

La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?

Adrián Makuc
Gabriela Duhalde
Ricardo Rozemberg

Instituto para la Integración
de América Latina y el
Caribe (INTAL)
Sector de Integración y
Comercio (INT)

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-841

La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?

Adrián Makuc
Gabriela Duhalde
Ricardo Rozemberg

Agosto 2015

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Makuc, Adrián.

La negociación MERCOSUR–Unión Europea a veinte años del acuerdo marco de
cooperación: quo vadis?/ Adrián Makuc, Gabriela Duhalde, Ricardo Rozemberg.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 841)

Incluye referencias bibliográficas.

1. International trade. 2. International economic relations. 3. Foreign trade regulation
—Europe. 4. Foreign trade regulation—Southern Cone of South America. 5.
MERCOSUR (Organization). I. Duhalde, Gabriela. II. Rozemberg, Ricardo. III. Banco
Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el
Caribe (INTAL). IV. Título. V. Serie.
IDB-TN-841

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



BID-INTAL, pubintal@iadb.org

La Negociación MERCOSUR–Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?

Adrián Makucⁱ

Gabriela Duhaldeⁱⁱ

Ricardo Rozembergⁱⁱⁱ

Resumen

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea forman parte del complicado tablero de negociaciones comerciales internacionales en el cual los países intentan mejorar sus posiciones relativas en el mercado mundial a través de la firma de acuerdos, ya sea en el plano multilateral como en el regional. La presente nota técnica analiza la evolución de las negociaciones desde su lanzamiento a la actualidad, intentando indagar sobre las motivaciones, los progresos y los fracasos registrados a lo largo de estos 20 años; y profundiza sobre los aprendizajes y lecciones aprendidas. Así, en la primera parte se aborda el período que abarca desde la negociación del Acuerdo Marco de 1995 hasta la transitoria interrupción en 2004, dando cuenta de las dificultades observadas en las diferentes áreas de negociación que incidieron de manera decisiva sobre las marchas y contramarchas del período, así como en la determinación de la suspensión de las negociaciones. La segunda parte examina desde la reanudación de las negociaciones en 2010 a la actualidad, atendiendo a los cambios en el escenario internacional y a los registrados al interior de cada uno de los bloques (y sus implicancias sobre la negociación birregional). También se lleva a cabo un seguimiento del camino recorrido por los países del MERCOSUR para el logro de la construcción de una oferta común. Por último, se consideran algunos de los aspectos necesarios para una aproximación a los posibles escenarios del futuro inmediato de la relación birregional.

Códigos JEL: F; F01; F02; F1; F13; F5; N1

Palabras clave: Economía internacional; Perspectiva global; Orden económico internacional; Comercio; Política comercial, Organizaciones internacionales; Relaciones internacionales y economía política internacional; Macroeconomía y economía monetaria, crecimiento y fluctuaciones.

ⁱ Licenciado en Economía Política, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Docente de la Maestría de Relaciones Comerciales Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Especialista en temas de comercio internacional y negociaciones comerciales internacionales. Consultor en temas de política comercial externa.

ⁱⁱ Magister en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Licenciada en Relaciones Internacionales. Docente de la Universidad Abierta Interamericana y de la Escuela Argentina de Negocios. Consultora en temas de comercio exterior, especializada en pequeñas y medianas empresas.

ⁱⁱⁱ Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Master en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Di Tella. Actualmente se desempeña como Economista e Investigador del Centro iDeAS de la Universidad Nacional de San Martín, y como consultor de diversos organismos y organizaciones nacionales e internacionales: INTAL, BID, Red MERCOSUR, Red LATN, ITC, CIPPEC, CERA, entre otros. Es docente de la UBA, UNSAM, FLACSO y UNQ. Es autor de diferentes trabajos sobre la problemática de sectores productivos, el comercio exterior y la integración regional, la inversión extranjera directa y las negociaciones económicas internacionales.

Presentación

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del BID (BID-INTAL) viene documentando la evolución del proceso de integración de los países que forman el MERCOSUR prácticamente desde los años iniciales de esta iniciativa. Es testimonio de ello la publicación del *Informe MERCOSUR*, un reporte de frecuencia anual donde se recogen los aspectos principales de la evolución del comercio, la inversión y las agendas interna y externa del bloque, así como un seguimiento de la coyuntura del acuerdo, y de las distintas iniciativas de vinculación y negociación entre sus países integrantes, a través de la *Carta Mensual* que publica el Instituto.

El presente estudio se inscribe dentro de esta perspectiva. En este caso, el objetivo es presentar una síntesis razonada de la evolución de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, un componente de las negociaciones extra-bloque que comenzó a desarrollarse desde 1995 y que ha atravesado múltiples circunstancias sin poder arribar aun a una resolución. El trabajo establece los principales condicionantes internos y externos de estas tratativas para ambas partes y ofrece un recuento de sus principales hitos que llega hasta el momento presente. A la fecha, el hecho más saliente es la construcción de una oferta consensuada por los integrantes del MERCOSUR que eventualmente permitiría retomar las negociaciones bi-regionales. Hacer un balance de largo plazo de estas negociaciones cobra importancia en el contexto actual. Como se sabe, los escasos resultados de la Ronda de Doha han debilitado el plano multilateral y fortalecido el surgimiento de las negociaciones orientadas a constituir los llamados “mega-acuerdos” regionales. Estos hechos ponen en perspectiva la necesidad para el MERCOSUR de avanzar en su red de relacionamientos externos de una manera creativa, una empresa en la que la importancia de la UE como socio del bloque no puede pasar desapercibida.

La producción de esta nota técnica estuvo a cargo de los consultores Adrián Makuc, Gabriela Duhalde y Ricardo Rozemberg en coordinación con Alejandro

Ramos, Economista *Senior* del BID-INTAL. El trabajo forma parte de las actividades del Sector de Integración y Comercio, cuya gerencia está a cargo de Antoni Estevadeordal.

Como en otras publicaciones, se reitera la invitación a los lectores a enviar sus observaciones y comentarios a pubintal@iadb.org.

Gustavo Beliz

Director
Instituto para la Integración de
América Latina y el Caribe
Sector de Integración y Comercio

Abreviaciones y Acrónimos

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ADPIC	Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
AEC	Arancel Externo Común
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMIC	Acuerdo Marco Interregional de Cooperación
CARICOM	Comunidad del Caribe
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CNB	Comité de Negociaciones Birregionales
COPA	Organizaciones Profesionales Agrarias de Europa
DPI	Derechos de Propiedad Intelectual
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IED	Inversión Extranjera Directa
IG	Indicaciones Geográficas
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
NCM	Nomenclador Común del MERCOSUR
NMF	Nación Más Favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
OTC	Normas Técnicas-Obstáculos Técnicos al Comercio
PAC	Política Agrícola Común
PED	Países en Desarrollo
SACU	Unión Aduanera de África del Sur
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
TED	Trato Especial y Diferenciado
TTIP	Acuerdo de Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión
UE	Unión Europea
ZLC	Zona de Libre Comercio

Contenidos

I.	Introducción	1
II.	Los antecedentes de la negociación: del Acuerdo Marco de 1995 hasta la -transitoria- interrupción en 2004	5
	A. Dando los primeros pasos... con la cooperación como eje	5
	B. El inicio de las negociaciones MERCOSUR-UE en abril del año 2000 y la creación del Comité de Negociaciones Birregionales	7
	C. Las negociaciones del período 2000-2004: entre los aspectos normativos y las ofertas	9
	D. Dificultades e insatisfacción: pilares detrás de la interrupción de las negociaciones en octubre de 2004	13
	E. La interrupción de las negociaciones y el fin del ALCA. ¿Una nueva visión del MERCOSUR respecto del frente externo?	18
III.	La reanudación de las negociaciones en 2010	21
	A. Cambios en el escenario internacional y sus reflejos hacia el interior de los procesos integradores	21
	B. Cambios al interior de cada uno de los bloques y sus implicancias sobre la negociación birregional	25
	C. El desarrollo de las negociaciones desde mayo 2010 a la fecha	28
	D. La importancia de las condicionalidades	33
	E. Los sectores productivos frente a la perspectiva de un acuerdo	36
	F. El proceso de construcción de las nuevas ofertas	40
IV.	Perspectivas futuras	49
	Un comentario final	53
V.	Bibliografía	55

I. Introducción

La historia de las relaciones entre los países de América del Sur y los europeos se remonta a la época del descubrimiento y la conquista de América. Desde entonces los lazos culturales y económicos existentes entre ambas regiones han posibilitado la apertura de múltiples espacios para la cooperación.

En el siglo XXI, las relaciones políticas, económicas y comerciales siguen teniendo una gran importancia para las dos partes. A nivel político, se ha llegado a establecer un diálogo a través del mecanismo de las reuniones periódicas entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE), que son una continuidad de las cumbres de los países de América Latina y el Caribe (ALC) con la UE. A nivel económico y comercial, las relaciones birregionales muestran que cada una de ellas es un socio relevante de la otra parte. Además, y quizá el hecho más destacable, el potencial de crecimiento de la relación es enorme y puede apreciarse a partir de la evidencia que surge de los datos de comercio de bienes y servicios y de las inversiones de origen europeo radicadas en países de la ALC.

En este contexto se ubica la relación entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la UE. Previa a la conformación del MERCOSUR, la UE ya era un socio de gran relevancia para cada uno de los países miembros del bloque sudamericano. Desde la firma del Tratado de Asunción, estos países tuvieron el objetivo de lograr un reconocimiento internacional y el primero provino de la UE con la firma de un Acuerdo de Cooperación en 1992.

A partir de allí, y especialmente desde el lanzamiento del proyecto de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (diciembre 1994), la confluencia de intereses llevó a la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación MERCOSUR-UE (AMIC) en 1995, su posterior ratificación en 1999 y el inicio de las negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio en el año 2000.

En el ámbito multilateral, en 1999 había fracasado el intento de iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales promovido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la conferencia ministerial de Seattle (29 de noviembre al 4 de diciembre de 1999). Sería necesario esperar a noviembre de 2001 para que se pudiera tener un consenso para lanzar la nueva ronda de negociaciones en la conferencia ministerial celebrada en Doha, Qatar.

El lanzamiento de las negociaciones entre MERCOSUR y la UE en abril de 2000 tenía como objetivo avanzar independientemente de lo que sucediera en el ámbito multilateral. Sin embargo, desde el principio, el proceso de esta negociación estuvo, de alguna forma, condicionado por lo que pudiera llegar a suceder en la Ronda de Doha, particularmente en lo que concierne al comercio de productos agropecuarios.

La dificultad de avanzar en la negociación MERCOSUR-UE existió desde el primer momento porque era evidente que se enfrentaban dos bloques con grandes diferencias en el nivel de desarrollo económico (aunque Brasil pueda ser considerada una de las mayores economías del mundo), cuyos intereses eran divergentes y los objetivos que ambas partes buscaban no eran equivalentes.

En efecto, el interés central del MERCOSUR estaba enfocado en el comercio de bienes y especialmente en el comercio de productos agropecuarios, más que en todos los demás aspectos de la negociación. Por el contrario, los objetivos de la UE apuntaban solo parcialmente a la apertura del mercado de bienes industriales y se focalizaban en la liberalización del comercio de servicios y de compras gubernamentales (con énfasis en el mercado de Brasil), en el tratamiento de sus inversiones y en la aceptación de nuevas reglas de protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI).

Recuadro I. La importancia de las inversiones europeas en la región

Como se aprecia en los cuadros que siguen, la UE es altamente relevante en el stock y flujo de inversión extranjera directa (IED) en la región del Cono Sur. En efecto, las firmas europeas representan cerca de la mitad de la IED recibida por el MERCOSUR en los últimos siete años, en tanto que significan poco más del 60% del capital extranjero productivo instalado en estos países. De ahí la importancia que le asigna la UE al tratamiento de sus inversiones en el Acuerdo. Del mismo modo, hay un interés del MERCOSUR por preservar su alianza en este sentido, que complementa y potencia el desarrollo comercial bilateral.

Cuadro A. Flujos de IED recibidos por el MERCOSUR: Total y desde la UE

Valor en millones de US\$ y participación en porcentaje

País	2001-2006			2007-2013		
	UE	Total	%	UE	Total	%
Argentina	9.243	24.255	38,1%	21.684	64.606	33,6%
Brasil	42.799	94.191	45,4%	184.311	320.528	57,5%
Paraguay	7	75	9,3%	210	584	35,9%
Uruguay	710	3.580	20,0%	2.418	15.240	15,9%
MERCOSUR	52.759	122.101	43,2%	208.624	400.958	52,0%

Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD.

Cuadro B. Stock de IED recibida por el MERCOSUR desde la UE

Participación en el total

	2001-2006	2007-2013
MERCOSUR	49,5%	61,5%

Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD.

Este desequilibrio inicial tiñe toda la historia de la negociación del acuerdo. Esta divergencia de inicio y la escasa flexibilidad puesta de manifiesto por los negociadores de ambas partes con respecto a los objetivos buscados, fueron un rasgo dominante durante prácticamente todos los años de la historia de esta negociación.

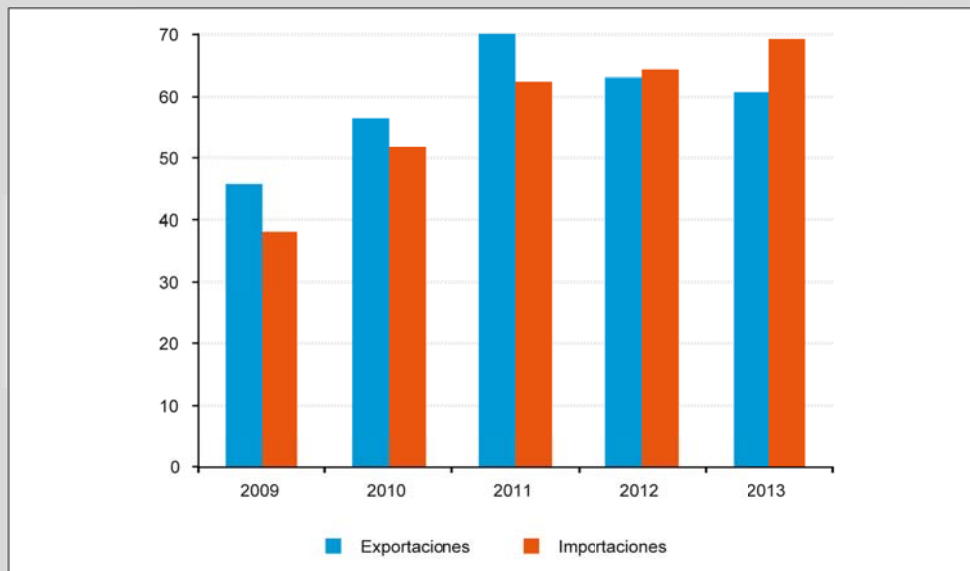
Por el lado del MERCOSUR, predominaba la concentración en los resultados en materia de acceso al mercado europeo para los productos de la oferta exportable (especialmente agroalimentos) como beneficio principal del acuerdo. Complementariamente, los países del MERCOSUR debían enfrentar la reacción que provocaban los efectos negativos (reales o potenciales) de la apertura del mercado propio a los bienes industriales de origen europeo, especialmente en Argentina y Brasil.

Recuadro II. Un comercio birregional asimétrico

Luego de lo peor de la crisis que afectara a la UE en 2008/2009, el comercio birregional fue recuperando dinamismo, sostenido tanto por una demanda latinoamericana que crecía -al menos hasta el último bienio- bien por encima de la media internacional, como por los elevados precios internacionales de las principales *commodities* exportadas por el MERCOSUR. El estancamiento de dichos precios y cierta involución de los mismos a partir del último período explican en buena medida la retracción exportadora del MERCOSUR.

Gráfico A. MERCOSUR - UE. Intercambio de bienes

En miles de millones de US\$, 2009-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la OMC.

En cualquier caso, el comercio interregional observa un claro comportamiento norte-sur, tipificado como de exportación de productos primarios e importación de bienes manufactureros. Este desempeño evidencia las asimetrías de intereses detrás de la negociación por parte de cada uno de los bloques.

Cuadro C. Composición del comercio del MERCOSUR con la UE

En porcentaje, datos de 2013

Tipo de producto	Exportaciones	Importaciones
Productos agrícolas	49,3%	4,2%
Combustibles y minería	21,5%	8,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de la OMC.

Por el lado de la UE, la búsqueda de objetivos de máxima llevó a sus negociadores a insistir permanentemente con posiciones que, en algunos casos, eran prácticamente imposibles de aceptar por parte del MERCOSUR. Al mismo tiempo, la UE tenía plena conciencia que cualquier concesión que hiciera para responder a los intereses ofensivos del MERCOSUR en materia de acceso a mercado de productos agropecuarios iba a generar, como mínimo, algún grado de conflicto interno en los países miembros productores de bienes similares.

