



Munich Personal RePEc Archive

Asociation agreement bewteen European Union and Mercosur: a slow and long negotiation

Vaillant, Marcel and Bizzozero, Lincoln

Departamento de Economía, UdelaR

April 2003

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/47249/>

MPRA Paper No. 47249, posted 30 May 2013 14:30 UTC

EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA: UNA LENTA Y LARGA NEGOCIACIÓN

*Lincoln Bizzozero**
*Marcel Vaillant***

La configuración de nuevos bloques regionales en el marco de las relaciones comerciales internacionales ha significado la incorporación de los aspectos vinculados a la cooperación a la hora de negociar los acuerdos de asociación y libre comercio. Las relaciones entre la Unión Europea y Mercosur se inscriben en el ámbito del denominado «nuevo regionalismo», en el entorno amplio de la globalización. En este trabajo se constatan las dificultades de una negociación que va más allá de la estricta liberalización comercial y abarca aspectos estratégicos entre las grandes áreas económicas del mundo.

Palabras clave: *negociación comercial, negociación internacional, regionalismo, zona de libre comercio, Unión Europea, Mercosur.*

Clasificación JEL: *F02, F13, F15.*

1. Introducción

Los modelos de nuevo regionalismo consideran fundamentalmente dos dimensiones: el comercio y la cooperación. Es posible clasificar las distintas experiencias en función del grado de importancia de cada una de estas dimensiones, así como de la secuencia y la intensidad con que se van incorporando a lo largo del proceso de integración. La idea fundamental es que una de las grandes ganancias del regionalismo a escala de la economía

internacional radica en la provisión de bienes públicos regionales, que sólo serán provistos adecuadamente si la dimensión cooperación de los acuerdos está convenientemente desarrollada.

El modelo que la Unión Europea (UE) impulsa con el Mercosur pertenece a la clase de acuerdo de «comercio más cooperación» desde el origen mismo del proceso de negociación. Analizar este tipo de proceso es más complejo que en el caso de un acuerdo preferencial de comercio tradicional. No es posible circunscribirse a la consideración de los aspectos comerciales, aunque resulta esencial considerarlos y resulta fundamental ubicar el fenómeno de la integración económica en una perspectiva más amplia.

La ubicación y definición de los nuevos regionalismos en el sistema internacional permite visualizar diferentes mapas que se van configurando en distintos niveles del orden internacional

* Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales. Universidad de la República. Uruguay.

** Departamento de Economía, Universidad de la República. Uruguay. Miembro de la Red Mercosur.

Este trabajo reúne resultados de una línea de investigación sobre las Relaciones Europa-Mercosur que ha contado con un apoyo sostenido por parte de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR).

de la globalización: uno en el nivel estratégico, otro en el sistema global comercial y finalmente un tercero en el nivel de las identidades regionales y culturales (Bizzozero, 2001)¹.

El ejercicio analítico implica desarrollar y vincular dos aspectos. En primer lugar, ubicar el contexto internacional y la dinámica entre regionalización y globalización que se observa desde mediados de los ochenta. En segundo término, se trata de conocer en profundidad los contenidos de los avances concretos que se han registrado en las negociaciones y las dificultades específicas que las mismas enfrentan.

El objetivo de este trabajo es caracterizar los avances y dificultades en las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur frente a la posibilidad de definir una asociación interregional entre ambos bloques, incluyendo la conformación de una zona de libre comercio. El estado de situación de las negociaciones interregionales posibilitará una lectura de las perspectivas de esta asociación estratégica en los distintos niveles en que se está planteando la negociación.

El trabajo está organizado en cuatro apartados más. En el segundo se realiza una descripción del patrón de comercio bilateral y se desarrollan los principales rasgos de la política comercial en ambas regiones. En el tercer apartado se presenta el cambio del contexto entre el momento de la firma del Acuerdo Marco Inter-regional (ARI) y el inicio de las negociaciones para definir el Acuerdo de Asociación, así como durante el prolongado período de la negociación.

En el cuarto apartado se presenta la crónica y el estado de situación de las negociaciones para concretar un Acuerdo de Asociación entre ambos bloques. Los avances registrados a nivel del acuerdo político y de la cooperación y las dificultades en concretar resultados en el nivel de negociaciones comerciales avalan la perspectiva de la insuficiente articulación entre los distintos niveles. Finalmente se concluye con un balance global sobre el proceso de construcción del espacio bi-regional UE-Mercosur.

¹ Para ubicar históricamente el sentido del nuevo empuje económico en el orden mundial, véase FERRER, A. (1996): *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

2. Patrones de comercio bilaterales y política comercial²

Especialización comercial bilateral

En este subapartado, se analiza la estructura y la evolución global de las relaciones comerciales entre los países del Mercosur y el resto de los países sudamericanos con los de la UE. Interesa conocer el patrón comparado de los países del Mercosur con Europa en relación con el que registran el resto de los países de Sudamérica que también se encuentran en procesos de negociación simultáneos.

Se desarrollan tres temas principales: se presentan datos recientes del comercio bilateral; se computan algunos índices estructurales de intensidad y complementariedad de comercio; y finalmente se describe el patrón de exportaciones e importaciones por industria.

En el año 2000, el total del comercio bilateral (las exportaciones más las importaciones) entre la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la UE era de 83 mil millones de dólares americanos. El comercio con México representó más de la cuarta parte del total (véase Cuadro 1). Durante la última década, el comercio con México creció más que el comercio global entre la UE y ALADI, sin embargo, la parte más importante de este intercambio todavía se concentra en Sudamérica. Al final de los años noventa (1998-2000), las importaciones con origen en los Estados Unidos constituyeron casi la mitad de las importaciones de los países de ALADI, mientras que las importaciones con origen en la UE eran un 16 por 100 del total. Más del 70 por 100 de las importaciones con origen en la UE fueron realizadas por los países de Sudamérica.

