes en materia de servicios (en especial marítimos, financieros y de telecomunicaciones), inversiones, compras gubernamentales, indicaciones geográficas, propiedad intelectual y reglas de origen. En relación a los productos primarios y acceso al mercado comunitario las diferencias se pueden resumir en los siguientes puntos: i) La oferta agrícola de la UE dista mucho de dar lugar a un incremento real de las exportaciones del MERCOSUR hacia el mercado comunitario. Del universo de productos agrícolas a ser negociados, la propuesta de la UE ha asignado 939 líneas (43.9% del total de líneas tarifarias) a la categoría con cuotas. Entre estos están los principales productos de exportación donde MERCOSUR tiene amplias ventajas comparativas, tales como carne bovina, porcina y aviar, y azúcar. A parte de ello, las cuotas ofertadas al MERCOSUR en varios productos agrícolas

son muy reducidas en relación al potencial de exportación del mercado sudamericano y al solicitado por el bloque sudamericano (**Tabla 3**). ii) Por lo general las exportaciones de los países del MERCOSUR sobrepasan las cuotas asignadas, de modo que las que son exportadas extra-cuotas ingresan al mercado comunitario pagando elevados aranceles¹³, mientras que otros países tienen un muy reducido nivel de uso del cupo asignado. Así por ejemplo, Sawaya et al (2004) señalan que del cupo otorgado a los países ACP (2002) por un total de 52,000 toneladas de carne bovina, estos solamente exportaron a la UE 7,000 toneladas (**Tabla 4**). iii) Además de las limitaciones en el acceso al mercado a los productos donde el MERCOSUR tiene mayores ventajas comparativas, los cupos propuestas por la UE se otorgaran en dos etapas. En la primera entre 50% y 60% del cupo se distribuirán en un plazo de diez años; el

¹³ La carne bovina exportada dentro de la cuota correspondiente al GATT tiene un arancel de 20% + 2,000 euros/ton y cuando son exportadas por encima de los límites de la cuota el arancel es 12.8% + 3,014 euros/ton 176.7% depende de cual sea mayor.

remanente será función a los resultados de la Ronda de Doha. El plazo de diez años es exageradamente prolongado y por otro lado no se tiene claro cuando se podrá concluir con esta ronda de negociaciones multilaterales, por lo cual existe un fuerte componente de ambigüedad en tal propuesta. iv) En el lado del MERCOSUR, los desacuerdos internos se traducen en la

imposibilidad de elaborar una propuesta de acceso al mercado más realista y atractivo para la UE. La posición argentina para la elaboración del acceso al mercado de bienes es muy conservadora dificultando ampliar la misma. Brasil adopta similar posición al momento de elaborar la oferta en materia de servicios, inversiones y compras gubernamentales.

Tabla 2. Oferta (29-setiembre-2004) de la Unión Europea al MERCOSUR.

Categorías	Items	Part (%)	Valor *	Part. (%)
A (inmediata)	3,526	33.8	13,108,660	64.7
B (4 años)	2,449	23.5	2,101,696	10.4
C (7 años)	2,079	19.9	1,563,106	7.7
D (10 años)	1,310	12.6	2,093,851	10.3
Productos agrícolas procesados	288	2.8	94,170	0.5
Total liberalización	9,652	92.6	18,961,483	93.6
<i>Preferencias arancelarias del 20%</i>	43	0.4	215,376	1.1
<i>Preferencias arancelarias del 50%</i>	56	0.5	3,229	0.0
<i>Cuotas</i>	241	2.3	1,029,225	5.1
<i>Total preferencias y cuotas</i>	340	3.3	1,247,830	6.2
Sin Categoría de desgravación asignada	417	4.0	50,568	0.2
Excluidos	18	0.2	2,973	0.0
Total no incluido	435	4.2	53,541	0.3
Total general	10,427	100.0	20,262,854	100.0

Fuente: Ministerio de Industria y Turismo. <http://www.comercio.gob.ar/web/index.php?pag=55&btn=161>

* Valor Promedio en miles de US\$ de las importaciones del MERCOSUR desde la UE periodo 1998-2000

Tabla 3. Cupos solicitados por el Mercosur y ofertados por la UE (toneladas).

Producto	Total de posiciones	Pedido Mercosur	Oferta UE	
			Total	Primera etapa
Carne bovina fresca y congelada	11	350,000	100,000	60,000
Carnes y despojos de aves frescas	83	250,000	75,000	45,000
Leche en polvo	31	50,000	13,000	6,500
Manteca y materia grasas de leche	8	20,000	4,000	2,000
Queso y requesón	37	60,000	20,000	10,000
Ajos	1	20,000	10,000	6,000
Trigo y morcajo o tranquill(on	1	4,600,000	200,000	120,000
Maiz y sorgo	7	700,000	700,000	400,000
Arroz	24	300,000	40,000	26,000
Carne Porcina	19	80,000	11,000	6,000
Bananas	1	60,000	30,000	30,000
Etanol	2	3,000,000	1,000,000	600,000

Fuente: INTAL (2005)

El doble cobro de aranceles dentro del MERCOSUR, era una situación inaceptable para la UE, que ya en el 2000 reclamó al MERCOSUR reciprocidad en el punto. Los bienes que ingresan al espacio comunitario una vez abonado los aranceles por el punto de ingreso puedan circular libremente dentro de la Unión. A la fecha de la

suspensión de las negociaciones la situación aún fue regularizada. v) Finalmente, la indefinición de la Ronda de Doha impide que la UE adopte una postura más abierta en cuanto a sus concesiones de acceso al mercado de bienes agrícolas al MERCOSUR.