II. Los antecedentes de la negociación: del Acuerdo Marco de 1995 hasta la -transitoria- interrupción en 2004

A. Dando los primeros pasos... con la cooperación como eje

El AMIC firmado en diciembre de 1995, y en vigor desde 1999, fue el puntapié inicial de un diálogo birregional amplio y diverso, que se transformó a partir del año 2000 en una negociación para la creación de una zona de libre comercio (ZLC). El AMIC contenía disposiciones generales sobre los mecanismos para promover el fortalecimiento de los vínculos birregionales, a través de tres componentes principales: el diálogo político, la cooperación y el comercio.

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

Los modelos y estrategias de integración económica han estado signados en la historia de la economía política mundial por dos elementos esenciales: las características de la estructura de las relaciones económicas internacionales y la predominancia de determinados marcos teóricos y paradigmas sobre los cuales se han construido los proyectos (Bernal-Meza, 1999, p. 1). Así, la dinámica del nuevo orden económico mundial demandó a los países del MERCOSUR la elaboración de una nueva estrategia de inserción internacional y de un marco teórico que la sustentara, el “regionalismo abierto”. Este paradigma que se caracterizó por promover la liberalización intrabloque, a la vez que buscaba reducir las barreras comerciales hacia el resto del mundo, sustentó las iniciativas en materia de integración regional llevadas a cabo en ALC durante la década de 1990, en un contexto cualitativamente distinto al del período anterior, caracterizado por un creciente nivel de apertura, de adopción de profundas reformas económicas con orientación de mercado y atravesado por el proceso de globalización.

En el plano político estratégico, para el MERCOSUR las conversaciones bilaterales formales con la UE implicaban un reconocimiento explícito de la unión aduanera como un actor del sistema internacional. En 1995, el MERCOSUR parecía ser una experiencia vital y exitosa de integración económica regional entre países en desarrollo (PED). La consolidación democrática de los países de la región, la mejora en las relaciones bilaterales y el aumento del comercio intrarregional atrajeron la atención internacional sobre el bloque. Las expectativas económicas eran positivas dado que la

producción real y la demanda interna estaban experimentando un crecimiento acelerado mientras había un auge del comercio bilateral y los flujos de inversión. En el plano económico-comercial, la UE se convertiría en el principal socio del MERCOSUR, representando en el período 1998-2000, cerca de 30% del comercio total del bloque (Terra, 2002, p. 8), lo cual explica también el gran interés inicial en profundizar sus relaciones comerciales con los países europeos.

En cuanto a la composición de los intercambios entre ambas regiones, en el período de referencia casi 85% de las importaciones totales del MERCOSUR provenientes de la UE correspondían a por productos metálicos, maquinaria y equipo, y productos de la industria química. Por el otro lado, más de 70% de las compras de la UE al MERCOSUR comprendían productos agrícolas, alimentos, bebidas, tabaco, productos metálicos, maquinarias y equipos y extracción de hierro (Terra, 2002, p. 8). Los países del MERCOSUR mostraban una clara especialización en productos agropecuarios que conformaban sus principales exportaciones hacia la UE, mientras que importaban productos de mayor valor agregado. Si bien la protección arancelaria de la UE era baja para la mayor parte del universo arancelario, un núcleo de productos de gran relevancia en las exportaciones del MERCOSUR (principalmente agroalimentos) estaba fuertemente protegido. Existía la esperanza de que un acuerdo con la UE posibilitara ampliar el acceso a dichos mercados, desbloquear el tema agrícola y otras restricciones de política comercial que existían entre ambos bloques.

Como se mencionara anteriormente el AMIC tenía tres componentes principales: el diálogo político, la cooperación y el comercio. Los ámbitos de cooperación comercial abarcaban: a) el acceso al mercado: la liberalización comercial (barreras arancelarias y no arancelarias) y disciplinas comerciales (prácticas restrictivas de la competencia, reglas de origen, salvaguardias, regímenes aduaneros especiales, entre otras; b) relaciones comerciales de las partes frente a terceros países; c) compatibilidad de la liberalización comercial con las normas multilaterales;¹ d) identificación de productos sensibles y productos prioritarios para las partes; y e) cooperación e intercambio de información en materia de servicios, en el marco de sus competencias respectivas. El Acuerdo establecía también objetivos de cooperación en otros ámbitos, como por ejemplo en materia aduanera, estadísticas, propiedad intelectual, empresarial, transporte, energía, ciencia y tecnología, educación, entre otros.

¹ El artículo 4 del AMIC postula el objetivo de las partes de ampliar y diversificar sus relaciones en conformidad con los lineamientos de la OMC, aunque teniendo en cuenta explícitamente la sensibilidad de determinados productos.

En el plano institucional, el artículo 25 instituía un Consejo de Cooperación que supervisaría la puesta en marcha del Acuerdo, que se reuniría a nivel ministerial con carácter periódico y estaría constituido por miembros del Consejo y de la Comisión Europea por una parte, y por miembros del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común, por la otra.

La primera reunión del Consejo de Cooperación tuvo lugar en Bruselas el 24 de noviembre de 1999. En la misma, las partes se abocaron a definir la estructura, metodología y calendario de los futuros encuentros, poniendo en marcha una fase intensa de tratativas a través del creado Comité de Negociaciones Birregional (CNB) MERCOSUR-UE.

Recuadro III. La negociación MERCOSUR-UE y el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): hacia una relación balanceada con las dos grandes potencias

Desde el punto de vista del MERCOSUR, la nueva estrategia de inserción internacional llevó a la necesidad de negociar en distintos frentes. En este contexto, la opción de negociar con la UE era percibida como una alternativa complementaria a la instancia continental del ALCA, impulsada por Estados Unidos desde principios de los años noventa. La posibilidad de contar con un socio en el ámbito internacional y multilateral frente a los distintos cambios que se estaban procesando en el sistema global, y que además funcionara como un contrapeso, resultaba por demás interesante.

Desde la perspectiva europea, si bien el Acuerdo con MERCOSUR formaba parte de una estrategia más amplia de política comercial y cooperación hacia los PED -que se materializó en los pactos firmados con Sudáfrica y otros países de ALC-, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las negociaciones del ALCA también aparecían como disparadores importantes para la activación del Acuerdo.

En efecto, el posible costo de oportunidad en términos comerciales y de inversión que se podría derivar de la constitución del ALCA, impulsó a la UE a la búsqueda de acuerdos de integración bilateral con países y/o bloques de ALC, para contrarrestar la pérdida potencial de cuota de mercado que podría originar el esquema hemisférico. Además casi la cuarta parte de la IED recibida en ALC provenía de la UE. Los estudios de impacto encargados por la Comisión Europea a partir del 2003 demostrarían que en términos generales, el Acuerdo sería muy beneficioso para la economía comunitaria, debido fundamentalmente al crecimiento esperado de los servicios y de la industria europea.*

* Ver los estudios encargados por la CE a la Universidad de Manchester: "Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) of the Association Agreement under Negotiation between the European Community and MERCOSUR". Consulta web: <http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/sustainability-impact-assessments/assessments/>

B. El inicio de las negociaciones MERCOSUR-UE en abril del año 2000 y la creación del Comité de Negociaciones Birregionales

Desde el año 2000, que marcó el inicio de las negociaciones para crear una ZLC con la reunión del primer CNB, hasta el mes de mayo del año 2004, momento a partir del cual se produciría un estancamiento en el diálogo birregional, se desarrollaron varios

encuentros del Comité. En el primero (Buenos Aires, 6 y 7 de abril de 2000) se llegó a un acuerdo respecto al método de la negociación en materia comercial, y se acordó desarrollarla sobre la base de tres principios generales:

- 1) Negociaciones integrales y resultados equilibrados;
- 2) La no exclusión de ningún sector, teniendo en cuenta las sensibilidades de ciertos productos y servicios de conformidad con las reglas de la OMC; y
- 3) El compromiso único; esto es, los resultados de las negociaciones deberían constituir un único emprendimiento a ser implementado por las partes como un todo indivisible. Dicho de otro modo, ninguna parte del Acuerdo sería puesta en marcha hasta que todas las cuestiones negociadas pudieran ser implementadas en conjunto.

Además, se plantearon en dicha oportunidad los objetivos principales de la negociación: liberalización bilateral y recíproca del comercio de bienes y servicios conforme a las reglas de la OMC; mejora en el acceso a compras gubernamentales en los mercados de bienes, y servicios; mayor apertura y un ambiente no discriminatorio a las inversiones; adecuada y efectiva protección de los DPI; políticas de competencia; disciplinas en materia de defensa comercial y un efectivo mecanismo de solución de controversias.

En dicha reunión se acordó también la estructura y el contenido de negociación de tres grupos técnicos (GT):

GT1: Comercio de bienes: todos los temas vinculados al acceso al mercado de mercancías (barreras arancelarias y no arancelarias): normas de origen, normas técnicas, medidas de defensa comercial (derechos *antidumping*, derechos compensatorios y salvaguardas) y cuestiones aduaneras.

GT2: Comercio de servicios, DPI y medidas para fomentar un clima de inversiones abierto y no discriminatorio.

GT3: Compras del estado, competencia y solución de controversias.

Los tres GT se reunieron por primera vez en la segunda reunión del CBN, en la cual se intercambiaron información sobre diversos temas tales como la Política Agrícola

Común (PAC) de la UE y su proceso de ampliación, la evolución del proceso de integración del MERCOSUR y los acuerdos de asociación con Chile y Bolivia.

A partir de ese momento (Bizzozero Revelez, 2006, p. 18) comenzaron a explicitarse las diferencias en diversos temas del ámbito comercial. Uno de los asuntos de mayor envergadura se refirió a los objetivos y contenidos de la ZLC a crear. Ello llevó a que en el inicio de las negociaciones arancelarias se encontraran dificultades para definir la metodología a encarar.

C. Las negociaciones del período 2000-2004: entre los aspectos normativos y las ofertas

Durante las primeras reuniones del CNB se establecieron los principios generales y objetivos para las negociaciones comerciales, se discutió sobre los métodos y modalidades, la estructura y contenido de los grupos técnicos, y se llevó a cabo un proceso de intercambio de información.

Cuadro 1. Cronología de las principales reuniones realizadas en 2000-2004

Reuniones	Fecha y lugar
I CNB	Buenos Aires, abril de 2000
II CNB	Bruselas, junio de 2000
III CNB	Brasilia, noviembre de 2000
IV CNB	Bruselas, marzo de 2001
V CNB	Montevideo, julio de 2001
VI CNB	Bruselas, octubre de 2001
VII CNB	Buenos Aires, abril de 2002
Ministerial	Rio de Janeiro, julio de 2002
VIII CNB	Brasilia, noviembre de 2002
IX CNB	Bruselas, marzo de 2003
X CNB	Asunción, junio de 2003
Ministerial	Bruselas, noviembre de 2003
XI CNB	Bruselas, diciembre de 2003
XII CNB	Buenos Aires, marzo de 2004
XIII CNB	Bruselas, mayo de 2004
XIV CNB	Buenos Aires, junio de 2004
XV CNB	Bruselas, agosto de 2004

Una de las grandes divergencias que surgiría a partir de la cuarta reunión del CNB estaría relacionada con cuestiones metodológicas, ya que mientras la propuesta del

MERCOSUR implicaba definir objetivos específicos para cada uno de los temas, la UE proponía intercambiar ofertas y presentar textos sobre los diversos aspectos, sin determinar los objetivos específicos para cada uno, ni definir reglas que guiaran la presentación de ofertas. El argumento de la Comisión se sustentaba en que todos los acuerdos regionales que había negociado respetaban una matriz única, y que cualquier cambio en dicha matriz sería rechazado por los negociadores europeos. De hecho, en el V CNB que se llevó a cabo en Montevideo siguiendo la línea anterior, y a pesar de no haberse logrado acuerdo con MERCOSUR sobre los métodos y modalidades, la UE presentó unilateralmente una oferta arancelaria y textos de negociación sobre bienes, servicios y compras gubernamentales.

El MERCOSUR finalmente aceptó la postura de la UE de no acordar modalidades en forma previa, optando por resolver los problemas durante la negociación de las ofertas, comprometiéndose a presentar la propia en la sexta ronda de negociaciones (Bruselas, octubre 2001). En dicha instancia presentó una propuesta de liberalización del comercio de bienes, servicios y de compras gubernamentales pero introdujo -como condicionalidades horizontales a la oferta- el tema distorsiones y asimetrías.² En efecto, el objetivo del MERCOSUR era conformar una ZLC sin exclusión de productos, con la eliminación de todas las barreras arancelarias y no arancelarias que impedían, dificultaban o distorsionaban el pleno acceso a mercados, incluyendo los subsidios a las exportaciones, las ayudas internas, los precios de entrada, los crestas arancelarias, y las restricciones que se generaran por la utilización indebida de obstáculos técnicos al comercio (OTC) y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF).

Por su parte la UE reafirmaba, en dicha instancia, la necesidad de una oferta compatible con las disposiciones de la OMC para el establecimiento de una ZLC, en el sentido que cubriera más del 90% del comercio histórico. Resulta importante aclarar que la UE podía alcanzar el 90% sin comprometer la liberalización de los productos sensibles (Molle, 2008, p. 104). Los productos excluidos de la oferta de la UE eran los de mayor interés para el MERCOSUR (principalmente agroalimentos). Estos productos entrarían a la UE bajo el sistema de cuotas, en tanto que la ampliación de las mismas dependería no

² Exigía por ejemplo el establecimiento de un mecanismo que permitiera compensar a los países del MERCOSUR por la utilización de medidas de ayuda interna por la UE que pudieran estimular las exportaciones de ésta al MERCOSUR y dificultar las importaciones a la UE de productos provenientes del bloque sudamericano.

de las negociaciones birregionales sino del resultado de las rondas de la OMC³. Por otro lado, manifestaría escasa disposición a considerar las condicionalidades propuestas por el bloque sudamericano.

Para la reunión del VIII CNB (Brasilia, 2002) tampoco pudieron acordarse las reglas para formular las ofertas. Las discusiones de los GT se focalizaron en los textos sobre estándares, regulaciones técnicas, procedimientos de conformidad, reglas de origen, propiedad intelectual, procedimientos aduaneros y solución de controversias.

Luego del VIII CNB el MERCOSUR revisó su propuesta en materia arancelaria y presentó en la fecha comprometida una nueva oferta con una importante ampliación de la cobertura. Por el contrario, la UE reiteró la oferta que había presentado en julio de 2001 en el V CNB realizado en Montevideo. En la IX reunión del CNB, llevada a cabo en Bruselas en marzo de 2003, se examinaron las ofertas revisadas en bienes, quedando de manifiesto la mutua insatisfacción⁴ de ambas partes y se realizaron las solicitudes de mejora de las mismas.

Durante el XI CNB prosiguieron los trabajos sobre los textos de las disciplinas vinculadas al acceso a mercados (aduanas, reglas de origen, defensa comercial, MSF y vinos) y se avanzó en el capítulo correspondiente a competencia. Además se continuó la negociación sobre las propuestas en materia de solución de diferencias.

Tras varias postergaciones para el intercambio de ofertas de negociación mejoradas, el 21 de mayo de 2004 el MERCOSUR y la UE intercambiaron ofertas y en el marco del XIV CNB (Buenos Aires, junio de 2004) las partes hicieron aclaraciones sobre las mismas. Desde el punto de vista del MERCOSUR la oferta de la UE en los productos de mayor interés para el bloque no era satisfactoria. A pesar de las ofertas “mejoradas”, la UE no había logrado una propuesta atractiva en acceso a mercado para bienes agropecuarios. Además, en aquellos sectores en los cuales el bloque sudamericano tenía mejores posibilidades de competir con la producción comunitaria (textiles y calzado), la UE exigía un trato recíproco estricto para considerar la posibilidad de otorgar mejoras significativas en el acceso a mercado de los productos agrícolas y agroindustriales. Con

³ A nivel multilateral el tema agrícola se incorporó al Programa de Doha (2001). Las negociaciones en este marco aspiraban a lograr mayores compromisos por parte de los países miembros en materia de acceso a mercados, reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, así como recortes sustanciales de la ayuda interna causante de distorsiones del comercio. La UE había manifestado al MERCOSUR en reiteradas oportunidades que las concesiones en este campo dependían de los acuerdos a nivel multilateral.

⁴ Por parte del MERCOSUR la insatisfacción se debía en gran parte a que la UE aún no había presentado una oferta realmente mejorada en materia agrícola a la vez que mostraba escasa disposición a considerar las condicionalidades propuestas por el bloque sudamericano. Por parte de la UE ésta recamaba la ampliación de la oferta del MERCOSUR que consideraba escasa.

respecto al reclamo de ampliación de cuotas por parte del MERCOSUR, la UE supeditó una vez más la misma a las negociaciones en la OMC.