La información disponible para los años noventa muestra que la tasa de crecimiento de las importaciones totales de los países

² Esta sección está basada en «Sudamérica y la integración con Europa: Impactos de los Acuerdos Preferenciales en el Comercio Intra-Regional y en el Comercio con la UE», trabajo realizado por Marcel Vaillant a petición de la Secretaría General de la ALADI. Para la realización del mismo se contó con la colaboración en el procesamiento estadístico de la información del economista Alvaro Ons.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO CON LA UNIÓN EUROPEA
(En % y millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	23,1	27,0	30,5	30,8	30,8	26,3	28,0	27,1	27,9	27,7	25,3
Brasil	71,2	68,1	64,7	64,1	65,0	69,8	68,0	68,5	68,2	68,6	71,3
Paraguay	2,4	1,9	1,7	1,7	1,5	1,3	1,3	1,7	1,3	1,3	0,9
Uruguay	3,4	3,0	3,1	3,3	2,7	2,6	2,7	2,7	2,6	2,5	2,4
Mercosur	47,6	48,6	48,3	50,1	53,6	56,1	55,9	55,5	55,4	53,3	49,9
Chile.....	11,6	9,8	9,8	9,3	8,0	10,4	9,9	9,8	9,4	8,6	8,9
Bolivia	3,8	4,2	5,0	5,0	3,8	4,2	3,6	4,1	4,4	4,3	3,8
Colombia	31,9	30,1	30,2	33,8	40,3	36,8	37,3	37,6	37,5	32,5	30,5
Ecuador	7,1	10,3	10,0	10,5	11,1	10,8	11,6	12,6	11,7	10,4	8,4
Perú.....	16,0	14,8	14,7	15,2	18,9	21,8	21,6	20,7	17,9	21,4	20,4
Venezuela	41,1	40,7	40,2	35,5	25,9	26,4	25,8	25,1	28,6	31,4	36,9
CAN	22,3	21,2	20,5	20,4	19,5	19,4	18,8	17,7	17,0	15,0	14,7
Sudamérica	81,5	79,6	78,6	79,8	81,1	85,9	84,6	83,0	81,8	76,9	73,5
México	18,6	20,4	21,5	20,2	18,8	14,1	15,3	17,0	18,2	23,1	26,6
Total (millones de dólares)	44.973	47.057	51.601	51.879	63.012	71.261	73.286	81.783	85.509	80.325	82.875

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la ALADI.

de la ALADI (15 por 100) era mayor que la tasa de crecimiento de las importaciones con origen en la UE (10,3 por 100). Además, la UE no es un comprador importante de exportaciones de la ALADI, sólo permite explicar el 12 por 100 del total, mientras que los Estados Unidos representan más de la mitad. La tasa de crecimiento de las exportaciones totales de la ALADI (11,3 por 100) fue más alta que la tasa de crecimiento de las exportaciones de la ALADI a la UE. La situación es diferente para los distintos países y sub-regiones. Para México, la UE tiene una importancia limitada como fuente de importaciones (9 por 100), e incluso es menos relevante como destino de sus exportaciones (3,5 por 100). En los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la UE representa el 17,5 por 100 de sus importaciones y el 12,7 por 100 de sus exportaciones, mientras que en el caso del Mercosur y Chile es aún más importante, representando un cuarto de todos los orígenes de importación y destinos de exportación (véase Cuadro 2).

El patrón de comercio bilateral entre cada país de Sudamérica y la UE es medido a través del índice de intensidad de comercio (IIC). El IIC mide el sesgo geográfico del comercio bilateral; se define como el cociente entre la proporción de un destino en las exportaciones en el del total de un país y la proporción entre ese destino y las importaciones mundiales. Si la relación está cerca de uno, no hay ningún sesgo. Si es mayor (menor) que uno, el destino está más (menos) representado en las exportaciones de ese país que en el comercio mundial. El IIC se puede descomponer en los efectos de dos factores: la complementariedad de comercio entre los patrones de especialización de los países y el sesgo geográfico *stricto sensu* que caracteriza los intercambios entre ellos.

El índice de complementariedad de comercio (ICC) mide el nivel de similitud entre las exportaciones de un país y las importaciones del otro; si ésta es mayor es más probable el comercio entre ellos. Un valor del ICC mayor (menor) implica la existen-

CUADRO 2
ESTRUCTURA Y DINÁMICA DEL COMERCIO
CON LA UE
(En % y millones de \$ USA)

	Importaciones de la UE		Exportaciones a la UE	
	Estructura 1998-2000	Tasa de crec. 1990-2000	Estructura 1998-2000	Tasa de crec. 1990-2000
Argentina.....	29,8	17,8	23,7	2,1
Brasil	66,2	11,4	73,0	3,8
Paraguay	1,2	2,5	1,2	-9,0
Uruguay	2,8	8,2	2,1	-1,4
Mercosur	50,1	12,4	56,7	3,1
Chile.....	6,6	4,1	12,2	3,1
Bolivia	3,7	6,5	4,8	-0,6
Colombia	32,7	4,2	35,0	-0,8
Ecuador	7,9	-0,6	13,0	8,2
Perú.....	16,4	6,8	23,8	3,1
Venezuela	39,3	4,5	23,5	-3,1
CAN.....	14,5	4,4	17,0	-0,1
Sudamérica.....	71,2		85,9	
México	28,8	12,7	14,1	5,2
ALADI (millones de dólares).....	48,075	10,3	34,828	2,8

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la ALADI.

cia de fuerte (débil) complementariedad entre la especialización exportadora de un país y la especialización importadora del otro. Si la complementariedad está cerca de uno quiere decir que la participación en las exportaciones y en el comercio mundial son similares y, por esta razón, el sesgo en el comercio bilateral no puede explicarse por la existencia de complementariedad en la estructura de ventajas comparativas. El índice del sesgo geográfico (ISG) permite determinar la porción del sesgo observado no explicado por la complementariedad de comercio entre los socios. En otros términos, ISG es un residuo que recoge los efectos de geografía y de políticas de comercio discriminatorias en la estructura de comercio.

El patrón de las exportaciones de la UE (intensidad y complementariedad comercial) hacia ALADI y los distintas paí-

ses/ sub-regiones que la constituyen, está caracterizado por un nivel de IC muy inferior a uno, lo que indica la baja relevancia relativa del destino ALADI en las exportaciones de la UE, en tanto que en el caso del comercio con Estados Unidos este indicador supera ampliamente la unidad (ver ALADI, 2001). Al comparar el nivel promedio de los noventa con el de la década de los ochenta se observa además que el IC cayó. El comportamiento por países y sub-regiones es diferenciado. Chile, México y los países de la CAN pierden importancia como destino de las exportaciones de la UE. En tanto que el Mercosur y Cuba la aumentan. En el caso del Mercosur, este fenómeno se explica por el comportamiento de las exportaciones de la UE a Brasil y en menor medida a Uruguay. El ICC en cambio evidencia valores superiores a uno para casi todos los países. Es decir, el ICC es bajo debido a un sesgo geográfico negativo (SG menor a uno). En los años noventa la tendencia es que la región se alejó para la UE (SG cayó). Este patrón es algo distinto por países y sub-regiones. Cuba aumentó el sesgo geográfico por arriba de 0,9, el Mercosur lo mantuvo algo superior a 0,6, destacándose Brasil, donde el SG aumentó a 0,65 en los noventa.