Tabla 4. Principales preferencias de la UE para carne bovina (2002) (Toneladas).

Beneficiarios	Exportaciones	Cuotas	Cobertura	Arancel
Países ACP	18,955	52,100	36%	8% del NMF
Países candidatos*	18,776	47,070	40%	10% del NMF
<i>Cuota de GATT</i>		53,000		
Argentina	6,000		11%	20% advalorem
Brasil	44,000		83%	
Paraguay	0		0%	
Uruguay	3,000		6%	
Total Mercosur	53,000		100%	
<i>Cuota para procesamiento en la UE</i>		38,500		
Argentina	6,000		16%	20% advalorem y 2,138 euros/tn)
Brasil	28,100		73%	
Paraguay	0		0%	
Uruguay	4,400		11%	
Total Mercosur	38,500		100%	
<i>Cuotas Hilton</i>		69,100		
Argentina	38,000		55%	20% advalorem
Brasil	5,000		7%	
Paraguay	0		0%	
Uruguay	6,300		9%	
Total Mercosur	49,300		71%	

Fuente: Sawaya et al. (2004)

* Se refiere a los países que ingresaron a la UE en el 2004 y 2007

CONCLUSIÓN

Este trabajo ha presentado cronológicamente el desarrollo de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR para llegar a la firma de una Asociación Interregional.

El periodo abarcado va desde el inicio de las negociaciones, fines de 1999, hasta la suspensión en setiembre del 2004. Se ha descrito y discutido la ofertas presentadas en acceso a mercado, así como las limitaciones en la oferta de cada una de las partes negociadoras. Actualmente, las negociaciones han entrado en una nueva dinámica con el relanzamiento de las mismas en el 2010.

LITERATURA CITADA

EURLEX. 1996. Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra - Declaración conjunta sobre el diálogo político entre la Unión Europea y el Mercosur Disponible en: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319\(02\):ES:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319(02):ES:HTML)

INTAL. 2001. Informe MERCOSUR Año 6 - Número 7 2000-2001 Serie: Informes Subregionales de Integración. BID/ INTAL Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto para la Integración de América

- Latina y el Caribe. Buenos Aires, 2001 96 p. Disponible en http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_7.pdf
- INTAL. 2003. Informe MERCOSUR Año 7 - Número 8 2001-2002 Serie: Informes Subregionales de Integración. BID/ INTAL Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, 2003. 168 p. Disponible en http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_8.pdf Consultado el 16 de abril de 2010.
- INTAL. 2004. Informe MERCOSUR, Año 8, Número 9 2003-2004 Serie: Informes Subregionales de Integración. BID/ INTAL BID/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, 2004. 132 p. Disponible en http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/eInforme_MERCOSUR_9.pdf Consultado el 16 de abril de 2010.
- INTAL. 2005. Informe MERCOSUR Número 10 2004-2005. Serie: Informes Subregionales de Integración. BID/ INTAL BID/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, 2005. 140 p. Disponible en http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/eInforme_MERCOSUR_10.pdf Consultado el 19 de abril de 2010.
- Kopke, R. 2007. Implicaciones de los acuerdos comerciales de la Comunidad Europea con Centroamérica y los Países Andinos, Traducción actualizada de la versión alemana. ISBN-12:978-3-923020-35-5, Berlin, Diciembre 2006. Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica, Berlin (FDCL). Disponible en <http://fdcl-berlin.de/fileadmin/fdcl/Publicationen/UE-SIECA-CAN-FDCL-esp.pdf>
- Molle, G. 2006. Negociación MERCOSUR-Unión Europea. Revista del CEI-Comercio Exterior e Integración. Mayo 2008-Nro. 11 p. 95-120.
- Sawaya, M., J. Carfantan, G. Kutas, A. Meirelles, A. Meloni, E. Da Cunha. 2004. Fast-tracking a feasible EU-MERCOSUR: Agreement: Scenarios of Untying the Agriculture Knot Instituto de Estudos do Comercio e Negociaciones Internacionais. Institute for International Trade Negotiations. San Paulo, Brasil. 2004. 51 p.
- SICE: Sistema de Información sobre Comercio Exterior. Disponible en: http://www.sice.oas.org/default_s.asp
- Ministerio de Industria y Turismo de Argentina. Secretaria de Política y Gestión Comercial. Disponible en: <http://www.comercio.gob.ar/web/index.php?pag=55&btn=161>