La reunión de agosto de 2004 (XV CNB Bruselas) no tuvo resultados positivos y las negociaciones terminaron antes de lo previsto por la falta de acuerdo entre las delegaciones, sin formalizarse un acta (fenómeno inédito hasta entonces y que aparecía como un fiel reflejo del ánimo de los negociadores).

El último intercambio de ofertas antes de la interrupción de las negociaciones en octubre del 2004 se llevó a cabo en septiembre de ese mismo año. Por un lado, la nueva oferta del MERCOSUR en bienes era más acotada que la presentada anteriormente. Por otro lado, la oferta de la UE era prácticamente la misma que la presentada en mayo pero con más condicionalidades donde existían importantes asimetrías entre lo que ofrecía y demandaba. Mientras requería una apertura completa en bienes industriales, servicios y compras gubernamentales, y compromisos adicionales a los multilaterales en IG y propiedad intelectual, solo incluía cuotas moderadas libre de aranceles para los productos agrícolas de mayor importancia para el MERCOSUR. Esta situación hacía imposible cerrar un acuerdo para fines de octubre como se había estipulado. Ninguna de las partes había modificado sus requerimientos originales: tenían puntos mínimos en la negociación que no estaban dispuestos a ceder y esto los llevaba a una posición inflexible.

A pesar de que las expectativas de ganancias mutuas posibilitaron el acercamiento inicial, la prioridad que ambas partes le asignaron a la firma de este acuerdo iría disminuyendo con el tiempo. No es un dato menor que en el 2004 se diera fin a la posibilidad de la firma del ALCA. Este hecho afectaba negativamente las tratativas birregionales en la medida que alteraba las expectativas, disminuyendo la presión del bloque europeo y las preocupaciones del mismo por la posible pérdida de cuota de mercado en la región. Por un lado, los cambios y transformaciones que se fueron produciendo tanto al interior de los bloques como en el escenario internacional habrían ido reforzando paulatinamente en ambas partes las voces opuestas a la firma del tratado de libre comercio. Por el otro, la toma de posiciones enfrentadas en la mesa de negociación internacional, lejos de posibilitar la concreción de un acuerdo que implicara ganancias mutuas, llevó a una negociación del tipo distributiva. Una negociación distributiva supone transacciones de “suma cero” en las que las ganancias de una parte implican pérdidas para la otra, a diferencia de las estrategias integradoras en las cuales los participantes trabajan conjuntamente identificando intereses comunes y zonas de acuerdo para crear

soluciones en las que todos ganen. En cualquier caso, a partir de 2004, no se realizarían más rondas de negociación sino encuentros informales a nivel ministerial.

D. Dificultades e insatisfacción: pilares detrás de la interrupción de las negociaciones en octubre de 2004

El problema central de la negociación del Acuerdo MERCOSUR-UE se fue revelando lentamente, pero cada vez con mayor claridad, desde el mismo momento en que se lanzaron las negociaciones del CNB en abril del año 2000.

En esa ocasión, al considerarse los objetivos de la negociación en cada una de las áreas temáticas en las que se estaba organizando el trabajo, se puso de manifiesto que el mayor interés del MERCOSUR estaba relacionado con el comercio de mercancías, y con la obtención de las mejores condiciones de acceso al mercado de la UE para su los bienes de su oferta exportable. Para ello, requería la eliminación de todas las medidas y prácticas de la UE que pudieran afectar o impedir directa o indirectamente dicho acceso. Por el lado de la UE, si bien estaba claro el interés por el acceso de sus bienes exportables al mercado de los países del MERCOSUR, también se daba prioridad a la búsqueda de una apertura de ese mercado para las empresas europeas prestadoras de servicios, a la participación en igualdad de condiciones en el mercado de las compras gubernamentales, al establecimiento de mejores condiciones para las inversiones de origen UE y por último, aunque no menos importante, a la puesta en vigencia de disposiciones más estrictas para el respeto de los DPI y, especialmente, la obtención del reconocimiento de una serie de indicaciones geográficas (IG) asociadas a bienes originarios de la UE.

Estas diferencias tuvieron su reflejo en los textos que consignaron los objetivos de cada uno de los temas objeto de negociación,⁵ y fueron el origen de buena parte de los problemas que fueron apareciendo posteriormente, tanto en la discusión de los textos de cada una de las partes del acuerdo (comercio de bienes, servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, etc.), como en el contenido de las ofertas que se presentaron entre el año 2001 y el año 2004 para la liberalización del comercio de bienes, servicios, inversiones y compras públicas.

Esa diferencia también ha estado en la base de la falta de equilibrio que comenzó a aparecer en el desarrollo de esta negociación. Los distintos intereses se fueron

⁵ Ver: CNB abril de 2000, Buenos Aires en <http://www.sice.oas.org/>.

haciendo cada vez más evidentes, al tiempo que se llevaba adelante una negociación como si las dos partes fueran iguales y estuvieran en idénticas condiciones para negociar.

Su bien la UE reconoció desde el principio que era necesario contemplar un trato especial y diferenciado (TED) a favor del MERCOSUR por tratarse de PED, tanto en la discusión de las disposiciones de la parte normativa del acuerdo, como en las características de la oferta de liberalización en las diferentes áreas (bienes, servicios, inversiones, compras gubernamentales) el TED nunca apareció en forma concreta. Es más, si en los hechos la negociación se desarrolló como si ambas partes fueran iguales y estuvieran obligadas a compromisos de igual magnitud o importancia en todas las áreas de la negociación, el panorama que se fue conformando mostraba un desequilibrio de derechos y obligaciones a favor de la parte económicamente más fuerte.

Dificultades en diferentes áreas de negociación

En base a lo señalado más arriba se pueden identificar dificultades en las distintas áreas de negociación, y ensayar diferentes hipótesis de lo que ocurrido en cada una de ellas. Este análisis debería permitir llegar a una conclusión sobre el grado de relevancia de los obstáculos encontrados y, en forma indirecta, a dar una idea de las razones por las que se interrumpieron las negociaciones en octubre de 2004.

Como se mencionara anteriormente, uno de los principales malentendidos en el diálogo birregional tuvo lugar en 2000, referido a la definición de modalidades en forma previa a la presentación de las ofertas en materia de comercio de bienes, comercio de servicios, inversiones y compras gubernamentales.

MERCOSUR tomó al pie de la letra el planteo de que dichas modalidades debían definirse antes de que se construyera una oferta. Incluso llegó a aceptar que se estableciera como punto de partida de la desgravación arancelaria en el comercio de bienes al Arancel Externo Común (AEC), y no a los niveles de aranceles de nación más favorecida (NMF) máximos consolidados por cada Estado Parte en la OMC.

Por su parte, la UE mantuvo su posición en todos los temas relacionados con la forma de llegar al libre comercio de bienes, empezando por la famosa “cobertura” que debía tener la oferta en términos del valor de comercio abarcado para la liberalización, tomando como base un promedio anual del trienio previo al momento en que se presentaran las ofertas. La UE sostuvo que dicha “cobertura” debía ser del 90% para que

el acuerdo resultante en materia de bienes pudiera cumplir con las disposiciones correspondientes del Art. XXIV del GATT de 1994⁶ (ZLC y uniones aduaneras).

Antes de que se pudiera llegar a un acuerdo con respecto a estas modalidades y de manera unilateral, la UE presentó su primera oferta de bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales en julio de 2001, en la ocasión de reunirse el V CNB⁷ en Montevideo, Uruguay.

Esa oferta estaba construida en base a las posiciones sostenidas por la UE en la definición de todos los temas en discusión en las modalidades y en la redacción de los textos de la parte normativa del acuerdo. Por ejemplo, se indicaba que el derecho de importación del cual partían los cronogramas de desgravación arancelaria para llegar al libre comercio era el arancel *ad valorem* de NMF y no se hacía referencia a los derechos de importación específicos y mixtos (que el MERCOSUR pretendía incorporar en la negociación).

Por otra parte, se planteaban cuatro canastas de bienes para los cuales los plazos de eliminación progresiva de los derechos de importación eran de cero, cuatro, siete y diez años. Asimismo, la UE indicaba que en algunos grupos de bienes (textiles, vestimenta y calzado) su oferta de eliminación de derechos de importación solo era válida si MERCOSUR ofrecía reciprocidad plena.

Cuando el MERCOSUR decidió presentar una oferta propia, la construcción se llevó a cabo a partir de definiciones distintas a las europeas y con ciertas condiciones respecto de la UE (por ej. la eliminación de subsidios a las exportaciones para vender bienes con destino al MERCOSUR).

Este problema de apreciaciones se mantuvo luego de la crisis desatada por la reacción de la UE ante la oferta que fuera presentada por MERCOSUR en octubre de 2001, por considerarla incompleta e insuficiente. La resolución del conflicto debió esperar hasta mayo de 2002 y una reunión de los presidentes de los Estados Parte de MERCOSUR con las autoridades de la UE (presidencia de España), y luego una reunión de ministros de ambas partes en Río de Janeiro en julio de 2002, para reestablecer un programa de trabajo y reuniones de los CNB.

Cuando MERCOSUR pudo construir una oferta más abarcativa y presentarla en marzo de 2003, estableció una serie de condiciones para la validez de la misma (en línea con lo que había insinuado anteriormente), y las llamó condicionalidades de la oferta. Allí se incluyeron todos los puntos sin resolver en las discusiones previas referidas a las

⁶ Art. XXIV, inc.8, a), i): "parte sustancial del comercio".

⁷ Ver [Quinta Reunión del Comité de Negociaciones Birregionales MERCOSUR-UE \(V CNB\)](#) (Montevideo, 5 al 7 de julio de 2001).

modalidades (como el arancel de partida o de base, los cronogramas de desgravación y sus plazos, etc.), y a la redacción de los textos de la parte normativa del ALC.⁸

Las cuestiones referidas a la oferta en materia de comercio de bienes también abarcaron la discusión de temas como las reglas de origen aplicables para poder tener el beneficio del acuerdo, los OTC (reglamentos y normas técnicas aplicables), las MSF, los instrumentos de defensa comercial, etc. Todos ellos son parte del texto de la normativa aplicable al comercio de bienes.

En síntesis, cabe destacar que fue en el comercio de bienes fue donde se presentaron los mayores problemas para el avance de las negociaciones. En particular, se destaca la cobertura limitada de los productos de mayor interés para el MERCOSUR: solo se incluían cuotas arancelarias con cantidades insatisfactorias y sin alcanzar la desgravación completa. La reticencia de la UE a presentar una oferta por esos bienes, con el argumento de que la “cobertura” de la oferta de la UE era del 90% sin incluir dichos productos, complicó el panorama negociador en el año 2003.

La magra oferta de cuotas de la UE realizada en abril de 2004 fue uno de los motivos que llevaron al MERCOSUR a “empeorar” la oferta que había presentado oportunamente. Esto no quiere decir que no hubiera dificultades en las demás áreas de negociación.

En el ámbito de comercio de bienes mercancías, se realizaron grandes esfuerzos para avanzar en la definición de las reglas de origen aplicables al futuro acuerdo, con resultados parciales. Las discusiones más conflictivas ocurrieron en el tratamiento de los OTC y MSF.

Las discusiones relacionadas con comercio de servicios, inversiones y compras gubernamentales se concentraron en la definición de los respectivos textos normativos a ser aplicados en cada una de estas áreas del futuro acuerdo y, en alguna medida, en las características de las ofertas a ser presentadas por ambas partes en cada uno de estos casos.

Una de las áreas temáticas que se constituyó en una gran fuente de conflicto fue la de los DPI. Para la UE, el interés primordial era poder contar con disciplinas más estrictas que las existentes en el Acuerdo de la OMC y, especialmente, poder lograr el reconocimiento de un gran número de IG para productos alimenticios de origen europeo, diferentes de los vinos y bebidas espirituosas regulados por el Acuerdo OMC sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC).

⁸ Ver más adelante Capítulo III.D.

Para el MERCOSUR, no era aceptable establecer disciplinas OMC plus, en tanto que la posibilidad de reconocer una cantidad de IG de productos europeos era muy acotada y condicionada a respetar derechos adquiridos en los países del MERCOSUR.

Insatisfacción y suspensión de negociaciones

El grado de insatisfacción es difícil de medir con precisión. Los motivos que llevaron a la interrupción de las negociaciones del acuerdo en octubre 2004 tienen componentes coyunturales, incluso accidentales, así como problemas relativos a la esencia de la negociación.

En lo coyuntural, la incorporación como miembros plenos de la UE de diez países de Europa Central y Oriental⁹ en mayo de 2004 y el cambio de autoridades de la Comisión Europea en noviembre de ese año, había llevado a los negociadores a tratar de lograr un avance definitivo, si no era posible cerrar las negociaciones, con anterioridad a esos hechos.

En lo esencial, las ofertas intercambiadas en septiembre de 2004 por ambas partes no satisficieron los intereses de ninguna de ellas. Ambas partes consideraron que estas ofertas eran peores que las intercambiadas en mayo del mismo año. El argumento de la UE se basaba en la aparición de una canasta (grupo de bienes con un cronograma de desgravación, ritmo y plazos) para el sector automotor, vehículos terminados, que llegaba a los 18 años y tenía siete años de gracia iniciales, durante los cuales se ofrecía una cuota libre de aranceles para un número de unidades a definir. La oferta incluía un subconjunto de autopartes en el plazo de desgravación a 10 años; una autoparte (motores) con una preferencia fija del 20% y el resto de las autopartes quedaban fuera de la oferta (excepciones) reflejando la pretensión de sostener la producción en el MERCOSUR.

En cuanto a MERCOSUR, la principal fuente de insatisfacción fue el retroceso en las cuotas ofrecidas por la UE para bienes de la oferta exportable del bloque, como es el caso de carnes bovina y aviar, sorgo, algunos derivados del maíz, quesos, entre otros.

De todas maneras, tampoco se había llegado a ningún resultado satisfactorio en el resto de los temas (disciplinas, ofertas en materia de servicios, inversiones y compras gubernamentales), destacándose particularmente el malestar en torno a los DPI.

⁹ Los nuevos miembros constituían economías de menor desarrollo relativo y varios de ellos, como por ejemplo Polonia, eran importantes productores agropecuarios.

E. La interrupción de las negociaciones y el fin del ALCA. ¿Una nueva visión del MERCOSUR respecto del frente externo?

Se puede apreciar una coincidencia temporal de lo que había ido ocurriendo en las negociaciones para llegar a un acuerdo entre MERCOSUR y la UE y lo que estaba pasando en las tratativas para la constitución del ALCA.

En efecto, las negociaciones del ALCA se habían lanzado en la Cumbre de las Américas realizada en Miami en diciembre de 1994, y habían comenzado formalmente con el establecimiento de grupos de negociación y un Comité de Negociaciones en marzo de 1998, cuyos trabajos debutaron en la primera reunión realizada en Buenos Aires un mes más tarde.

Desde ese momento y a partir del inicio formal de las negociaciones entre MERCOSUR y la UE en abril de 2000, se pudo apreciar un paralelismo entre ambas negociaciones y un claro interés por parte de la UE en estar presente en la región americana y en extender sus acuerdos de libre comercio con estos países. Así lo hizo con cierta rapidez con México y Chile, con quienes suscribieron tratados que entraron en vigor, respectivamente, en 2000 y 2003.

Este interés de la UE era muy claro en el caso de MERCOSUR y podía considerarse como una prevención respecto de los posibles resultados que se vislumbraban en caso de concluir las negociaciones del ALCA. Las condiciones de acceso para las empresas europeas en materia de bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales serían peores que las de sus pares estadounidenses, quienes además se beneficiarían de una mejor protección de los DPI. Por otro lado, las negociaciones de Doha presentaban ya un panorama poco alentador en relación al cumplimiento de sus objetivos.

La crisis en las negociaciones del ALCA estalló durante el año 2003 como resultado de un cambio en la posición negociadora del MERCOSUR promovido por las nuevas autoridades que habían asumido en Brasil y Argentina. A este cambio también se sumaron Venezuela y luego Ecuador, Nicaragua y Bolivia. Los motivos del cuestionamiento planteado por estos países hacían a la esencia de la negociación del ALCA y se diferenciaban de la posición de Estados Unidos en aspectos tales como políticas sociales, culturales, educativas, defensa, seguridad, lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, que componían el conjunto de la Declaración de la primera Cumbre de las Américas de 1994. Luego de no registrar avances en diversas reuniones, se produjo la ruptura definitiva de las negociaciones del ALCA durante la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005.

Dadas estas circunstancias, la interrupción de las negociaciones entre MERCOSUR y la UE en octubre de 2004 no daba lugar a un problema inmediato para la UE respecto de las condiciones de acceso a los mercados de MERCOSUR en comparación con las de Estados Unidos.

Del mismo modo, a la reacción que pusieron en marcha Estados Unidos respecto de los demás países de las Américas con propuestas de negociar acuerdos de libre comercio con países individualmente o en grupos, la UE implementó rápidamente iniciativas que procuraron lograr resultados similares en beneficio de los intereses europeos.