El patrón de las exportaciones de los países sudamericanos hacia la UE evidencia una situación simétrica. La UE ocupa un lugar relativo mucho menor en nuestras exportaciones de lo que participa en el comercio mundial. Sin embargo, el ICC es alto: los europeos compran productos latinoamericanos, entonces el resultado respecto de la IC se explica por un sesgo geográfico negativo. En los años noventa, los países de la región se alejaron de la UE (véase Cuadro 2).

La región sudamericana considerada como un todo y en su relación comercial global con el resto del mundo tiene el carácter de zona exportadora de alimentos, materias primas combustibles y minerales, e importadora de manufacturas. Los bienes exportables son intensivos en el uso de recursos naturales que son factores productivos relativamente abundantes en la región, los bienes importables son intensivos en capital y trabajo calificado. Este patrón se reproduce con la UE aunque en este caso la especialización es más acentuada. El comercio de Sudamérica

CUADRO 3
INTENSIDAD, COMPLEMENTARIEDAD Y SESGO GEOGRÁFICO DEL COMERCIO
(Índices)

	Exportaciones de la UE					
	Intensidad		Complementariedad		Sesgo	
	1980-1989	1990-1997	1980-1989	1990-1997	1980-1989	1990-1997
ALADI	0,50	0,44	1,02	1,05	0,49	0,42
Mercosur	0,53	0,62	0,85	1,01	0,62	0,61
Argentina	0,75	0,68	1,10	1,11	0,69	0,62
Brasil	0,46	0,63	0,75	0,96	0,62	0,65
Paraguay	0,40	0,23	1,13	1,04	0,35	0,22
Uruguay	0,49	0,54	0,95	1,08	0,51	0,50
Chile	0,55	0,51	1,05	1,04	0,52	0,49
CAN	0,57	0,46	1,17	1,10	0,49	0,41
Bolivia	0,42	0,37	1,25	1,18	0,33	0,31
Colombia	0,50	0,47	1,14	1,10	0,44	0,43
Ecuador	0,56	0,48	1,21	1,16	0,46	0,41
Perú	0,57	0,40	1,17	1,06	0,49	0,38
Venezuela	0,62	0,47	1,16	1,10	0,54	0,43
México	0,36	0,25	1,12	1,05	0,32	0,24
	Exportaciones de los países de la ALADI					
	Intensidad		Complementariedad		Sesgo	
	1980-1989	1990-1997	1980-1989	1990-1997	1980-1989	1990-1997
ALADI	0,73	0,43	1,05	1,02	0,69	0,42
Mercosur	0,74	0,68	1,07	1,04	0,69	0,65
Argentina	0,69	0,60	1,02	1,01	0,67	0,60
Brasil	0,75	0,72	1,08	1,05	0,70	0,68
Paraguay	0,94	0,61	1,04	1,00	0,90	0,61
Uruguay	0,65	0,54	1,15	1,13	0,57	0,48
Chile	0,92	0,69	1,22	1,05	0,75	0,65
CAN	0,99	0,44	1,07	0,98	0,93	0,44
Bolivia	0,52	0,68	1,17	1,06	0,44	0,64
Colombia	0,94	0,64	1,16	1,09	0,81	0,59
Ecuador	0,16	0,44	1,04	1,05	0,15	0,42
Perú	4,27	0,71	1,12	1,02	3,81	0,70
Venezuela	0,49	0,23	1,03	0,90	0,48	0,26
México	0,39	0,13	1,00	1,02	0,39	0,13

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de FEENSTRA (2000).

con la UE es típicamente un patrón Norte-Sur, más acusado que el patrón identificado con Estados Unidos.

La CAN presenta un patrón exportador/ importador similar al de la región ALADI en su conjunto pero mucho más especializado hacia las exportaciones de bienes del sector de combustibles y en segundo término del sector minerales. La manufactura aparece como un sector muy especializado hacia la importación (ratio de cobertura alrededor de 0,20). Este patrón se reitera en todos los mercados considerados salvo con Cuba. Con Sudamérica la especialización exportadora es menos acentuada en combustibles y minerales y se destaca la especialización importadora en alimentos. La especialización es más intensa con la UE, destacándose los otros sectores no clasificados como exportadores. El dinamismo de las corrientes comerciales evidencia que las importaciones han crecido a un mayor ritmo que las exportaciones (8,5 por 100 en relación a 6,4 por 100) a lo largo de la década. En las importaciones se destaca el dinamismo que han registrado las importaciones desde la región, creciendo mucho más que el promedio. En cambio la UE fue un mercado que creció a la mitad que el ritmo de las compras globales. Por el lado de las exportaciones el mercado más dinámico ha sido también el mercado regional mientras que se evidencia un retroceso y estancamiento en el resto (caída en valores corrientes en las exportaciones).

El Mercosur más Chile tiene como sectores exportadores al sector de alimentos, el de materias primas de origen agrícola y el de minerales: el resto son sectores importadores. La inserción comercial con la UE es similar a la que se tiene con el conjunto del mundo pero más especializada. En el caso del comercio con la región sudamericana se observan las manufacturas con una especialización exportadora. En cuanto al dinamismo de las corrientes comerciales se reitera el fenómeno de un mayor crecimiento de las importaciones que casi duplica el crecimiento de las exportaciones. Los mercados más dinámicos como abastecedores de importaciones fueron los de Sudamérica. Las compras a la UE siguieron el ritmo promedio de las importaciones globales. En el caso de las exportaciones los destinos regionales fueron adquiriendo dinamismo a lo largo de la década de los noventa (véase Cuadro 4).

Política comercial en ambas regiones

Durante la década de los noventa, los países de Sudamérica continuaron con el proceso de desarme unilateral de los aranceles respecto al resto del mundo. La liberalización comercial adoptó la estrategia de apertura, destacándose su carácter no discriminatorio respecto al resto del mundo y el hecho de darse en un contexto de no reciprocidad, a diferencia de lo que ocurre en los procesos de carácter multilateral o bilateral. En segundo lugar, esta apertura unilateral se realizó acompañada, en algunos casos, de otras medidas que procuraron ampliar el acceso a mercados externos, ya sea a través de negociaciones bilaterales o plurilaterales que buscaron desarrollar acuerdos de carácter preferencial con otras economías de la región, o del ingreso en la OMC de aquellos países que aún no se habían adherido al Acuerdo Multilateral de Comercio.

En el año 1999-2000 los aranceles promedio de los países de Sudamérica se situaron en un nivel del 62 por 100 en relación con los vigentes en 1990. La evolución de los aranceles muestra descensos continuos en la década y algunas reversiones de escasa identidad. Los países de la CAN registraron una trayectoria descendente en sus aranceles hasta el año 1996. En años siguientes verifican una muy leve reversión de la política de apertura comercial. En efecto, en ese año los aranceles se incrementaron 0,5 por 100, en el año 1997 un 0,7 por 100 y 2,2 por 100 en el año 1998. De todas formas en el último año los aranceles volvieron a reducirse hasta representar un 57 por 100 de los vigentes al iniciarse la década.

El Mercosur en el año 1999-2000 se encuentra con un arancel promedio que representa sólo el 60 por 100 del que regía en el año 1990. En el año 1997 los países del Mercosur sufrieron una reversión de política comercial, la cual se reforzó en el año 1998 debido a la generalización de la tasa estadística de la Argentina por el conjunto de los países del bloque. En el año 1991 Chile registró una fuerte reducción, los aranceles cayeron en un 27 por 100, luego la política comercial arancelaria se mantuvo estable para registrar una nueva disminución el último año (1999-2000). Chile es el país que registra los niveles de aranceles pro-

CUADRO 4

PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN IMPORTADOR Y EXPORTADOR POR PRODUCTO Y REGIÓN
(En %, ratios y millones de dólares)

	CCP	Importaciones 1998-2000		Ratio geográfico	Exportaciones 1998-2000		Ratio geográfico
		(1) Total	(2) UE	(2)/ (1)	(3) Total	(4) UE	(4)/ (3)
Mercosur	1	7,6	3,6	0,47	34,7	50,9	1,46
	2	1,9	0,9	0,48	3,9	5,8	1,50
	3	9,0	1,5	0,17	4,8	0,3	0,06
	4	2,5	1,4	0,55	7,5	11,3	1,51
	5	78,9	92,6	1,17	47,1	31,1	0,66
	6	0,1	0,0	0,02	2,0	0,6	0,28
Mercosur		30,1	50,1	1,66	28,3	56,7	2,00
Chile	1	7,7	3,0	0,39	26,5	19,3	0,73
	2	1,2	1,2	1,02	10,3	10,2	0,98
	3	13,4	0,6	0,04	0,7	0	0,02
	4	1,1	0,8	0,75	43,1	57,3	1,33
	5	75,8	93,4	1,23	15,7	7,7	0,49
	6	0,8	1,0	1,20	3,7	5,5	1,50
Chile		5,3	6,6	1,25	5,7	12,2	2,13
CAN	1	12,3	7,5	0,61	16,2	41,0	2,53
	2	2,0	1,0	0,51	2,3	2,5	1,11
	3	4,7	1,4	0,30	53,5	24,7	0,46
	4	1,7	1,2	0,71	7,2	12,7	1,77
	5	79,1	88,9	1,12	17,9	10,7	0,60
	6	0,2	0,0	0,20	2,8	8,3	2,92
CAN		13,3	14,5	1,09	16,5	17	1,03
México	1	5,2	3,3	0,63	5,3	9,1	1,71
	2	1,5	0,6	0,41	0,6	1,2	1,92
	3	2,4	0,8	0,34	7,8	20,1	2,57
	4	2,1	0,9	0,43	1,5	3,1	2,11
	5	85,8	91,7	1,07	84,5	65,7	0,78
	6	3,0	2,7	0,89	0,3	0,8	3,07
México		51,3	28,8	0,56	49,5	14,1	0,28
ALADI.....	1	7,0	4,0	0,57	16,7	39,5	2,37
	2	1,7	0,9	0,51	2,4	5,1	2,16
	3	5,3	1,2	0,23	14,1	7,2	0,51
	4	2,1	1,2	0,56	6,5	16,0	2,46
	5	82,3	91,9	1,12	59,0	29,7	0,50
	6	1,6	0,8	0,51	1,4	2,5	1,83
ALADI (millones de dólares).....		300,311	48,075		282,999	34,828	

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la ALADI.

medio más bajos de la región, además de una política comercial uniforme situada en el 8 por 100. La política comercial en el resto de los países está caracterizada por un mayor nivel de aranceles no uniformes, siguiendo la estructura del escalonamiento arancelario. En el caso de los países del CAN se destaca la protección a la agricultura.

El proceso de apertura unilateral antes referido se dio conjuntamente con una reactivación de los acuerdos sub-regionales lo cual implicó un incremento de las preferencias arancelarias dentro de un conjunto de países al interior de cada sub-región. La liberalización fue más profunda que lo que señala la evolución de los aranceles NMF (Nación más favorecida). En la década de los noventa los países de la región fueron incrementando su nivel de rigor en el manejo de las reglas del comercio, liderados por el nuevo acuerdo multilateral alcanzado en Marrakesh en el año 1994.

Hacia finales de los años noventa los pasos dados en materia de política comercial (orientación hacia la liberalización comercial) han sido puestos en cuestión en virtud de los episodios de inestabilidad macroeconómica domésticos (México, Brasil, Argentina) combinados con los cambios del escenario en la economía internacional (de la previa liquidez internacional de los noventa a la crisis de la capacidad de endeudamiento externo del presente) y algunos signos proteccionistas que comienzan a evidenciarse. Sin embargo, no se han producido importantes reversiones en los niveles de aranceles de las economías de la región. La obsesión del presente en materia comercial es otorgar nuevas reducciones en los niveles de protección pero a cambio de mejoras en el acceso al mercado de los países más ricos (Estados Unidos, Canadá, la UE).

La política comercial actual de los países miembros de Mercosur se estableció a principios de la década de los noventa en el Tratado de Asunción. Desde el año 1995, el Mercosur comenzó a funcionar como una Unión Aduanera imperfecta. La aprobación del Arancel Externo Común (AEC), con algunas excepciones en cada país, generó expectativas para una aplicación rápida de una política comercial común con terceros mercados.

El compromiso asumido con el AEC dificultó a los intereses locales influir sobre los gobiernos para la aplicación de medi-

das proteccionistas. Sin embargo, los países miembros del Mercosur han aplicado medidas que «perforan» el AEC. Estos desvíos se han realizado en la mayoría de los casos con la aprobación de los otros miembros. Desde 1999, varias medidas unilaterales han sido tomadas por los países miembros. La situación creada en la primera mitad del año 2001 revela la incertidumbre sobre el futuro de la estrategia de la unión aduanera. Un evento reciente de este proceso han sido las medidas adoptadas por Argentina en marzo del año 2001 que implicaron una reversión a niveles más altos de protección. Se ha realizado un esfuerzo por integrar este cambio a la lógica de la integración regional. Sin embargo, no está clara cual será la orientación futura del acuerdo regional: fortalecimiento de la unión aduanera o regresar hacia una zona de libre comercio.