III. La reanudación de las negociaciones en 2010

A. Cambios en el escenario internacional y sus reflejos hacia el interior de los procesos integradores

Desde la presentación de las ofertas mejoradas en 2004 hasta el 2008 únicamente se realizaron reuniones a nivel político para reafirmar el interés de las partes en continuar la negociación. Pero durante el período de estancamiento tuvieron lugar algunos acontecimientos en el ámbito global que volverían a alterar las expectativas de los actores: el fracaso de las tratativas de Doha,¹⁰ la crisis económica internacional y la consolidación de China como potencia global,¹¹ entre otros. Dichos factores externos repercutieron en la dinámica negociadora interregional y contribuyen a explicar la forma en que fueron variando los niveles de prioridad que cada una de las partes le otorgaba al acuerdo.

El fracaso de la ronda de Doha tendría efectos contrapuestos sobre las tratativas birregionales. Por un lado, impulsaría a la Comisión Europea a buscar nuevas oportunidades comerciales a través de iniciativas bilaterales; mientras que por el otro, afectaría negativamente la posibilidad de un acercamiento de posiciones en materia de subsidios al sector agropecuario, ya que este tema había quedado delegado a lo que se acordara en el plano multilateral.¹² La parálisis de las negociaciones en la OMC implicaba el no tratamiento de uno de los reclamos más importantes de los países del MERCOSUR hacia la UE. Estaba claro que hasta tanto no se supiera cuanto sería necesario conceder en la Ronda de Doha los europeos no podrían evaluar la viabilidad de concesiones a nivel regional.

Con respecto a las iniciativas bilaterales, en mayo del 2007 la Comisión Europea emitió un comunicado al Parlamento y al Consejo, en el cual anunciaba el inicio de una asociación estratégica con Brasil.¹³ Reconocía el importante papel de ese país en el panorama global y lo revelaba como un interlocutor clave para la UE. Afirmaba la Comisión en el comunicado (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007), que había llegado el momento de considerar ese país como socio estratégico e importante actor

¹⁰ Luego del fracaso de la conferencia ministerial de Cancún en septiembre de 2003 y el acuerdo para retomar las negociaciones en julio de 2004, la Ronda de Doha había estado cerca de lograr un consenso en julio de 2008 en una reunión informal de Ministros de unos 30 países en Ginebra y que finalmente terminó con un fracaso.

¹¹ Cabe recordar que si bien el ascenso de China como potencia global se consolida en este período, los últimos diez años han sido testigos de un impresionante despegue económico que cuyas bases se encuentran en el proceso de apertura y reforma iniciado en 1978 por Deng Xiaoping.

¹² La UE había manifestado al MERCOSUR desde un principio, que el tema subsidios agrícolas solo podría tratarse una vez llegado a un acuerdo en el marco de la OMC. Las subvenciones a la exportación son consideradas distorsiones al comercio. La UE no ha estado dispuesta a tomar compromisos a nivel regional hasta tanto no se definan los compromisos multilaterales. De hecho, a pesar de la suspensión de las negociaciones en la OMC, el bloque europeo sostuvo en todo momento que el medio principal y sustancial para conseguir sus objetivos seguía siendo el sistema de negociaciones multilaterales y por tal motivo mantendrían fuertemente su compromiso con el mismo. La estrategia Europa Global, lanzada en octubre de 2006 mantiene esta postura.

¹³ Brasil y México son los únicos países de ALC con los cuales la UE tiene acuerdos de este tipo.

económico y líder regional latinoamericano. El acercamiento UE-Brasil durante el gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva fue una iniciativa derivada del nuevo activismo de Brasil en el escenario internacional, como así también de su rol emergente como potencia regional.

La alianza con Brasil era claramente una nueva táctica aplicada por la UE en miras de alterar las restricciones que había observado hasta el momento la negociación birregional hacia el interior del MERCOSUR. El no haber logrado hacer prevalecer sus posiciones en la negociación por las resistencias de algunos de los países del bloque sudamericano, específicamente por parte de Argentina, llevaría a la Comisión a buscar apoyo en el socio comercial de mayor importancia en el MERCOSUR, que además comenzaría a mostrarse como el más interesado en cerrar un acuerdo. El acercamiento generaba tensión entre los países del MERCOSUR, principalmente con Argentina, que comenzaba a temer la posibilidad de que Brasil pudiera actuar unilateralmente utilizando al MERCOSUR como un instrumento de su propia política internacional.

Otro factor que, además de las negociaciones en el marco de la OMC, influiría en las tratativas birregionales, fue el estallido de la crisis económica y financiera internacional. Entre el segundo semestre de 2008 y el primero de 2009, la crisis financiera con epicentro en los países desarrollados se profundizó y se transformó en una recesión de la economía mundial, siendo la UE una de las regiones más afectadas.

Si bien todas las regiones del mundo sufrieron una caída importante en el valor de sus exportaciones, la descomposición en volumen y en precio de este desplome mostraba diferencias entre los países industrializados y los PED. En el primer grupo de países, la contracción correspondía sobre todo a la disminución de los volúmenes exportados de bienes industriales. En el segundo grupo, la caída tenía su principal origen en la baja de los precios de los productos básicos exportados; sin embargo los volúmenes exportados se redujeron en menor medida, en parte gracias a la persistente demanda de China.

El contexto de la crisis dejaba ver el peso del gigante asiático en la economía mundial¹⁴ y particularmente en América del Sur, ya que la salida de la misma para estos países dependía de que China siguiera creciendo a tasas elevadas.

Resulta importante destacar que una novedosa expresión del nuevo escenario internacional fue el aumento de la importancia de los principales países emergentes en la gobernabilidad de la economía mundial. Los países denominados BRIC (Brasil,

¹⁴ China era la tercera economía más importante y el segundo exportador mundial; consumía aproximadamente una cuarta parte de la oferta de acero, aluminio, cobre y hierro, y una tercera parte de la oferta petrolera anual del mundo. Además, era el centro gravitacional del sector industrial mundial. Con sus enormes inversiones en educación, infraestructura e innovación, estaba convirtiendo en uno de los competidores más fuertes a nivel global.

Federación Rusa, India y China)¹⁵ tuvieron una destacada participación en la gobernabilidad financiera internacional, tal como lo muestran sus mayores aportes al Fondo Monetario Internacional (FMI) en plena crisis financiera. Con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en recesión y en un momento en que tradicionalmente los PED acudían en masa a pedir préstamos al FMI, estas economías estaban prestando dinero a la institución.

En crisis anteriores, el manejo del sistema financiero internacional era de responsabilidad exclusiva de los países del Grupo de los Siete (G7). Sin embargo, la toma de decisiones en esta crisis estaba a cargo de un grupo ampliado, llamado Grupo de los Veinte (G20), que incluía a los principales países avanzados y emergentes.¹⁶ Estos últimos se mostraban cada vez más activos en el campo de la gobernanza mundial y se convertirían, tras la crisis, en los motores del crecimiento económico internacional. Durante la década del 2000 los países emergentes, incluidos los de ALC, habían mostrado un creciente dinamismo gracias a las condiciones externas favorables y a una mayor preocupación por el sostenimiento de un equilibrio de las principales variables económicas.

La crisis económica y financiera internacional motivaría a la Comisión Europea a la búsqueda de la reanudación de las negociaciones con el MERCOSUR, toda vez que un acuerdo con el bloque sudamericano constituiría una alternativa para un mayor acceso a mercados dinámicos, especialmente al brasileño, de especial interés y atracción para el sector industrial europeo. La reactivación de las tratativas se vería materializada formalmente en la VI Cumbre UE-ALC realizada en Madrid en mayo de 2010.

Sin embargo, la posibilidad de reactivar la economía mediante un acuerdo con el MERCOSUR no sería percibida de la misma forma hacia el interior de la UE. En efecto, una serie de países encabezados por Francia, entre los que se encontraban Irlanda, Grecia, Hungría, Austria, Luxemburgo, Polonia y Finlandia, presentaron un documento ante el Consejo de la UE, en donde criticaban que la Comisión Europea hubiera decidido retomar las negociaciones sin un debate previo, y sin tener en consideración los posibles impactos

¹⁵ Los BRIC, que representaban un 43% de la población mundial y un 22% del PIB mundial.

¹⁶ Creado después de la crisis asiática, al final de los años noventa, este grupo de ministros de finanzas y presidentes de los bancos centrales promueve la estabilidad económica y financiera mundial, mediante propuestas para reformar la arquitectura financiera internacional, así como la cooperación y la coordinación de políticas nacionales. Los miembros del grupo son: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Sudáfrica, Turquía y la UE en su conjunto.

que podrían provocar en la economía europea, incluido el sector agrícola. Las principales organizaciones agrícola-ganaderas de Europa se unieron a estos cuestionamientos.¹⁷

Para comprender las reticencias dentro del bloque europeo, resulta relevante recordar la gran heterogeneidad en la velocidad de recuperación de la crisis. En la UE, algunos países como España, Grecia y Portugal, atravesaban una situación económica muy delicada de caída de la actividad, aumento del desempleo y restricciones fiscales. Esto no solo deprimía la demanda interna y las importaciones, sino también el crecimiento de las exportaciones, dado que su mercado regional correspondía a dos tercios de sus exportaciones totales. Además, sus dos principales mercados extrarregionales (Estados Unidos y Japón) habían mostrado una débil reactivación económica. Una excepción en la UE era Alemania, cuyo PIB y comercio aumentaban a ritmos superiores. Ello se explicaba por el vínculo comercial acrecentado de ese país con China, lo que estimuló notablemente sus exportaciones (CEPAL, 2011, p. 33).

A pesar de las duras críticas a nivel interno, los acuerdos firmados en la Cumbre inauguraron un nuevo paradigma por parte de la UE y una nueva modalidad de inserción internacional, en la que ALC volvía a ser parte de la agenda europea. Entre los logros alcanzados en Madrid desde la perspectiva europea, se destacaron la firma del Tratado de Asociación con América Central (más Panamá), el primero de carácter birregional con ALC, que se agregaba al acuerdo de asociación económica con la Comunidad del Caribe (CARICOM), los acuerdos de asociación con Colombia y Perú, y el anuncio formal de reanudar las negociaciones con el MERCOSUR (BID-INTAL, 2010). A ello contribuían factores tales como la creciente presencia comercial e inversora de China en la región, fenómeno que podría perjudicar a sectores productivos en los que coincidían los intereses de ambas partes, como por ejemplo el automotor (del Arenal y Sanahuja, 2010). En el contexto de una profunda transformación del mapa de la competencia económica global, el protagonismo económico de China planteaba nuevos desafíos a las empresas europeas en ALC.

Durante la primera década del presente siglo, el comercio de bienes de China con la región había sido el más dinámico, tanto en materia de exportaciones como de importaciones, al tiempo que los Estados Unidos y la UE perdían presencia relativa. De hecho, las previsiones indicaban que China superaría levemente a la UE como segundo

¹⁷ Ver comunicado de prensa COPA-COGECA (10/11/10) "COPA-COGECA critica la decisión de la comisión de dar prioridad, en su agenda sobre política comercial, a la conclusión de las negociaciones sobre la liberalización del comercio con MERCOSUR". Ver también estudio COPA-COGECA sobre las repercusiones de un acuerdo UE-MERCOSUR. Consulta en: <http://www.fao.org/>.

principal mercado de origen de las importaciones regionales. Consiguientemente, se podría pensar que la presencia creciente de China en la región actuó como uno de los factores para la decisión de la Comisión Europea de relanzar las negociaciones con el MERCOSUR, a pesar de la presión recibida en el frente interno por parte de los sectores que se oponían al mismo. El peso del país asiático en las inversiones y en el comercio de América del Sur también habría modificado las expectativas de los países de esta región (Vadell, 2008). El crecimiento de Asia, asociado a una mayor demanda de alimentos, minerales y energía, ofrecía una alternativa comercial externa al MERCOSUR, inexistente al comienzo de las negociaciones con la UE. El incremento de los precios de los productos primarios reducía la importancia relativa de un acuerdo con la UE, en particular en relación con una baja en los subsidios agrícolas europeos. Si bien no se puede afirmar que la UE había perdido total relevancia para el MERCOSUR, tampoco puede negarse que la presencia de China como un gran actor extrarregional en ALC, especialmente en MERCOSUR, había comenzado a modificar la dinámica del comercio entre las partes.

B. Cambios al interior de cada uno de los bloques y sus implicancias sobre la negociación birregional

La UE y su creciente ampliación

Desde el comienzo de las negociaciones birregionales se fueron produciendo cambios importantes hacia el interior de los bloques, alterando las prioridades de las partes, y especialmente en el bloque europeo, reforzando las posturas contrarias al acuerdo. En efecto, la suspensión de las negociaciones en el año 2004 coincidió con la incorporación de diez nuevos Estados Miembros¹⁸ a la UE. Esta ampliación, que elevó a 25 el número de países socios, concluyó un largo proceso de negociaciones, iniciado en 1997, que tenía por objeto reunificar el continente tras la caída del Muro de Berlín y el desmoronamiento de la Unión Soviética. Con la incorporación de Bulgaria y Rumania en 2007, y de Croacia en 2013, el bloque europeo llegaba al nuevo período de negociaciones con MERCOSUR con un total de 28 estados.

Los nuevos miembros eran economías menos desarrolladas con un importante sector agrícola; la incorporación del 2004 significaba un aumento de 56% en el número de agricultores de la UE y de 29% en su superficie agraria. De acuerdo con BID-INTAL (2011), la oferta del MERCOSUR de 2004 se había conformado pensando en una UE integrada por 15 países, por lo cual la ampliación del bloque europeo alteraba el

¹⁸ Los países incorporados en el 2004 fueron: Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

panorama y llevaba a la necesidad de revisar la propuesta, particularmente en lo relativo al sector agropecuario.

Este fenómeno alteró las expectativas de las partes, a la vez que generó tensiones dentro de la UE desviando la atención de las negociaciones externas a las internas. La nueva realidad europea implicaba nuevos desafíos políticos, económicos e institucionales que daban la prioridad a la reorganización intrabloque, reduciendo su interés en ALC. Además, con la ampliación se incrementaba el número de países que negociarían en el seno de la UE, por lo cual se hacía más difícil la toma de decisiones en razón de la mayor cantidad de intereses en juego.

Entre los complejos temas que requerían mayor atención por parte de la UE a partir de la ampliación del 2004 se destaca el de PAC. La incorporación de este grupo de países relativamente menos desarrollados, más dependientes de la agricultura y potenciales receptores tanto de fondos estructurales y de cohesión, como de recursos de la PAC, recrudecería el debate en torno a la reforma de la misma. Su lenta evolución obedecía a las fuertes presiones de los grupos de interés afectados directamente y de los países más beneficiados por el reparto de fondos que, con Francia a la cabeza, conformaban un grupo de apoyo en favor del mantenimiento del *status quo*.

El MERCOSUR y la incorporación de Venezuela

Con respecto a las transformaciones dentro del bloque sudamericano, la incorporación de Venezuela generó resistencias internas forjando un desplazamiento de las negociaciones birregionales en la agenda, a favor de la concertación política interna. Si bien su adhesión había sido acordada por los jefes de Estado del bloque en 2006, la falta de ratificación del Parlamento paraguayo impedía su ingreso como miembro pleno.

El 22 de junio de 2012 el Congreso paraguayo llevó a cabo un juicio político a su Presidente Fernando Lugo que concluyó con la destitución del mismo. Los mandatarios de los países restantes del bloque consideraron la situación de gobernabilidad democrática quebrantada. En la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR de Mendoza, desarrollada el 29 de junio de 2012, decidieron "suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, en los términos del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia" hasta tanto se normalizara la situación institucional mediante el llamado a nuevas elecciones. La suspensión del Paraguay permitía concluir el proceso de incorporación definitiva de Venezuela (BID-INTAL, 2013b) al bloque como Estado Parte.

La suspensión de Paraguay provocó una gran incertidumbre y llevó a la postergación de la ronda de negociaciones con la UE que estaba programada para el mes de julio de ese año, a la espera del pleno restablecimiento del orden democrático. Las elecciones se llevarían a cabo en el mes de abril de 2013. Desde el plano europeo, las cuestiones giraban en torno al papel que desempeñaría el MERCOSUR ante el brusco cambio y, sobre todo, cómo serían las características del bloque con el que debería seguir negociando el acuerdo de asociación.

Las relaciones entre Paraguay y el MERCOSUR se normalizarían tras la aprobación del Parlamento paraguayo del ingreso de Venezuela en el mes de diciembre del 2013 y su regreso al bloque sudamericano, lo cual posibilitaría el encauzamiento de las negociaciones con la UE.