Respecto de la política comercial en la UE se observa que los aranceles promedio (NMF) son en términos promedio bajos; sin embargo en algunos sectores registran una dispersión importante, generándose bolsones de protección. Los indicadores de medidas no arancelarias en términos promedio señalan una frecuencia moderada de utilización pero que es muy intensa si se adopta una perspectiva sectorial.

Se observa que del total de las líneas arancelarias, alrededor de un 13 por 100 están sometidas a algún tipo de RNA de tipo *core*. El indicador es algo menor que para los Estados Unidos, sin embargo en materias primas y productos agrícolas es sensiblemente mayor. Los indicadores que ponderan por el comercio indican que solo el 4 por 100 de las importaciones se ven sometidas a RNA de tipo *core*. Sin embargo, este indicador es engañoso dado que donde las RNA son más duras el comercio es inexistente y por lo tanto el nivel de influencia en el indicador global se ve sensiblemente reducido. En este caso, la estructura de ponderación es endógena al instrumento de política comercial no arancelario.

En la UE los sectores que registran una mayor frecuencia de MNT (*core*) son: textiles y vestimenta (sección XI); productos de la industria alimenticia (sección IV); productos del reino vegetal (sección II). Los sectores en donde la importancia de las

RNA (medida a través del comercio) son más altas (6 por 100 o más del comercio afectado por MNT) son: textiles y vestimenta (sección XI); productos del reino animal (sección I); productos del reino vegetal (sección II).

La UE no tiene ningún acuerdo de tipo preferencial y recíproco con los países de Sudamérica salvo el que acaba de suscribir recientemente con Chile. Sin embargo, a través del Sistema de Preferencias Generalizado (SPG) los países de la región han obtenido condiciones preferenciales (no recíprocas) en la UE. Esta modalidad de intercambio tiene como marco normativo de regulación un reciente reglamento de la UE (ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2001). Las características particulares del SPG para los países de la región pueden resumirse en dos dimensiones: los productos con preferencias suprimidas (apartado 8 del artículo 7); países dentro del régimen especial de lucha contra la producción y el tráfico de drogas (título IV). Además, es necesario conocer el régimen general de las preferencias para lo cual se clasifican a los productos en: no sensibles, donde los aranceles *ad valorem* y específicos se llevan a cero; productos sensibles en los cuales los aranceles *ad valorem* se reducen en 3,5 por 100 puntos porcentuales y los específicos en un 30 por 100 menos. El régimen especial para los países incluidos en la lucha contra la producción y tráfico de drogas, implica que buena parte de los productos sensibles son tratados como no sensibles.

El Sistema de Preferencias Generalizado (SPG) es un tipo de liberalización discriminatoria y no recíproca. Este tipo de arreglos se plantea entre las economías industrializadas y aquéllas de nivel de desarrollo relativo menor. Se trata de concesiones unilaterales que buscan promover el desarrollo de las economías beneficiadas.

El SPG está legitimado en el GATT como excepción al principio de NMF por la denominada cláusula de habilitación. El hecho de que sean concesiones unilaterales, de unos países desarrollados a otros de menor grado de desarrollo relativo, hace que estos acuerdos revistan un carácter más vulnerable. En efecto, en la medida, en que pueden ser modificados unilateralmente, no revisten un carácter de contrato, donde cada

parte tiene obligaciones y derechos. En este sentido, resulta más difícil montar un flujo de comercio permanente y dinámico, sobre la base de preferencias unilaterales sujetas a las referidas incertidumbres.

El SPG entre los países miembros de la Asociación y la UE podría considerarse un ejemplo paradigmático de esta situación, los países que más concesiones unilaterales tienen son los que menos comercian (países de la CAN). Por otra parte, el SPG es un mecanismo muy complejo que alberga todo tipo de distorsiones para los países que otorgan la concesión como para aquellos que son beneficiados por la misma. En el caso concreto de la negociación comercial con la UE se ha convertido en un obstáculo en la medida en que la posición de la UE fue ofertar en los acuerdos recíprocos (el caso reciente con el Mercosur así lo ejemplifica) las concesiones ya otorgadas en el SPG. De este modo, para muchos países la negociación implica otorgar preferencias a la UE sin recibir ninguna preferencia nueva como contrapartida.

3. Una negociación con blanco móvil: el cambiante contexto internacional

La perspectiva global: de la *pax* de los noventa al unilateralismo armado de hoy

La dificultad para vincular los tiempos de los distintos ámbitos de negociación genera consecuencias en las negociaciones por las prioridades y perspectivas de cada uno de los bloques³. La Unión Europea ha definido claramente desde los inicios del Mercosur su apoyo al proceso de integración regional, que consolida en el escenario internacional un interlocutor regional

³ La idea de que el tiempo y los ámbitos de negociación condicionan la evolución de los objetivos y prioridades de los negociadores fue manejada en trabajos anteriores de Lincoln Bizzozero en el marco de los Grupos de Trabajo de CLACSO. Véase en particular, BIZZOZERO, L. (2001a): «El Acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica» en Gerónimo de Sierra (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (Buenos Aires, CLACSO).

para la gestión y el gobierno internacional. Por otra parte, el bloque regional constituye un referente Sur del proceso de integración europeo y es una apuesta a un determinado modelo de funcionamiento Estado-sociedad civil-mercado en el siglo XXI. Sin embargo, para la UE las prioridades actuales vinculadas a la ampliación pueden derivar en bloqueos en el diálogo y en costos derivados de la falta de concreción en las negociaciones (Santander -Telò, 2000)⁴. Para el Mercosur, la complejidad de la agenda externa pauta por cronogramas en distintos frentes, está condicionada por las negociaciones en el ámbito continental, con todas las consecuencias que generan las relaciones con Estados Unidos, en el actual contexto internacional.

Las diferencias en el contexto internacional entre el momento de la firma del ARI y el inicio de las negociaciones para concretar el Acuerdo de Asociación enfatizan el cambio en las expectativas y prioridades de los dos bloques. Esas diferencias en el contexto internacional se acentuaron durante el último año como consecuencia de la lógica multilateral dictada por las negociaciones en la OMC y por el nuevo giro que adquirieron las relaciones internacionales como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre. De hecho, tanto el ámbito de negociaciones multilaterales de la OMC como las reformulaciones de la agenda internacional a través del tema de la seguridad y el terrorismo han derivado en un alejamiento de los dos bloques en relación a la firma del Acuerdo Marco en 1995.