Si bien Venezuela no participaría en las negociaciones birregionales, su incorporación al MERCOSUR fue objeto de debate en la UE debido a discursos con críticas frecuentes al libre comercio. Sin embargo, los legisladores del Parlamento Europeo declararon la importancia de la dimensión estratégica que significaría el ingreso de ese país al bloque sudamericano.

Avances en la adhesión de Bolivia

La relación del MERCOSUR con Bolivia ha tenido siempre una gran importancia para todos los Estados Parte, especialmente como fuente de abastecimiento de gas para Argentina y Brasil en particular, que cuentan con convenios específicos con ese objeto.

Desde el comienzo del proceso de integración del MERCOSUR, Bolivia se ha manifestado muy interesada en formar parte del mismo. Fue el segundo país (luego de Chile) con el cual el MERCOSUR celebró un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) en el marco del Tratado de Montevideo de 1980. Desde 1997, cuando entró en vigencia el ACE 36, los aranceles aplicados al comercio bilateral fueron disminuyendo sobre la base del cronograma de desgravación acordado. En la actualidad, prácticamente todo el intercambio de bienes está libre de derechos de importación.

Cuando se acercaba el final del período de diez años establecido por el ACE 36 para completar la eliminación de aranceles, Bolivia planteó al MERCOSUR su intención de incorporarse al bloque como miembro pleno, interés que se había acentuado por la decisión del MERCOSUR luego de que el bloque acordara la incorporación de Venezuela

en julio de 2006. Finalmente, el Protocolo de Adhesión de Bolivia (BID-INTAL, 2013b) al MERCOSUR fue suscrito en Brasilia en diciembre de 2012.¹⁹

Desde el punto de vista de la negociación con la UE, lo relevante es que el MERCOSUR se puede convertir en un bloque integrado por dos productores de petróleo y gas como Bolivia y Venezuela, en tanto que la UE presenta una serie de dificultades en el campo del abastecimiento de energía, cuya producción propia no es suficiente y cuyas importaciones de otros países se enfrentan con potenciales conflictos.

Consiguientemente, en caso que la negociación del acuerdo entre la UE y los miembros fundadores del MERCOSUR concluya con éxito, es probable que el bloque europeo tenga un interés renovado en la posterior incorporación al acuerdo de Venezuela y Bolivia.

C. El desarrollo de las negociaciones desde mayo 2010 a la fecha

A partir del 2010 se inició una nueva etapa de la negociación en un esquema de dos velocidades: la elaboración de marcos normativos, por un lado; y la preparación de ofertas por el otro.

Luego del anuncio del relanzamiento de las negociaciones, el CNB se reunió por primera entre el 29 junio y el 2 julio de 2010, en un contexto de fuertes críticas por parte de los países europeos con mayor sensibilidad en el tema agrícola.²⁰ En la reunión se acordaría el establecimiento de Grupos de Trabajo²¹ y la definición de los puntos de partida en cada capítulo, tomando en consideración tanto las mejoras alcanzadas en la primera fase de las negociaciones, como la identificación de las áreas pendientes y las nuevas posiciones de cada parte. Finalizada la reunión se emitió un comunicado conjunto en el cual las partes expresaron su voluntad para revisar los textos de negociación redactados hasta 2004 y evaluar la posibilidad de actualizarlos.

Cada uno de los Grupos de Trabajo debatió por separado y, en su gran mayoría, lograron acordar los borradores que servirán de punto de partida para las negociaciones en cada capítulo del acuerdo. En algunos casos se agregaron a esos textos nuevas propuestas de párrafos o artículos (capítulo de bienes y solución de controversias), y en otros se acordó intercambiar propuestas antes de la realización del siguiente CNB que se

¹⁹ El CMC (con la presencia de Paraguay) aprobó el texto final del Protocolo de Adhesión de Bolivia en su reunión de Brasilia, en julio de 2015.

²⁰ Ver Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de marzo de 2011, sobre la agricultura de la UE y el comercio internacional (2010/2110(INI)), Diario Oficial de la UE, Martes 8 de marzo de 2011.

²¹ Los Grupos de Trabajo organizados fueron: acceso a mercados en bienes, reglas de origen, OTC, MSF, derechos de propiedad intelectual (incluyendo IG y vinos), solución de controversias, defensa comercial, política de competencia, aduanas y facilitación en asuntos relacionados con el comercio, servicios, inversiones y compras gubernamentales.

reuniría entre el 11 y el 15 de octubre de 2010 en Bruselas (defensa comercial, servicios, OTC, reglas de origen, cooperación aduanera).

En el texto del capítulo de bienes, el MERCOSUR presentó propuestas específicas sobre crestas arancelarias y subvenciones a la exportación, y anticipó que efectuaría una propuesta detallada en materia de ayudas internas. En el caso del capítulo de MSF, el bloque preparó una propuesta basada en un marco birregional de reconocimiento mutuo y medidas de facilitación²² a acordar bilateralmente.

Por su parte, la UE propuso una ampliación sustantiva de la protección de la propiedad intelectual, concentrada en los aspectos relativos a observancia e IG. En particular, planteó la necesidad de modificar el equilibrio actual entre productores, y entre productores y consumidores, plasmado en el ADPIC de la OMC en relación con los vinos (eliminación de las excepciones previstas en el acuerdo), y en extender las IG vigentes en los vinos a otros productos. En esta instancia, el MERCOSUR tomó nota de las pretensiones comunitarias (Lucángeli *et al.*, 2010).

Cabe destacar que durante la reunión tuvieron lugar algunos acontecimientos que generaron un alto grado de tensión, afectando el clima de la negociación: acusaciones por medidas proteccionistas entre ambos bloques; reticencias internas en el bloque europeo particularmente de los países con mayor importancia agrícola; tensiones comerciales al interior del MERCOSUR;²³ y repercusiones de la crisis internacional que recrudecía la oposición en el plano doméstico.

La segunda reunión del CNB se llevó a cabo en Bruselas en octubre de 2010, en tanto que la tercera se desarrolló en Brasilia, a fines de ese año. En este último encuentro se acordó un intercambio de ofertas de concesiones arancelarias durante el siguiente encuentro (Bruselas, marzo de 2011). Sin embargo, dicha aspiración no logró concretarse. De hecho, la imposibilidad de cumplir los compromisos asumidos en materia de presentación de ofertas se convertiría en una constante en el proceso negociador.

La quinta ronda negociadora (Asunción, mayo 2011) no llegó a resultados sustanciales. El Comisario Europeo de Comercio, Karel De Gucht,²⁴ declaró que la UE no prepararía ninguna oferta hasta que los países europeos hubieran realizado y analizado

²² Entre las medidas de facilitación de comercio se puede mencionar el programa de cooperación técnica aduanera que incluía procedimientos de armonización aduanera, control aduanero y medidas antifraude, recursos humanos y entrenamiento aduanero. Ver [Conclusiones Finales XVII CNB](#).

²³ Tal como se explica en BID-INTAL (2011) en este período, el MERCOSUR evidenció un resurgimiento de los conflictos y tensiones comerciales, en parte explicado por el menor crecimiento de las ventas externas respecto de las compras al resto del mundo, que dio lugar a una caída del superávit comercial de los socios. Se registró un aumento de las medidas de protección comerciales, principalmente en los dos socios mayores, afectando tanto a los orígenes extra como intrabloque.

²⁴ Ver Boletín INAI N° 105 (31/05/2011).

una evaluación de impacto del acuerdo sobre la agricultura comunitaria, que se estaba ultimando en el ámbito de la Comisión. En las siguientes rondas, realizadas en julio (Bruselas) y noviembre (Uruguay) de 2011, marzo²⁵ (Bruselas) y octubre (Brasilia) de 2012, tampoco habría intercambios de ofertas, aunque sí se lograron algunos avances en los textos regulatorios y normativos (servicios, compras públicas, aduanas y facilitación de comercio, propiedad intelectual, reglas de origen).

Por ejemplo, en el área de servicios e inversiones hubo progresos sobre telecomunicaciones y transparencia; en materia de compras gubernamentales, se avanzó en las condiciones para las participaciones en las ofertas, especificaciones técnicas y pliegos de condiciones, tratamiento de las ofertas, adjudicación de los contratos y transparencia; y se realizaron propuestas sobre diversas cuestiones reglamentarias. En reglas de origen, por su parte, se debatieron puntos pendientes del protocolo, disposiciones relativas a la certificación y normas específicas para la agricultura.

Entre los principales puntos de consenso entre los países del MERCOSUR debe destacarse la necesidad de que las concesiones no fueran recíprocas debido a las diferencias de desarrollo respecto de la UE; la posición acerca de las cuotas preferenciales de la UE para productos agrícolas²⁶ (arancel cero para las importaciones dentro de la cuota, implementación inmediata, incremento anual de las cuotas y administración de las mismas por parte del exportador); cláusula industria naciente²⁷ (aunque Argentina proponía no acotarla sectorialmente ni establecer como techo arancelario el eventual arancel base mientras que Brasil se mostraba en este punto con mayor predisposición); salvaguardias preferenciales²⁸ (mecanismo aplicable a todos los sectores (industriales y agrícolas) que permita suspender preferencias comerciales); mantenimiento de los regímenes de admisión temporal y *drawback* para sostener y fomentar la competitividad;²⁹ derechos de exportación; licencias de importación; MSF; y comercio y desarrollo sustentable.

²⁵ Este encuentro se desarrolló en el marco de nuevas tensiones entre el gobierno argentino y la UE, originadas en supuestas acciones en contra de los productos británicos, vinculadas a una nueva escalada de tensión entre Buenos Aires y Londres por la soberanía de Malvinas. La tensión entre las partes se incrementaría también en razón de la nacionalización por el gobierno Argentino de la empresa española Repsol-YPF en abril de 2012, seguido del conflicto en la OMC por las restricciones al acceso del biodiesel argentino a la UE.

²⁶ La UE había manifestado que el volumen de los cupos estaría condicionado a la sensibilidad de los productores europeos o a los compromisos multilaterales. No se mostraba dispuesta a alcanzar las pretensiones del MERCOSUR.

²⁷ La Cláusula de Industria Naciente habilitaría la elevación de los aranceles aplicados en aquellos sectores industriales que se pretendiera fortalecer o reestructurar (la misma no constituye un mecanismo para suspender preferencias ya que para eso se encuentra previsto en la salvaguardia preferencial) Ver punto IV. La importancia de las condicionalidades.

²⁸ La UE se oponía a la duración indefinida del mecanismo.

²⁹ La UE exigía que el uso de esos regímenes fuera transitorio y que el universo de bienes sujeto a los mismos fuera acotado.

No obstante, existían algunos puntos de divergencia al interior del MERCOSUR. Por ejemplo, Brasil, Paraguay y Uruguay estaban a favor de presentar una oferta a la UE para concluir el acuerdo lo más rápido posible, en tanto que Argentina buscaba definir previamente las condiciones. Asimismo, este país proponía un esquema de liberalización que incluía categorías con plazos de desgravación mayores a los 10 años para ciertos ítems, exclusión de productos muy sensibles y concesiones con cupos preferenciales y preferencias fijas, en tanto que Brasil estaba dispuesto a cumplir con el requisito europeo de una oferta para 90% del comercio histórico^{30 31} con plazos de desgravación mayores a los 10 años solo para autopartes. Cabe recordar que la posición de la UE era desgravación arancelaria para, como mínimo el 90% de sus exportaciones históricas en un plazo de 10 años, mientras que el cómputo del porcentaje de cobertura solo incluiría la eliminación total de aranceles.

En cuanto a las ayudas internas (subsidios a la producción) -que la UE pretendía mantener al margen de la negociación- Argentina proponía adoptar un mecanismo para neutralizar los efectos de estas medidas en la agricultura sobre el comercio recíproco y suspender el trato preferencial en caso de comprobar impacto negativo (distorsiones directas e indirectas de precios en el mercado doméstico e internacional), mientras que Brasil se mostraba reticente a adoptar un mecanismo similar, dado que contaba internamente con medidas comparables a las ayudas europeas.³²

En cuanto arancel base de la UE y componentes arancelarios, Argentina y Brasil coincidían en que se partiera del arancel aplicado (incluyendo los que cada país del MERCOSUR tenía en la UE en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias - SGP),³³ pero diferían en la condición de la eliminación de todos los componentes arancelarios para el intercambio de ofertas. Brasil estaba dispuesto a aceptar la propuesta europea de eliminar solo el componente *ad valorem* y discutir el resto caso a caso en ocasión del intercambio de ofertas, en tanto que Argentina insistía en eliminar todos los componentes que incluían derechos específicos; mixtos; aranceles temporales y precios de entrada.

En materia de propiedad intelectual, la UE proponía negociar disciplinas y compromisos OMC plus y buscaba negociar el reconocimiento de IG para más de 250 (vinos, quesos, fiambres; etc.). Argentina se oponía a aceptar las disciplinas OMC plus,

³⁰ Período base 2010-2012.

³¹ Argentina sostenía que correspondía tener en cuenta el comercio potencial y no solo el histórico.

³² El mandato de negociación de la Comisión Europea, aprobado en 1999, condicionó las negociaciones a una concertación en la OMC, reservando los temas relacionados con las subvenciones domésticas y a la exportación de la Política Agrícola Común para las negociaciones multilaterales.

³³ La UE se negaba a asumir un compromiso sobre el arancel aplicado dado que el SGP para Argentina, Brasil y Uruguay estaba pronto a vencer.

manifestando en cuanto a las IG que solo podría analizar algún avance en vinos y espirituosas. Brasil, en cambio, se mostraba más dispuesto a aceptar estos pedidos y tenía interés en lograr una IG para proteger la cachaca, mientras que Paraguay buscaba una para la caña paraguaya.

Recuadro IV. Derechos de propiedad intelectual e indicaciones geográficas

Desde el punto de vista europeo, la capacidad de competir en el entorno global depende en gran medida de la observancia de los DPI. Estos constituyen un aspecto clave en los acuerdos que negocia con terceros países. La UE presenta una actitud ambiciosa tanto en lo referente al contenido como a los niveles de protección. Si bien el texto propuesto por la UE en 2011 no se ha dado a conocer en su totalidad, las disposiciones que se tornaron públicas comprenden por ejemplo la adaptación al entorno digital, la extensión de patentes a variedades vegetales y patentes farmacéuticas, y un mecanismo de infracciones destinados a desincentivar la vulneración de los DPI. La propuesta no fue bien recibida por el MERCOSUR, que no comparte la necesidad de ir más allá del acuerdo multilateral existente. Dentro de los DPI, las IG constituyen otro punto de difícil negociación, dada la diferente valoración en cuanto a su importancia entre ambos bloques. Hasta 2004, las negociaciones se limitaban a pocos productos -como vinos y prácticas enológicas-, pero a partir del relanzamiento en 2010 la demanda europea de reconocimiento por parte del MERCOSUR se ha expandido notablemente. De hecho, en diciembre de 2010 la UE presentó una lista de 250 IG y contenía disposiciones como el reconocimiento de las legislaciones de cada parte, el reconocimiento de IG de ambas partes tras un proceso de objeción previo, y la posibilidad de incluir nuevas IG en el futuro.

Las discusiones giran en torno a los niveles de protección, coexistencia entre marcas, genéricos e IG, e IG homónimas. El MERCOSUR solicita que se tenga en consideración el enfoque de marcas, que prima en los países del bloque, y derechos adquiridos. En referencia al tema IG homónimas, el texto comprendía la posibilidad de reconocimiento, siempre que existiera suficiente distinción entre uso y presentaciones y no confundiera al consumidor. Las partes decidirán las condiciones prácticas para diferenciarlas. Además disponía la obligación de las partes de informarse cuando, en el marco de las negociaciones de un acuerdo con otro tercer país, se pretendiera reconocer una IG homónima de la otra parte. En cuanto a IG y marcas, indicaba que no se reconocería una marca si existiera una IG protegida, cuando la solicitud de marca fuera posterior a la solicitud de la IG. El hecho de que existiera una marca reconocida no debería evitar que se pudiera registrar una IG a menos que ello indujera a un error al consumidor. Con referencia a la relación IG-genéricos, se establecía que se podría conceder protección a las IG que contuvieran un nombre genérico, y que todas aquellas IG protegidas en el país de origen y a las que la otra parte hubiera concedido protección, no podrían convertirse en nombres genéricos. El desbloqueo de las negociaciones en este ámbito exigirá un arduo trabajo para las partes.

Amén de estos desencuentros, y de los mencionados anteriormente sobre los cambios internos de los bloques y la crisis internacional, en la evolución de las negociaciones birregionales impactaría significativamente el anuncio de la Comisión Europea de la suspensión a partir de 2014 de las concesiones comerciales en el marco del SGP para varios países de renta media-alta, entre ellos Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela. Desde el punto de vista birregional, este anuncio funcionaría como un elemento de presión hacia el MERCOSUR que, preocupado por preservar los beneficios, aceleraría las tratativas para la creación de la ZLC.

En enero de 2013 se reunieron en Santiago de Chile los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la UE, en el marco de la I Cumbre CELAC-UE. Allí se dejaron ver una vez más las posturas encontradas entre los miembros del MERCOSUR, ya que mientras la mandataria brasileña remarcaba el interés en la desregulación del intercambio con la UE, el gobierno argentino sostenía que se debían contemplar las asimetrías entre los bloques, planteando la necesidad de reelaborar las propuestas de modo de no perjudicar a las industrias de los países de la región.³⁴

A pesar de estas diferencias, es a partir de ese momento en que se logra un consenso para iniciar la conformación de la oferta MERCOSUR, ya que Argentina y Brasil acuerdan presentar antes de fin de año una nueva propuesta en la negociación. Cada parte trabajaría en sus ofertas nacionales y luego se definiría la oferta consolidada del bloque. Además, durante 2013, las partes trabajarían sobre las condicionalidades,³⁵ esto es, el conjunto de condiciones que sería presentado a la UE, junto con la oferta del bloque.

D. La importancia de las condicionalidades

El surgimiento de estas condiciones en la primera etapa de la negociación (2000-2004) fue la consecuencia de la imposibilidad de llegar a un consenso previo sobre ciertas cuestiones básicas para construir las ofertas de acceso a mercado; en particular en bienes, pero también en materia de servicios, inversiones y compras gubernamentales

En efecto, en ocasión de la presentación de la oferta del MERCOSUR en el año 2003, el bloque estableció una serie de condiciones para la validez de la misma que llamó condicionalidades de la oferta. Éstas incluían todos los puntos pendientes de resolución referidos a las modalidades (como el arancel de partida o de base, los cronogramas de desgravación y sus plazos, etc.) y a la redacción de los textos de la parte normativa del acuerdo.

Las condicionalidades de la UE se observaban en diversos ámbitos. En lo concerniente al comercio de productos agrícolas, incluían el reconocimiento por parte del MERCOSUR de las IG protegidas por la UE y la eliminación de los impuestos diferenciales a la exportación³⁶ y derechos compensatorios para algunos productos (sobre duraznos en almíbar y gluten de trigo); así como la aplicación de estándares europeos en materia de normas técnicas y medidas sanitarias.

³⁴ Ver "Declaración de Santiago". Consulta en: <http://www.mercosurabc.com.ar>.

³⁵ Las condicionalidades comprendían temas que no habían podido ser acordados en las reuniones de los CNB entre las partes.

³⁶ La UE cuestionaba los derechos de exportación en general, así como los niveles *ad valorem* que tenían.

En materia de acceso a mercados condicionaba su oferta a que el MERCOSUR presentara una oferta mejorada en servicios, principalmente sobre transporte marítimo, telecomunicaciones y servicios financieros. Además, condicionaba su oferta a que existiera libre circulación de bienes dentro del MERCOSUR sin que se requiera doble tributación,³⁷ así como una armonización intrabloque en materia de MSF y OTC.

En inversiones, la UE demandaba que sus empresas no pudieran ser excluidas de las políticas de incentivos o de desarrollo tecnológico aplicadas por los países del bloque. También requería que los beneficios que se le otorgaran a la UE en materia de inversiones no pudieran ser extendidos a otros países por acuerdos que el MERCOSUR firmara en el futuro.

Desde 2010, las condicionalidades se fueron incrementando: el MERCOSUR comenzó a exigir el reconocimiento por parte de la UE de las diferencias estructurales y del grado de desarrollo entre ambos bloques, por lo cual el acuerdo debería necesariamente contemplar medidas de TED³⁸ a favor del MERCOSUR en acceso a mercados de bienes y servicios, inversiones y compras gubernamentales, que se debería incorporar por medio de coberturas y cronogramas diferenciados en las respectivas listas de ofertas.

A la luz de las diferencias en las estructuras productivas y en el perfil tarifario de la UE y el MERCOSUR, el equilibrio del acuerdo solamente se alcanzaría mediante sustantivas concesiones de acceso a mercados por parte de la UE para los productos de mayor interés exportador del bloque sudamericano en las áreas agrícolas e industrial.

Otra de las condicionalidades establecía que las ofertas de acceso a mercados a ser realizadas por la UE para productos agrícolas sobre la modalidad de cuotas tarifarias deberían: a) incluir un universo reducido de productos y proporcionar efectiva ampliación del comercio bilateral; b) ser asignadas y administradas por el lado exportador; c) gozar de tarifa intracuota de 0%; y d) contemplar mecanismos de crecimiento anual.

En cuanto a la cobertura de las ofertas, contemplarían no solo el comercio histórico sino también el potencial, que contabilizaría aquellos productos con elevado potencial exportador, pero con poca representatividad en el intercambio bilateral en función aranceles prohibitivos históricamente impuestos por la UE.

³⁷ La existencia de una doble tributación se debe a la falta de un Código Aduanero Común que contemple mecanismos dentro del bloque para recaudar y distribuir los beneficios aduaneros entre los países miembros, entre otras.

³⁸ Cabe recordar que hay disposiciones de TED en otros acuerdos de asociación de la UE, por ejemplo en el que tiene con la Unión Aduanera de África del Sur (SACU, por sus siglas en inglés), Perú y con Colombia.

En materia de desgravación, las demandas del MERCOSUR incluirían: desgravación aplicada en base a las tarifas efectivamente cobradas, incluyendo las concesiones unilaterales derivadas del SGP de la UE y de las tarifas aplicadas inferiores a las consolidadas en la OMC; aplicación sobre todos los componentes arancelarios y aplicación por parte de la UE a partir de un valor tarifario máximo, como mecanismo para el tratamiento de crestas arancelarias y como medida de TED.

En cuanto a la cuestión de la cobertura de la desgravación en términos del comercio entre las partes, el MERCOSUR plantearía que la UE debería aceptar que dicha cobertura fuera “cercana” al 90%, y no exigir que el MERCOSUR cumpliera estrictamente con el parámetro de 90%. En lo que respecta a los ritmos de desgravación, el MERCOSUR también reclama un tratamiento asimétrico a favor del bloque, mediante ritmos más lentos, períodos de gracia sin desgravación y plazos superiores a 10 años para ciertos bienes. La UE debería desgravar en cambio los aranceles en un plazo máximo de diez años.

Asimismo, se plantea que los bienes que sean objeto de subsidios a la exportación no podrían beneficiarse de la preferencia otorgada por el futuro acuerdo. Por otra parte, se propone un mecanismo que permita neutralizar los efectos de los subsidios a la producción (medidas de apoyo doméstico) en el comercio birregional.

Una propuesta original del MERCOSUR es una cláusula de industria naciente que faculte a sus miembros a elevar los aranceles en sectores o subsectores industriales que se intente instalar o reestructurar y, consiguientemente a aplicar un AEC superior al arancel de base definido para los bienes o grupos de bienes objeto de esta cláusula durante un período. Cabe aclarar que la cláusula es aplicable para cualquier sector industrial y que el plazo de vigencia del aumento del arancel no se encuentra definido. Entre las condiciones importantes en materia de comercio de bienes está un mecanismo de salvaguardias bilaterales que permita la suspensión temporal de preferencias en casos de daño o amenaza de daño causado por las importaciones preferenciales de cualquier tipo de bienes.

Otra de las exigencias del MERCOSUR sería el mantenimiento de regímenes de exención arancelaria para la importación de insumos y la exportación de bienes finales (admisión temporal y *drawback*) y un acuerdo sobre reglas de origen que asegure que los agentes económicos de los dos bloques sean los efectivos beneficiarios de las preferencias. Por último, el acuerdo debería contemplar mecanismos para la resolución de problemas de acceso originados en medidas restrictivas de carácter sanitario, fitosanitario u ambiental,

para evitar que las eventuales ventajas económicas que el MERCOSUR obtendría en el mercado europeo sean perjudicadas por medidas unilaterales de aquel tipo.

Con respecto a las condicionalidades por parte del bloque europeo a partir de 2010, aún no se cuenta con información oficial sobre las mismas como para determinar si hubo cambios o modificaciones sustanciales. Sin embargo, en los últimos encuentros se realizaron propuestas en algunos temas como licencias de importación, propiedad intelectual e IG y comercio sustentable.

En cuanto a las licencias de importación, la UE propondría la incorporación de disposiciones más específicas que las de la OMC sobre transparencia (ej. notificación previa de la medida y la extensión de los compromisos a licencias de exportación) y propiedad intelectual. Asimismo, buscaría negociar el reconocimiento de 250 IG para vinos, quesos y fiambres, entre otros, e incluiría la negociación de un capítulo técnico comercio y desarrollo sustentable.

En lo que concierne a la postura de la UE frente a los pedidos del MERCOSUR, debe destacarse que en las reuniones del CNB mantenidas entre junio de 2010 y octubre de 2012, se había mostrado a favor del establecimiento de plazos y ritmos simétricos para los dos bloques y con reciprocidad sectorial; y de la eliminación solamente del componente *ad valorem* de los aranceles (discutir el resto caso a caso con la oferta). Se oponía a establecer criterios *ad hoc* en materia de crestas arancelarias y proponía no aplicar subsidios a la exportación solamente a los bienes a los cuales el MERCOSUR otorgara total y libre acceso. Con referencia a las cuotas arancelarias de la UE para productos agrícolas, había manifestado que el volumen de los cupos estaría condicionado a la sensibilidad de los productores europeos o a los compromisos multilaterales. Asimismo, se oponía a la duración indefinida de las salvaguardias preferenciales y proponía permitir el uso de los regímenes de admisión temporaria y *drawback* proponía siempre que fuera transitorio y que beneficiaran a un número acotado de bienes. Respecto de los derechos de exportación, sostenía la necesidad de eliminarlos del comercio recíproco en función de lo dispuesto por el Artículo XXIV del GATT de 1994.

E. Los sectores productivos frente a la perspectiva de un acuerdo

El caso del MERCOSUR

La oferta exportable de los países de MERCOSUR a la UE está determinada, al menos en el corto y mediano plazo, por la capacidad de producción de productos agropecuarios y sus manufacturas. El bloque se destaca por su relevancia en las

exportaciones mundiales de soja y derivados. Asimismo, debe subrayarse que los países más pequeños del bloque están impulsando un proceso de crecimiento de la producción de otros bienes agrícolas, como carne vacuna, ciertos productos lácteos (Uruguay), ciertas frutas y hortalizas y algunos productos agrícolas procesados. Brasil se ha consolidado como productor y exportador de agroalimentos: carne vacuna, aviar y de cerdo; otros productos agrícolas procesados que incluyen azúcar, harinas, frutas y hortalizas como insumos; los productos tradicionales como cacao, café y banano; y, no por último, menos relevante, la producción del sector lácteo. En algunos de estos rubros, Brasil se encuentra entre los principales exportadores del mundo.

Dado que estos productos son los que enfrentan mayores restricciones de acceso al mercado europeo para el MERCOSUR los principales beneficios derivados de un acuerdo con la UE se lograrían como resultado de la eliminación no solamente de derechos de importación, sino también de otras restricciones no arancelarias vigentes y aplicadas en estos rubros. Así, pues, para que el MERCOSUR pueda beneficiarse se requieren mayores cuotas arancelarias, que la desgravación arancelaria que ofrezca la UE incluya la eliminación progresiva de todos los componentes del derecho de importación aplicado y no solamente la parte *ad valorem*, y que el ritmo de desgravación sea lo más alto posible y en el menor plazo.

Si el MERCOSUR lograra una mejora efectiva de acceso para los productos agropecuarios procesados, el acuerdo podría generar nuevas inversiones y generar un círculo virtuoso con el agregado de valor a los bienes que se exportan con destino a la UE, una mejora tecnológica, con aumento de la productividad y una oferta exportable más amplia, diversificada y competitiva que la actual.

Los bienes industriales, por su parte, presentan una situación de mayor complejidad y heterogeneidad en el conjunto del MERCOSUR. La estructura productiva de bienes industriales de Argentina y Brasil es muy diferente de la que presentan Paraguay y Uruguay. Las economías de mayor tamaño producen un conjunto bastante diversificado de bienes en un gran número de sectores.³⁹

A pesar de las diferencias existentes entre ramas manufactureras, el sector privado industrial de Argentina y de Brasil ha manifestado resistencia y temor frente a un acuerdo con la UE. Esta postura se basa en la mayor competitividad que en general presentan los productos europeos frente a los del MERCOSUR. Así, pues, las

³⁹ Ver trabajos sobre estructura industrial en Argentina y Brasil como por ejemplo: Bekerman y Dalmaso (2011).

manufacturas aparecen como los productos más protegidos en la oferta del bloque sudamericano plazos de desgravación más extensos.

Uno de los sectores donde existe mayor resistencia a la apertura es el automotor, donde existen algunas complejidades específicas. Por un lado, la industria automotriz está excluida del libre comercio dentro del MERCOSUR: el intercambio de vehículos y autopartes dentro del bloque está regulado por acuerdos bilaterales que permiten la importación exenta de aranceles siempre y cuando se mantenga una determinada relación proporcional entre las exportaciones al socio y las compras de este origen. La mayor parte del comercio automotor del MERCOSUR tiene lugar entre Argentina y Brasil y una porción significativa corresponde a intercambio intrafirma, destacándose la presencia de empresas terminales de origen europeo en ambos países. Por otro lado, Argentina y Brasil no cuentan con una producción de autopartes suficiente para abastecer a las empresas terminales y deben importar desde el resto del mundo, principalmente desde la UE, Estados Unidos, Japón y China. Si bien ambos países son deficitarios en el comercio de autopartes, Argentina importa proporcionalmente más de Brasil y, este último, de extrazona.

En este contexto, el mayor problema para definir la desgravación de estos bienes en la oferta de MERCOSUR se relaciona con algo que los gobiernos desconocen: los planes de inversión de las empresas terminales instaladas en Argentina y Brasil y con la posibilidad de mantener y/o aumentar la producción de autopartes en los mismos países respecto de la actualidad. Suponiendo que las empresas mantendrán sus inversiones para continuar e ir actualizando la producción de vehículos en estos países, los gobiernos de estos países plantean que la eliminación de derechos de importación se haga en un plazo de 15 años con 7 de gracia, durante los cuales exista una cuota libre de aranceles para vehículos que no compitan con los producidos en Argentina y Brasil, y que durante ese lapso se definirán los planes de inversión para el período siguiente, hasta que se llegue a la desaparición de aranceles. El plazo para la desgravación de las autopartes sería de 10 o 12 años para mantener cierta relación de protección efectiva. Sin embargo, las decisiones de inversión de las empresas están fuera del control de las autoridades de los gobiernos y, estas decisiones dependerán de las condiciones vigentes en cada país del MERCOSUR y de la planificación de las casas matrices de las empresas terminales. Un tema adicional es la competencia entre Argentina y Brasil para mantener las empresas terminales instaladas y/o atraer nuevas empresas europeas o de otros orígenes.

El caso de la UE

Los productos industriales serían los mayores beneficiarios del acuerdo en la UE, seguidos por las actividades de servicios. En contraste, el sector agropecuario podría sufrir una significativa reducción de ingresos. En efecto, la UE tiene ventajas comparativas en la mayoría de los sectores manufactureros, especialmente productos farmacéuticos, químicos, maquinaria y equipo y vehículos automotores y otro material de transporte. En líneas generales, la UE es más competitiva en segmentos intensivos en trabajo calificado y en productos de alta calidad. Asimismo, la ventaja tecnológica de la UE se relaciona con el elevado valor agregado de sus exportaciones manufactureras (85%), que contrasta con países como China, Corea del Sur, Japón y Estados Unidos, que necesitan adquirir bienes intermedios de alta tecnología en el extranjero (Comisión Europea, 2014).

El interés del sector industrial europeo en el acuerdo con el MERCOSUR no solamente se relaciona con su competitividad frente al MERCOSUR, sino en la necesidad de reactivar actividades que en muchos casos no se han recuperado totalmente de la crisis y enfrentan la competencia de las exportaciones originarias de otras economías emergentes, particularmente China.

El acuerdo birregional también resulta de interés para las empresas europeas de servicios, ya que la liberalización del comercio con el MERCOSUR podría ofrecer oportunidades importantes para la exportación de servicios ambientales, profesionales y de negocios y los subsectores de servicios financieros y telecomunicaciones, así como en transporte marítimo.

La posición del sector agropecuario es totalmente diferente a la de la industria y los servicios. Como se señaló previamente, estas actividades son menos competitivas en la UE que en el MERCOSUR y la situación se volvió más compleja luego de la incorporación de los países de Europa oriental y la profundización de la crisis. En este marco, los agricultores europeos comenzaron a ejercer cada vez mayor presión a la Comisión para que no otorgara concesiones en dicho campo.