Los atentados del 11 de septiembre han incitado a que los actores del sistema internacional intervengan en tanto tales, definiendo posiciones sobre el tema del terrorismo y sobre las distintas iniciativas de Estados Unidos. Ello ha provocado nuevas definiciones y alineamientos en el sistema internacional, con la

consecuencia de que los temas relevantes de la agenda latinoamericana vinculados al desarrollo, acceso a mercados, cooperación, consolidación de reformas políticas y sociales, apoyo a la democracia, fueran desplazados por la agenda negativa vinculada a los temas de seguridad y en especial al terrorismo (Hirst, Paradiso, Russell, Tokatlián 2002). Por otra parte, desde el espacio europeo, la posición que se tiene en la estructura del sistema internacional y el papel que tomaron algunos Estados como Gran Bretaña, han provocado que el espacio comunitario otorgara prioridad a otros temas y actores del escenario internacional.

La reformulación de prioridades y la concentración de energías en determinados temas explican también la evolución de los dos bloques desde sus respectivos ámbitos. La Europa comunitaria ha definido la ampliación hacia los países de Europa central como uno de sus objetivos y recientemente esa orientación ha sido aprobada, por lo que ese paso histórico determinará un acomodamiento general de instancias institucionales y de lógicas funcionales (Magnette-Remacle, 2000). Por otra parte, los países del Mercosur han debido enfrentar, en diferentes grados, una crisis financiera, que ha provocado un deterioro importante del tejido productivo y social en países como Argentina y Uruguay. Ello ha derivado en un cuestionamiento y reformulación de las políticas económicas implementadas y en la necesidad de redefinir y precisar las políticas sociales a los efectos de contemplar el incremento de la pobreza y de los niveles de marginalidad.

Está claro que siete años de negociación para un acuerdo internacional resulta mucho tiempo por lo que el cambio en las condiciones globales es una consecuencia inevitable del largo período que ambas regiones han consumido en este proceso. El hecho de que este proceso se haya desarrollado sin bloqueos importantes (véase apartado 3) indicaría que los países preferían tener la negociación abierta aunque la misma no registre avances importantes y aunque los incentivos a seguir en la negociación vayan cambiando para cada parte. En este sentido, resulta de interés ubicar el contexto en que definieron sus prioridades los dos bloques cuando iniciaron sus negociaciones (Bizzozero-Vaillant, 1995) y la dinámica que la misma ha tenido durante el período.

⁴ El modelo europeo se proyecta hacia el escenario mundial en la búsqueda de interlocutores que propugnen desde el gobierno y la sociedad civil una arquitectura de la coordinación social en la globalización. El concepto de *governance* tiene esa caracterización en inglés que ha sido trasladado al castellano como gobernanca o gobernanza. En cambio gobernabilidad está asociado a la política gubernamental, por lo que resulta insuficiente para dar cuenta de las nuevas formas de coordinación horizontal de las redes y el mercado. Véase al respecto, MESSNER, D. (2000): *Desafíos de la globalización* (Lima, Friedrich Ebert).

La perspectiva de la UE: geopolítica y seguridad

Desde la perspectiva comunitaria el cariz específico que debían tomar las relaciones externas con América Latina y las prioridades a adoptar fueron objeto de distintas posiciones en el interior de la Comisión, antes de formular las propuestas correspondientes al Consejo. Dos acontecimientos diferentes contribuyeron a delinear las opciones de la Comisión en sus relaciones con América Latina: la incorporación de México al proceso de integración en América del Norte y el inicio de negociaciones para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas en la Cumbre de Miami en 1994. La respuesta comunitaria a la iniciativa del ALCA podía pasar por una propuesta similar o delinear otra que otorgara continuidad a la definición de políticas de desarrollo hacia América Latina que se concretaron desde los años ochenta.

La respuesta a estas diferentes opciones políticas por parte de la Unión Europea se contempla en el documento de la Comisión Europea «Unión Europea/ América Latina: actualidad y perspectivas de refozamiento del partenariado 1996-2000» que fue aprobado por el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. En ese documento se reafirmó la estrategia de la Comisión en las relaciones externas con el conjunto de América Latina basada en un diálogo con los diferentes grupos de integración regionales con vistas a dos objetivos: contribuir al establecimiento de una alianza estratégica en los temas en que existen posiciones convergentes, para mejorar el poder de negociación en el escenario internacional y para la promoción de modelos de desarrollo sostenibles que garanticen la inserción positiva de los distintos actores en el proceso de mundialización.

La opción de iniciar negociaciones con el Mercosur constituyó una respuesta concreta a diferentes niveles frente a la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El inicio de negociaciones con el Mercosur consolidaba la perspectiva comunitaria de reforzar las regiones con vistas a definir distintas instancias de diálogo y concertación en el sistema internacional, además de establecer un diálogo con vis-

tas a transmitir el *know how* comunitario y reforzar el modelo europeo de integración.

Las prioridades y expectativas de ambos bloques en la firma del Acuerdo Marco Interregional en 1995 variaron sustancialmente como consecuencia del contexto internacional y las evoluciones internas. En ese sentido deben destacarse: la redefinición de los lazos transatlánticos en distintas esferas, incluyendo el tema de la seguridad; las diferencias en las políticas económicas, en las estrategias de liberalización y en los intereses de los sectores agrícolas; y el inicio de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC a partir de noviembre del año 2002 en Doha.

La perspectiva de Mercosur: comercio y acceso a mercados

Para el Mercosur, el inicio de las negociaciones con vistas a concretar un acuerdo con la Comunidad Europea, se planteó estratégicamente en tres niveles: el nivel político-estratégico, el económico-social y el comercial. En el nivel político-estratégico el interés del Mercosur se identificó con la posibilidad de tener un socio en el ámbito internacional y multilateral frente a los distintos cambios que se estaban procesando en el sistema internacional. En el nivel económico-social el propósito estuvo centrado en contar con un interlocutor con objetivos convergentes en materia de desarrollo sostenible y en la elaboración operativa de mecanismos para la inserción competitiva en el sistema internacional. Finalmente, en el nivel comercial específico, el objetivo estuvo centrado en desbloquear el «nudo agrícola» y otras restricciones de política comercial planteadas en el intercambio con Europa (Vaillant, 2001)⁵.