En marzo del 2011 el Parlamento Europeo aprobó un informe muy crítico hacia las negociaciones comerciales entre la UE y MERCOSUR por considerar que podían resultar muy perjudiciales para los productores de la UE en un contexto de crisis. Se planteaba la necesidad de realizar un estudio previo de impacto antes de concluir las negociaciones, y se criticaba a la Comisión Europea por haberlas reanudado. Cabe recordar que el Tratado de Lisboa, en vigencia desde 2009, reforzó el papel del Parlamento Europeo al hacerlo colegislador, en pie de igualdad con el Consejo, en lo que respecta a la legislación

comercial. También confirió al Parlamento un papel más activo en los procesos de negociación y ratificación de los acuerdos comerciales internacionales.

Por otra parte, de forma simultánea al anuncio del relanzamiento de las negociaciones en el 2010, varios países de la UE, entre los que se encontraban Francia, Irlanda, Grecia, Hungría, Austria, Luxemburgo, Polonia y Finlandia, presentaron un documento ante el Consejo de la UE manifestando su oposición a un acuerdo por fuera de la Ronda de Doha que implicara concesiones adicionales en agricultura. A su vez, manifestaron que sus agricultores competirían en desigualdad de condiciones al tener que cumplir con normas y estándares de calidad, salud, medio ambiente y sanidad animal más estrictos que los del MERCOSUR.

Los últimos estudios de impacto (Comisión Europea, 2012) encargados por la Comisión arrojan una retracción en el sector agrícola en general, tanto en la producción como en el empleo. Esto afectaría especialmente a Polonia, Italia, España, Francia y Hungría, que representan cerca de dos tercios de la mano de obra agrícola total de la UE. Si la liberalización no se ve mitigada por programas de apoyo adecuados u otras medidas políticas, este proceso de ajuste puede acarrear impactos sociales negativos a nivel local.

La UE es uno de los principales productores mundiales de cereales (exceptuando arroz y maíz), azúcar, determinadas frutas y hortalizas, carne y productos lácteos. La competencia de los productos del MERCOSUR se sentiría probablemente con más fuerza en azúcar, carne de aves de corral, carne bovina y frutas. Pese a que el efecto global para la producción agrícola de la UE es negativo, la liberalización de las importaciones del MERCOSUR sería beneficiosa para algunos productos de la UE, como vino, aceite de oliva y bebidas alcohólicas.

F. El proceso de construcción de las nuevas ofertas

Si bien durante años la posición de Brasil frente a la UE aparecía como pendular, en la cumbre del MERCOSUR desarrollada en Montevideo en julio de 2013, la Presidente de Brasil, Dilma Rousseff, manifestaba la importancia de acelerar las negociaciones comerciales del bloque, incluyendo aquellas con la UE.

Esto había estado motivado por el anuncio de negociaciones entre Estados Unidos y la UE para firmar un Acuerdo de Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) y otros mega acuerdos regionales (BID-INTAL, 2013a) que amenazan con configurar un nuevo mapa de relaciones comerciales internacionales,

así como por la próxima pérdida de acceso preferencial al mercado europeo en el marco del SGP.

En este contexto, se propuso que el bloque sudamericano negociara en conjunto un acuerdo marco, quedando los cronogramas de liberalización comercial sujetos a negociaciones bilaterales de cada socio con la contraparte europea; de este modo, se sortearía la resistencia argentina. Si bien la normativa MERCOSUR impedía una propuesta semejante, los reclamos y presiones al gobierno brasileño crearon un debate dentro del MERCOSUR sobre la posibilidad de un acuerdo a “dos velocidades”.

Sin embargo, más allá de las declaraciones en este sentido en los distintos medios de prensa, no hubo propuestas formales ni oficiales por parte de los integrantes del MERCOSUR ni para abrir espacios de negociación independientes dentro del bloque, ni para llevar a cabo un proceso de modificación del marco legal para permitirlos. No obstante ello, estas declaraciones ejercieron una fuerte presión sobre el gobierno argentino, ya que oponerse a la negociación podría llevarla al aislamiento dentro del bloque, poniendo en jaque la tan valorada integración sudamericana. Su política comercial, considerada por sus socios como excesivamente proteccionista⁴⁰, era observada como una de las principales razones del estancamiento, en esta última etapa, de las negociaciones con la UE, ya que tanto Paraguay como Uruguay coincidían con la posición brasilera.

Por su parte, el gobierno argentino continuó las consultas al sector privado de su país a fin de consensuar su posición respecto de la oferta de concesiones arancelarias a intercambiar con la contraparte europea hacia fin de año. En septiembre de 2013 los cancilleres de Argentina y Brasil informaron que ambos países trabajarían para construir una oferta conjunta del MERCOSUR, descartando las posibilidades de avances a “dos velocidades”. Por tanto, luego de que cada país finalizara su oferta nacional, deberían emprenderse conversaciones a nivel intra-MERCOSUR para superar el desafío de consolidar una única lista en la que estuvieran de acuerdo los cuatro Estados Parte.

El 15 de noviembre de 2013 los Miembros del MERCOSUR se reunieron en Caracas, para poner en común las ofertas nacionales y confeccionar la presentación a realizarse a la contraparte europea durante la segunda quincena de diciembre. Cada país debía trabajar sobre los capítulos de acceso al mercado de bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales. De acuerdo con la normativa de la OMC, la oferta sobre

⁴⁰ Véase declaraciones de José Mujica respecto de la política proteccionista de Argentina publicadas por la prensa. Por ejemplo en: <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=718045>.

comercio de mercancías debía cubrir “lo sustancial” del comercio; esto es, el 90% del intercambio con la UE. Los resultados de la reunión no fueron los esperados. Brasil, Uruguay y Paraguay finalizaron sus respectivas ofertas de negociación, pero la de Argentina cubría menos de 75% del comercio y no hacía referencia a compras gubernamentales, servicios e inversiones. La próxima instancia para lograr la armonización de la oferta se daría en diciembre en Río de Janeiro. En dicha reunión se trataría de preparar una oferta conjunta y Argentina por su parte presentaría nuevas ofertas, entre ellas sus listas de servicios a ser acordados con los europeos.

Inesperadamente, a pedido de la UE, se extendió el plazo de intercambio de ofertas para enero de 2014. El aplazamiento coincidía con la postergación en tres ocasiones de la fecha de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. Más allá que el intercambio de ofertas nunca se produjo durante el 2014, fundamentalmente por el *impasse* impuesto por la parte europea, el MERCOSUR avanzó durante la primera parte de ese año en la consolidación de las ofertas nacionales. Así, en la cumbre de Caracas llevada a cabo en julio se enunciaría formalmente la culminación de la oferta única del bloque.

En efecto, en el comunicado conjunto los Presidentes manifestaron satisfacción por el acuerdo alcanzado en la preparación de una oferta común de acceso al mercado del MERCOSUR y reafirmaron quedar a la expectativa de que, una vez que la UE concluyera las consultas necesarias para la presentación de su oferta, se fijara fecha para el intercambio de las respectivas propuestas, paso necesario para continuar avanzando en el proceso negociador.

Por su parte, la UE informó a las autoridades del MERCOSUR en noviembre de 2014 que aún no había finalizado el proceso de consultas internas con sus Estados miembros respecto de su propia oferta y estimó que lo concluirá a la brevedad. En ocasión de la Reunión Ministerial celebrada en junio de 2015, ambas partes reafirmaron su total compromiso para alcanzar la conclusión de las negociaciones, acordando que, una vez presentes las condiciones para un intercambio exitoso, el objetivo será intercambiar las ofertas de acceso a mercados durante el último trimestre de 2015.

La oferta del MERCOSUR, paso a paso

La construcción de una oferta MERCOSUR significaba establecer un cronograma de desgravación arancelaria para todos los bienes de la nomenclatura arancelaria del bloque. Esta oferta regional debía estar basada en las ofertas nacionales de los cuatro

socios; es decir, debía consolidar cuatro cronogramas de desgravación y, eventualmente, una lista de excepciones.

Las ofertas nacionales podían diferir en la ubicación de cada bien en las listas de desgravación del cronograma. Así, por ejemplo, un país podía colocar plantear la liberalización inmediata para un producto, en tanto que otro país podía plantear una desgravación de 8 años para el mismo bien. Incluso podría ocurrir que alguno de los países considerase que ese ítem no debería estar incluido en el cronograma de desgravación.

Los países comenzaron a trabajar con cinco listas de desgravación: inmediata, 4 años, 8 años, 10/12 años y 15 años. El criterio de los plazos se combinaría con la sensibilidad relativa de los bienes en términos de competencia con las exportaciones originarias de la UE. Esto significaba que a mayor sensibilidad, el plazo de desgravación sería más extenso para poder adaptarse a la competencia de los productos similares de la UE. El caso extremo se presentaría cuando un país considerase que nunca estaría en condiciones de competir con el producto similar europeo, por lo cual se lo excluiría del cronograma de liberalización.

Al interior de cada lista (excepto la de desgravación inmediata), el ritmo de reducción de los derechos de importación podía ser uniforme, lineal y automático desde 0 a 100% de disminución en el final del plazo, pero también podía haber un recorte mayor al principio, o que la reducción ocurriera en los últimos años del plazo de la lista. Los países individualmente definieron su posición en materia de composición de cada una de las listas. De esa forma, se llegó a tener cronogramas de desgravación a nivel nacional.

Tanto o más difícil que la confección de cada una de las listas del cronograma de desgravación surgía de los bienes excluidos (aquellos cuyos derechos de importación no se reducirían nunca). El límite de estas excepciones o exclusiones de la oferta de desgravación estaba vinculado directamente con las disposiciones del Art. XXIV del GATT 1994, aplicables a las condiciones⁴¹ que debe reunir un acuerdo para constituir una ZLC. Al igual que con las listas de desgravación, cada país adoptó una posición respecto de los bienes que **no** deberían formar parte de la oferta de MERCOSUR.

⁴¹ Artículo XXIV del GATT no impide el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio a condición de que los derechos de aduana que se apliquen no sean de una incidencia general más elevada con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte, ni sean más elevados que los existentes antes del establecimiento de la misma. Además debe comprender un plan y un programa para su establecimiento en un plazo razonable. El Art. XXIV del GATT 1994 establece que la eliminación de derechos de aduana debe cubrir a "una parte sustancial" del comercio entre los dos o más países que deciden constituir una ZLC y que dicha eliminación debe llevarse a cabo en un "plazo razonable de tiempo". El Entendimiento sobre el Art. XXIV acordado como resultado de la Ronda Uruguay en Marrakech en abril de 1994, establece que el plazo razonable es de 10 años. Si bien la interpretación del *quantum* de esa parte sustancial está abierta y nunca fue acordada en el GATT-OMC, para muchos países desarrollados debe ser superior al 90%. Muchos PED -entre ellos los del MERCOSUR- estiman que ese nivel de cobertura es difícil de alcanzar en un acuerdo; especialmente cuando existen diferentes grados de desarrollo relativo (como es el caso de MERCOSUR-UE).

De las ofertas nacionales a la oferta MERCOSUR: el proceso de consolidación

Cumplidos los pasos para construir las ofertas nacionales, los miembros del MERCOSUR acordaron un cronograma de desgravación y una lista de excepciones comunes. Este resultado debía responder a la promesa hecha por el MERCOSUR de que la cobertura de la oferta fuera “cercana al 90%” del comercio del período base (promedio 2010-2012). En otras palabras, las exclusiones debían representar menos de 10% del comercio.

La consolidación de las cuatro ofertas nacionales para construir una oferta MERCOSUR se enfrentó con grandes dificultades por la contraposición de intereses de sus miembros. Como era de esperar, Argentina y Brasil buscaban atender las necesidades de una estructura productiva industrial más desarrollada que la de Paraguay y Uruguay. El grado de ambición, medido en términos de acceso a la UE y de las posibilidades de atención de dicho mercado, también lucía diferente. Los países más pequeños del MERCOSUR buscaban mejoras de acceso al mercado europeo para menos productos y en cantidades menores.

Consiguientemente, las cuatro ofertas nacionales tenían una cobertura superior al 90% pero existían grandes diferencias entre sí, por lo cual fue necesario mucho esfuerzo y tiempo de discusión y negociación para construir listas comunes.

La cuestión que llevó más tiempo a los responsables técnicos de la oferta MERCOSUR fue alcanzar una cobertura del comercio “cercana al 90%”. Con el objetivo de alcanzar ese porcentaje como fuera, se realizaron modificaciones que derivaron en un resultado poco consistente en términos de la relación entre sectores productivos y las cadenas de valor, tanto a nivel nacional como regional. Por ejemplo, se incluyeron en las excepciones insumos, como algunos productos siderúrgicos que son utilizados para la producción de bienes intermedios o finales cuyos derechos de importación se van a eliminar como parte de los cronogramas de desgravación arancelaria. Asimismo, en el sector automotor se excluye de la liberalización a los motores de algunos vehículos cuyas importaciones serán desgravadas.

Finalmente, después de ingentes esfuerzos y extensas tratativas en una multiplicidad de reuniones y trabajos continuos, se llegó a una oferta MERCOSUR que las autoridades políticas consagraron con su visto bueno en julio de 2014. Si bien esta oferta no ha sido hecha pública ni fue objeto de consultas formales -con posterioridad a su construcción- con representantes de los sectores productivos, ha sido factible contar con alguna información sobre su conformación en base a comentarios públicos de los representantes de los Estados Parte del MERCOSUR y de los sectores privados que han

podido hablar del tema con las autoridades de sus respectivos países. En función de ello, se sintetizan a continuación, algunos de los principales alcances de dicha oferta. Debe tenerse en cuenta que esta descripción es meramente indicativa ya que se basa en fuentes secundarias y limitadas de información, más allá de los cambios que la oferta puede estar sufriendo actualmente, toda vez que la misma no está cerrada.

Características Generales. La oferta presenta un cronograma de desgravación de cinco listas (inmediata, 4 años, 8 años, 10/12 años y 15 años) que incluyen productos que representan aproximadamente 85% del comercio entre las partes. La desgravación inicial es escasa y la mayor apertura ocurre en los últimos años de cada lista. Asimismo, casi dos tercios del intercambio se incluyen en las dos listas con plazos más extensos.

Se dejaron de lado modalidades de la oferta del año 2004 muy cuestionadas por la UE, tales como las preferencias fijas del 20% y 50% para algunos productos que nunca iban a llegar a la desgravación total; y algunas cuotas arancelarias que alguna vez se pretendieron incluir.

En la nueva oferta MERCOSUR todos los bienes que la conforman llegarán al 100% en el momento final del plazo de desgravación de la lista que les corresponde. Los productos excluidos representan 15% del comercio y no hay oferta de cuotas tarifarias para ellos.

Sector Automotor. Los vehículos terminados y la mayoría de las autopartes están incluidos en la oferta en los plazos más largos. La desgravación arancelaria, sin embargo, tendría un período de gracia de 7 años, es decir que los aranceles comenzarían a reducirse recién al octavo año. Hasta ese momento, cabría la posibilidad de negociar una cuota arancelaria, aunque la decisión aún no fue adoptada. En la medida de lo posible, se ha tratado de preservar la producción de autopartes en Argentina y en Brasil, con un período extendido para que se puedan ajustar a las nuevas condiciones del mercado que seguramente se irán definiendo con las decisiones de las empresas terminales productoras de vehículos en esos países. Esta protección es relativa porque la competencia con terceros mercados va a seguir siendo un problema para los productores de autopartes.

Todo el futuro del sector automotor depende de las decisiones de los gobiernos de los países del MERCOSUR y de las empresas terminales. En caso de mantenerse el esquema de producción actual entre Argentina y Brasil, con un intercambio entre las

empresas terminales para cubrir ambos mercados, el mayor problema estará en la evolución de los productores de autopartes y su capacidad de competir para seguir abasteciendo a las empresas terminales.

Las excepciones. La composición de las excepciones seguiría siendo muy heterogénea y con diferencias entre los países. Esta lista de posiciones arancelarias se habría conformado sin haberse agotado las discusiones entre los países del MERCOSUR respecto de su contenido. Como se señaló previamente, los países parecieran haber dedicado mucho más tiempo y esfuerzo a la búsqueda de que una oferta con un alto porcentaje del valor del comercio, y menos atención a las cadenas de valor, la situación al interior de los subsectores industriales o a la relación intersectorial.

El contenido de las excepciones habría sido determinado fundamentalmente por la defensa de posiciones nacionales. Argentina y Brasil excluyeron de la oferta un número elevado de excepciones, pero el valor de comercio que representan es relativamente pequeño. Paraguay, por su parte, excluiría pocos productos pero de mayor relevancia en el intercambio.

Habría ciertas inconsistencias como la exclusión de la oferta de productos gravados por aranceles bajos (algunos minerales, combustibles, medicamentos, maderas tropicales, celulosa, metales no ferrosos, piedras y metales preciosos) o bienes con escasa o nula producción regional. En el sector de autopartes, algunas exclusiones correspondientes a bienes no producidos, obedecen a la intención de algún país miembro de iniciar la producción en un futuro cercano gracias a inversiones extranjeras que se radicarían en su territorio (Paraguay pidió que se incluyeran los motores entre las excepciones).

Otros casos de exclusiones responden a la necesidad de mantener la “renta aduanera”, tal como sucede con la excepción a la desgravación de una bebida alcohólica cuya producción regional es ínfima y muy poco demandada. De acuerdo con lo expuesto, algunos países han prestado más atención a evitar que al construir la lista de excepciones se afecte la protección efectiva de un bien final de una cadena de valor como productos metalúrgicos o bienes de equipo que utilizan como insumo un producto siderúrgico que se incluye en la lista de excepciones. Algo similar ha sucedido con otros insumos de otras cadenas de valor como la de papel o la de medicamentos.

Temas pendientes. Más allá de que buena parte de los esfuerzos en términos de avanzar en una oferta común ya han sido realizados, aún quedan temas pendientes en

ese sentido. Las excepciones requerirían una depuración de su contenido, para poder alcanzar una cobertura del 90% (actualmente rondaría 85%).

Finalmente, seguiría pendiente la discusión acerca de una posible cuota arancelaria de vehículos automóviles para los siete años de gracia que la oferta MERCOSUR habría definido para que dichos bienes inicien la desgravación arancelaria.

IV. Perspectivas futuras

Si bien la primera etapa de negociaciones (2000-2004) no prosperó debido a la insatisfacción mutua de las partes respecto de lo alcanzado hasta ese momento, ni la UE ni el MERCOSUR descartaban por entonces -y pese a la suspensión de las reuniones- el interés por el acuerdo de libre comercio.

Más allá de las grandes expectativas que existían al inicio de la segunda etapa de la negociación en mayo 2010, el predominio de intereses disímiles -e incluso contrapuestos- al interior de cada bloque respecto de la propia esencia de la negociación birregional, fueron determinando que esta nueva etapa de búsqueda del acuerdo se fuera diluyendo en un mar de indefiniciones o indecisiones.

Hacia el interior del MERCOSUR primaron los intereses nacionales definidos por las coyunturas políticas y económicas inmediatas de los países más grandes. En Argentina prevaleció el análisis de los efectos de corto plazo del acuerdo en materia de comercio de bienes, mientras que en Brasil se impuso desde 2012-13 una visión estratégica que busca potenciar la inserción internacional de la agroindustria de ese país.

En la UE parece haber predominado el interés por los objetivos de máxima. Como este objetivo ambicioso no logró alcanzarse en el corto plazo, aparecieron dudas y pensamientos críticos respecto del valor de este acuerdo como tal; sobre todo, en comparación con otros que la UE está negociando actualmente, como es el caso del TTIP que además exige mayor esfuerzo negociador.

En ese contexto, el centro de atención de la negociación parece haberse trasladado a la definición de nuevas ofertas. En el momento en que ambas estén disponibles y se realice un intercambio de las mismas, volverá a haber una negociación formal y se podrá apreciar mejor la probabilidad de llegar un acuerdo en un periodo determinado. En este sentido, el demorado intercambio de ofertas debe ser visto más como el inicio de una negociación concreta, que como el final de la misma.

Aproximarse a los posibles escenarios del futuro inmediato de la relación birregional exige considerar aspectos tan amplios y variados como:

- a. Las condiciones vigentes en la coyuntura económica internacional y sus perspectivas en el corto plazo;
- b. La situación al interior de cada uno de los bloques negociadores y su impacto sobre el espacio birregional. Este punto, común a ambos procesos, presenta una diferencia importante: en el MERCOSUR las

cuestiones internas dependen en gran medida de la coyuntura actual y del desempeño de sus economías y de las dificultades que atraviesa la gestión de sus gobiernos. Dado que la responsabilidad negociadora está en manos de estos últimos, esta realidad de corto plazo tiene mucho peso. Por el contrario, en la UE la responsabilidad negociadora recae en la Comisión Europea, por lo que si bien las cuestiones económicas coyunturales o las planteadas por grupos de interés contrarios a la negociación de un acuerdo con MERCOSUR están presentes, lo hacen de manera más indirecta o amortiguada;

- c. El estado actual de las economías del MERCOSUR y la UE presenta inconvenientes ciertamente atendibles para la conclusión de la negociación de un acuerdo, por las implicancias y efectos que podría aparejar la puesta en vigencia del mismo. Al menos en una visión de corto plazo, que puede tener peso en la posición política de los gobiernos de turno;
- d. El avance relativo y los esfuerzos inherentes a las negociaciones que está encarando la UE para la conclusión del TTIP puede condicionar el interés y la energía de la parte europea para con el MERCOSUR;
- e. La voluntad política de los gobiernos del MERCOSUR y la decisión política de las autoridades de la UE, el Consejo Europeo y las de los países de mayor influencia en ese sentido;
- f. La gestión de los negociadores de ambas partes respecto de la forma de avanzar en la negociación y, en particular, respecto de la actitud basada en obtener los objetivos de máxima en forma absoluta. Esto puede impedir cierta flexibilidad en los temas de mayor sensibilidad y efecto negativo para la otra parte.

El escenario futuro de las negociaciones depende en buena medida de la forma en la que se vayan resolviendo estas cuestiones que abarcan aspectos tan diversos. Esta misma complejidad se refleja en las hipótesis que se puedan realizar en relación con los posibles desarrollos de estos y otros temas en el corto-mediano plazo.

El primer semestre de 2015 ve a un MERCOSUR presidido por Brasil, cuya dirigencia se ha manifestado a favor de avanzar hacia el intercambio de ofertas y la

continuidad de las negociaciones.⁴² Por ello, es de esperar que -pese a las dificultades internas que está atravesando el inicio del nuevo mandato presidencial brasileño-, estas declaraciones terminen consolidándose y se concreten en una invitación a la UE a continuar negociando.

La Reunión Ministerial de junio de 2015 y el compromiso acordado de intercambiar ofertas durante el último trimestre del año, parecen haber surgido como respuesta a estos esfuerzos.

No hay que descartar en este sentido, que esta invitación por parte de Brasil incluya adelantar de manera informal los contenidos principales de la oferta del MERCOSUR (fenómeno que parece desvelar a los negociadores europeos). Uno de esos contenidos principales es indudablemente la cobertura de la desgravación arancelaria. La idea subyacente es que la UE tiene dudas sobre los contenidos de la oferta MERCOSUR y dichas dudas están demorando la definición de la nueva oferta de la UE.

En efecto, los europeos han hecho saber que la Comisión debería realizar una consulta con los Estados miembros sobre su propia oferta y que, en esa instancia, muy probablemente se requieran aclaraciones sobre la oferta MERCOSUR antes de aceptar cualquier definición propia. Más allá de la validez de este razonamiento, lo cierto es que no se termina de entender si esta postura no significa un debilitamiento de la voluntad política europea para con el acuerdo interregional. Al respecto, adelantar las características principales de la oferta MERCOSUR puede dejar al descubierto el verdadero interés y compromiso de Europa para con esta empresa.

Cabe señalar que, amén de las razones esgrimidas anteriormente, la UE enfrenta un importante cambio de autoridades en el seno de la Comisión Europea, cuyo vínculo con el MERCOSUR luce como un tema más de una vasta y compleja agenda, sin la historia y el compromiso de las autoridades salientes.

Más allá de estas cuestiones políticas, la postergación de las definiciones de esta negociación birregional en un contexto de avance de la UE en otros acuerdos comerciales puede obstaculizar la oferta comunitaria al MERCOSUR, sobre todo de bienes agroindustriales. Esto tiene que ver con las concesiones que haya hecho la UE en acuerdos previos en materia de cuotas al acceso de ese mercado, fenómeno que puede limitar el alcance una nueva oferta de la UE al MERCOSUR en la materia. Dicho en otros términos, la cuota de mercado a distribuir por parte de la UE en productos

⁴² Ver por ejemplo declaraciones de Rouseff en rueda de prensa en Bruselas (acompañada por Barroso y por el presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy) tras participar en la cumbre UE-Brasil. Consulta web: http://impresorbrasileño.com/2015/nota_det.php?nota_Codigo=3160&id_secc=1.

agroalimentarios puede estar ya cubierta por otros socios comerciales. Así, y aun en el supuesto que MERCOSUR puede mostrar un avance en el área de comercio de bienes y una oferta en servicios, inversiones y compras gubernamentales, la respuesta de la UE puede ser limitada en términos del acceso para los productos de mayor interés para el MERCOSUR.

Del lado interno, la posibilidad de que Brasil avance en un mayor impulso en pos del acuerdo puede determinar una mayor presión intra MERCOSUR para consolidar una oferta que cubra el 90%, porcentaje que sigue pareciendo esquivo para la región, pese a los importantes esfuerzos realizados para conseguirlo. Cabe señalar que las elecciones presidenciales en Argentina en octubre de 2015 pueden poner un límite a las negociaciones.

Una opción que tendría Brasil sería modificar la cobertura de la oferta a nivel bilateral, sin participación de los países de MERCOSUR que no lo acepten. Esto podría hacerse manteniendo la oferta de desgravación arancelaria como fue aprobada en el año 2014, pero cambiando el contenido de la lista de excepciones y logrando de esa forma una cobertura cercana al 90% o incluso superior. De este modo, el acuerdo pasaría a tener algún grado de bilateralidad sobre la base de un amplio paraguas birregional.

Finalmente, tampoco hay que descartar un escenario fácil y positivo, donde la Comisión Europea realiza gestiones internas y la consulta con los Estados miembros da como resultado que existe un interés para avanzar en la negociación con el MERCOSUR y una disposición a realizar ciertas concesiones en materia de acceso a mercado de productos agropecuarios a cambio de que MERCOSUR asuma mayores compromisos en servicios e inversiones y trato nacional a las empresas de la UE en materia de compras gubernamentales. Esto supone que el problema de la Comisión Europea y los países miembros no está directamente relacionado con la oferta del MERCOSUR, sino con factores propios. En esta decisión debería influir fuertemente el interés por contar con una relación preferencial con Brasil y profundizar la presencia de las empresas e inversiones en dicho país y con perspectivas ciertas de proyección hacia el resto de las Américas. Es una decisión estratégica, con contenido político y económico.

En definitiva, las posibilidades de que la negociación entre MERCOSUR y la UE concluya exitosamente y en un plazo relativamente breve son difíciles de evaluar con los elementos disponibles. Las hipótesis aquí planteadas intentan ser, apenas, el desarrollo de algunas de las alternativas en ciernes, en este complejo escenario.

Un comentario final

Las apariencias indican en julio de 2015 que por el lado del MERCOSUR habría mayor interés por avanzar y llegar a concluir la negociación de un acuerdo con la UE. Estos indicios tienen una base endeble porque se apoyan en una nueva oferta del MERCOSUR cuya construcción se enfrentó con muchas dificultades hasta poder llegar a una propuesta común. Estas apariencias se basan en el supuesto de que se lograrán determinadas concesiones en materia de acceso a mercado de la UE para bienes de la oferta exportable del MERCOSUR.

Las señales que surgen del lado de la UE muestran que existe una gran concentración de voluntad política, interés económico y esfuerzo material y humano en el TTIP. Además, parece haber una duda sobre el contenido de la oferta de MERCOSUR en materia de desgravación en el comercio de bienes, la cual estaría sobrevolando todo el análisis de los pasos a seguir.

Por el otro lado, las autoridades de la Comisión Europea podrían estar dubitativas respecto de un nuevo fracaso en la negociación del acuerdo con el MERCOSUR, especialmente teniendo en cuenta que se trata de autoridades que asumieron hace relativamente poco tiempo y no tienen ningún interés por experimentar un fracaso en la gestión. Son estas autoridades de la Comisión Europea las que se están concentrando en la negociación del TTIP y apostando al éxito de estos esfuerzos. El nuevo plazo establecido para el intercambio de ofertas -último trimestre de 2015- será una nueva oportunidad para evidenciar el compromiso e interés político y económico de las partes para encaminar -o no- la fase decisiva de las negociaciones del Acuerdo Birregional.

V. Bibliografía

- BEKERMAN, MARTA Y DALMASSO, GONZALO. 2011. "Asimetrías de políticas en Argentina y Brasil. Efecto sobre la estructura productiva", en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XVII(25). Buenos Aires: Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Diciembre.
- BERNAL-MEZA, RAÚL. 1999. "MERCOSUR ¿Regionalismo O Globalización? Tres aspectos para la decisión de políticas", en: *Revista Realidad Económica N° 165*. Buenos Aires: IADE. 1 julio al 15 agosto.
- BIZZOZERO REVELEZ, LINCOLN. 2006. "Negociaciones MERCOSUR-UE. Articulación del espacio Euro-Latinoamericano/Caribeño y gobernanza mundial", en: *Cuadernos de Integración Europea 5:5-27*. Madrid: Fundació General de la Universitat de Valencia. Junio.
- DEL ARENAL, CELESTINO Y SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO. 2010. "La Cumbre ALC-UE de Madrid: Un nuevo impulso a las relaciones birregionales". Madrid: Fundación Carolina. 24 de mayo.
- CASTRO, LUCIO Y ROZEMBERG, RICARDO. 2013. "Una evaluación preliminar de los posibles efectos de un tratado de libre comercio UE-MERCOSUR para las provincias argentinas". Documento de Trabajo N° 108. Buenos Aires: CIPPEC. Agosto.
- CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL (CEI). 2003. *Oportunidades y amenazas para la Argentina de un acuerdo MERCOSUR-UE: Un estudio de impacto sectorial*. Estudios del CEI N° 3. Febrero.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 2007. "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, 'Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil'". Bruselas. 30 de mayo.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2011 *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011: la región en la década de las economías emergentes*, Santiago de Chile. Septiembre.
- COMISIÓN EUROPEA. 2007. "Regional Strategy Paper 2007-2013". 2 de agosto.
- 2011. "Potential EU-MERCOSUR Free Trade Agreement: Impact Assessment, Volume 1: Main results". Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- 2012. "Trade sustainability impact assessment (SIA) of the Association Agreement under negotiation between the European Community and MERCOSUR".
- 2014. "[Nota Informativa Factores que influyen en la competitividad industrial de la UE](#)". Bruselas. 11 de septiembre.
- KUPFER, DAVID; FERRAZ, JOÃO CARLOS Y LAURA CARVALHO. 2009. *El largo y sinuoso camino del desarrollo industrial de Brasil*. Buenos Aires: CERA. Diciembre.
- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (INTAL). 2010. [Carta Mensual N° 165](#). Buenos Aires. Mayo.
- 2011. [Informe MERCOSUR N° 16](#). Buenos Aires. Noviembre.
- 2013a. [Carta Mensual N° 204](#). Buenos Aires. Agosto.
- 2013b. [Informe MERCOSUR N° 18](#). Buenos Aires. Diciembre.

- , 2013. [Informe MERCOSUR N° 19](#). Buenos Aires. Noviembre.
- “Interregional Framework Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Southern Common Market and its Party States, of the other part - Joint Declaration on political dialogue between the European Union and MERCOSUR”. Official Journal L 069, 19/03/1996 P. 0004 – 0022. <http://eur-lex.europa.eu>.
- KOSACOFF, BERNARDO. 1994. *La Industria Argentina en Transformación*. CEPAL.
- Y RAMOS, ADRIÁN. 2001. “Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina, 1975-2000”. Cuadernos Universitarios N° 2. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- LUCÁNGELI, JORGE. 2001. “La competitividad de la industria argentina durante los noventa”, en: *Boletín informativo Techint N° 307*. Buenos Aires. Julio-Septiembre.
- ; SANGUINETTI, MARIANA Y ZAMORANO, ANA. 2010. “MERCOSUR: La consolidación de la expansión de la economía del bloque”, en: *Revista del CEI N° 18*. Agosto.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. 2010. “[Comunicado conjunto de la IV Cumbre UE-MERCOSUR](#)”. Información para la Prensa N° 173/10. Buenos Aires. 19 de mayo.
- MOLLE, GRACIELA. 2008. “Negociación MERCOSUR-UE”, en: *Revista del CEI Comercio Exterior e Integración N° 11*. Mayo.
- PARLAMENTO EUROPEO. 2011. “Resolución del Parlamento Europeo sobre la agricultura de la UE y el comercio internacional”. 2010/2110(INI). Diario Oficial de la UE. 8 de marzo.
- ROSALES, OSVALDO. 2009. *El Arco del Pacífico Latinoamericano después de la crisis. Desafíos y propuestas*. Santiago de Chile: CEPAL. Noviembre.
- TERRA, MARÍA INÉS. 2002. *Uruguay y el MERCOSUR frente a un acuerdo con la UE. Prioridades para la negociación arancelaria*. Montevideo: CEPAL. Septiembre.
- VADELL, JAVIER. 2008. *América do Sul recebe o Dragão Asiático*. San Francisco: International Studies Association (ISA).