La dimensión comercial fue creciendo en importancia para las economías sudamericanas y en particular de los países del Mer-

⁵ La referencia al «nudo agrícola» fue utilizada en el seminario «Les enjeux politiques et économiques de la négociation Union européenne-Mercosur et le «noeud» agricole», organizado por la Universidad de San Pablo y Sciences Po; París, 20 y 21 de mayo de 1999

cosur. Sobre todo si se tiene en cuenta la trayectoria de la liberalización de los países de la región y las limitaciones que el proceso enfrenta. En la mayoría de los países de América Latina, la liberalización comercial ocupó un papel relevante dentro de lo que se dio en llamar los planes de reforma estructural de primera generación. El dismantelamiento de las trabas al comercio en los países de la región combinó, de forma diversa, las distintas modalidades de liberalización comercial. El proceso tuvo ciertas regularidades. En términos generales, las aperturas unilaterales fueron anteriores a las estrategias de liberalización recíprocas (tanto no discriminatorias como preferenciales). Los procesos de integración regional más que opuestos a las aperturas unilaterales se han ido construyendo sobre los resultados de estas últimas, logrando aportar a las primeras mayores niveles de credibilidad, en virtud del compromiso que la reciprocidad tiene asociado. Simultáneamente, se han vivido avances a nivel de la negociación comercial multilateral y se alientan expectativas a partir de la nueva ronda lanzada en Doha en noviembre del 2001. Sin embargo, el momento presenta algunos problemas, a nivel multilateral existen indicios recientes de retrocesos proteccionistas en las políticas comerciales de algunos países desarrollados; a nivel regional las negociaciones se han estancado y el comercio intrarregional se ha reducido.

Tras varios lustros de apertura comercial, los efectos positivos en términos de ajustes en la producción y el consumo han sido importantes. Sin embargo, los costos asociados a las reasignaciones productivas se han hecho sentir. Parte del incremento de la persistencia en altos niveles de desempleo y/o baja calidad del empleo puede explicarse por estos cambios en la estructura productiva. Los mismos se han desarrollado en un contexto de fuerte asimetría entre la dinámica de los ajustes contractivos de los sectores sustitutos de importaciones (antes amparados en las viejas políticas proteccionistas) que se procesaron rápidamente y los ajustes expansivos de los sectores exportadores que se desarrollan con mayor lentitud y tienen en general menor peso en las estructuras productivas.

En los años noventa, la dinámica asimétrica del comercio internacional (importaciones *vis a vis* exportaciones) ilustra

este fenómeno. Parte del problema es tener las ventajas comparativas convencionales en el lugar equivocado. La región se inserta en el mundo como abastecedora de bienes intensivos en el uso de recursos naturales, muchos de los cuales vienen siendo sustituidos por otros materiales o son fuertemente protegidos en su producción en las economías industrializadas (agricultura)⁶. Mejorar las condiciones de acceso a los mercados de los países de alto ingreso se constituye en un objetivo prioritario de la negociación comercial internacional de los países de la región, buscando sortear las barreras proteccionistas que han impedido un desarrollo más dinámico de su oferta exportable. En este sentido, la nueva estrategia de la negociación comercial se ha orientado a establecer acuerdos comerciales preferenciales con las economías industrializadas y esto puede plantear problemas a la integración regional como estrategia de inserción colectiva a nivel internacional.

Dentro del conjunto de negociaciones comerciales que enfrentan los países del Mercosur, las existentes con la Unión Europea (UE) ocupan un lugar destacado. Las mismas registran un grado de avance diferenciado en relación a otros países de América Latina. En un corto período de tiempo, México logró firmar un acuerdo de libre comercio con la UE en el año 1998. En mayo del año 2002 Chile culminó las negociaciones comerciales para el establecimiento de una zona de libre comercio con la UE. Las negociaciones región-región se vienen desarrollando pero a un ritmo más lento. Mientras que con el Mercosur las negociaciones se encuentran avanzando pero sin un límite claro de finalización (dos cumbres presidenciales y siete rondas de negociación), con los países andinos están prácticamente en un *impasse*.

Una de las expectativas que alienta el proceso de liberalización en cuestión es el incremento en el acceso de los países de la región al mercado de la UE (efecto positivo). Sin embargo, simultáneamente implicará una disminución del diferencial de

⁶ Recientemente el ex economista jefe del Banco Mundial expresó claramente este problema: ver texto de la conferencia «Two principles for the next round or how to bring developing countries in from the cold» de Joseph Stiglitz brindada en la OMC en Ginebra, septiembre de 1999.

preferencia comercial al interior de la región (efecto negativo a nivel sectorial). En ambos sentidos, los resultados de las negociaciones tendrán consecuencias diferenciales sobre el comercio exterior de cada uno de los países de la Asociación, así como sobre su desempeño económico, en función de la estructura de su comercio exterior con la UE.

Para las tres negociaciones que se desarrollan en Sudamérica, si se evalúan estos dos efectos puede concluirse que lo que ocurre en la negociación es un reflejo de las dificultades comerciales en función de los patrones de relación comercial-bilateral entre Europa y sus potenciales socios sudamericanos⁷.

Tal como señalan Vaillant y Ons (2002) a pesar de que otros temas influyen en los ritmos de la negociación, los aspectos comerciales logran explicar parte del problema. La especialización comercial de las economías de Sudamérica y de la Unión Europea muestra un marcado patrón Norte-Sur: una diversificada canasta de productos manufacturados de Europa *vis a vis* una canasta de productos primarios desde Sudamérica. Sin embargo hay diferencias a nivel de las diferentes regiones de Sudamérica y de los países.

En el caso del acuerdo entre Chile y Europa hay argumentos que sostienen un apoyo unilateral de Chile a favor de un acuerdo comercial preferencial. No hay oposiciones fuertes por parte de los vecinos regionales debido a que ellos no se ven particularmente afectados por el mismo.

En el caso de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) a pesar de la retórica oficial, los países no registran grandes oportunidades comerciales en relación con los peligros comerciales de desplazamiento de comercio regional. Esta situación se puede ejemplificar con el caso de Colombia, que tiene unas pocas oportunidades comerciales en una canasta de productos agrícolas y una gran diversificación de productos en peligro en la manufactura. Algunos otros países en Sudamérica (Argentina, Chile y Brasil) enfrentan peligros que representan

una porción significativa en el comercio bilateral con los países de la CAN. Esta descripción habilita a predecir que muchos sectores están opuestos al acuerdo y pondrán obstáculos en esta trayectoria negociadora.

Finalmente en el caso del Mercosur hay grandes oportunidades exportadoras pero están balanceadas por peligros comerciales en el mercado sub-regional que también son relevantes. El resto de los países de Sudamérica no están particularmente afectados por este acuerdo y los peligros comerciales se concentran dentro de la propia sub-región. En el caso de Argentina y Uruguay los peligros se dan en el sector agrícola, mientras que en Brasil es el comercio intra Mercosur en bienes manufacturados el que eventualmente podría encontrarse en peligro con las exportaciones de la UE.

Las tres negociaciones bilaterales reflejan el mapa de oportunidades y peligros presentados. El acuerdo con Chile prácticamente no tiene resistencia, hay elementos a favor, y de hecho el acuerdo fue firmado. Los países andinos no tienen mucho que ganar y bastante que perder, un estado de situación que ha dejado a las negociaciones prácticamente en un *impasse*. Por último los países del Mercosur están en una situación más compleja, las oportunidades y los peligros comerciales están más balanceados. Existe una clara intención de negociar, lo que se verifica en el prolongado esfuerzo negociador, pero no existe una clara definición respecto al final.

4. Crónica y estado de situación de las negociaciones Unión Europea-Mercosur

Crónica del proceso

Antecedentes

La instancia que se abrió con la firma del Acuerdo Marco-Interregional en 1995 completó una etapa con la Primera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de ambos bloques, el 28 de junio de 1999 en Río de Janeiro. Durante esa etapa se concretaron tres reuniones entre los Ministros de Relaciones Exteriores del

⁷ Véase VAILLANT y ONS (2002) «Preferential Trading Arrangements between the European Union and South America: The Political Economy of Free Trade Zones in Practice», *The World Economy* (Blackwell Publishers), octubre.

Mercosur y de la Unión Europea y la Subcomisión Comercial terminó de procesar la «fotografía» conjunta, que se planteó como una fase para pasar a una etapa diferenciada en la liberalización entre ambas regiones. La Comisión, a partir de ese análisis, presentó las directivas de negociación para la futura asociación interregional al Consejo, en julio de 1998, luego de debates importantes en su seno y una clara posición en contra de algunos Comisarios⁸.

Las diferencias entre las posiciones europeas en torno a la negociación con el Mercosur se plantearon desde el momento en que la Comisión entregó su propuesta. Alemania y España demostraron su interés en definir las directivas de negociación y acompañaron la posición de la Comisión, mientras que Francia planteó una posición alternativa que implicaba llevar el inicio de las negociaciones al 2002, luego de definirse aspectos vinculados con las barreras no arancelarias y el acceso a mercados. La posición francesa fue acompañada por Irlanda y Grecia por diferentes motivos, aunque en los hechos retrasaron la dilucidación del tema. La falta de definición en el Consejo Europeo sobre el mandato a la Comisión condicionó severamente las perspectivas de la Cumbre Presidencial con Mercosur que correría paralela a la primera Cumbre Unión Europea - América Latina - Caribe. La preparación de esta cumbre quedó mediatizada a la resolución del mandato, que por otra parte debía contener una respuesta estratégica al tema agrícola. Finalmente, en una reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea una semana antes de la Cumbre, se alcanzó un compromiso sobre el tema.

Las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea comenzaron el 28 de junio de 1999 durante la primera reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas partes celebrada en Río de Janeiro. En el mes de septiembre de 1999 fueron aprobadas formalmente por el Consejo de Ministros de la Unión Europea las directrices de negociación

para que la Comisión Europea comenzara a negociar el futuro acuerdo de asociación interregional con el Mercosur.

La primera reunión del Consejo de Cooperación Mercosur-UE, celebrada el 24 de noviembre de 1999 constituyó el inicio de las negociaciones para concretar el Acuerdo de Asociación Interregional. En esa ocasión se acordó la metodología, estructura y calendario de negociación y las instancias negociadoras. En ese sentido se estuvo de acuerdo en crear un Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) responsable de la conducción general y la gestión de las negociaciones sobre comercio y cooperación y un Subcomité de Cooperación que se ocuparía de los temas relativos a la cooperación interregional y que dependería directamente del CNB. También se acordó que la Secretaría de Coordinación se ejerciera en forma rotativa por representantes de la Comisión Europea y de la Presidencia Pro-Témpore del Mercosur.

Diálogo político y cooperación

El primer CNB se realizó en Buenos Aires los días 6 y 7 de abril del 2000 y en esa reunión se concretaron los principios y objetivos en los tres niveles de la negociación: el político, el relativo a la cooperación interregional y el comercial.

En primer lugar, se acordó fortalecer el diálogo político con vistas a hacer un instrumento para incidir en los temas de interés común en el sistema internacional. En ese sentido, se acordó que el diálogo político comprendería temas comunes como la paz, la prevención de conflictos, la promoción y protección de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo sostenible, entre otros. En cuanto a los principios, se recogen los mismos que plantearon las bases de la Declaración Conjunta sobre Diálogo Político del Acuerdo Marco Interregional.

En el área de la cooperación, se acordó que la asociación estratégica involucraría el fortalecimiento de las relaciones existentes sobre una base de reciprocidad y de interés mutuo. Se fijó como objetivo de las negociaciones el lograr mejoras en la calidad y en la aplicación de los actuales esquemas de cooperación así como el avance en áreas aún no exploradas de la rela-

⁸ Cuatro Comisarios votaron en contra de la iniciativa, entre ellos el Presidente Jacques Santer y el Comisario de Agricultura, Franz Fischler. Cf. IRELA(1998) *Preparando la Asociación UE-Mercosur. Beneficios y costos* Informe (Madrid) noviembre.

ción mutua. En esa reunión también se acordó establecer tres sub-grupos de cooperación: económica, social y cultural y, finalmente, técnica y financiera.

La segunda reunión del CNB tuvo lugar en la ciudad de Bruselas, entre los días 13 y 16 de junio de 2000 y no registró avances de interés en los niveles político y de cooperación.

La tercera reunión del CNB tuvo lugar en la ciudad de Brasilia, del 6 al 10 de noviembre del año 2000. En esa reunión se concretaron avances en los tres niveles de negociación, que se plasmaron en la redacción de textos de base. En el nivel del diálogo político, los representantes de ambos bloques presentaron propuestas de texto referidas al preámbulo, marco legal del diálogo y estructura institucional del Acuerdo de Asociación. Los representantes de la UE hicieron notar que algunos párrafos de la propuesta del Mercosur iban más allá del mandato negociador, por lo que no podían ser discutidos. En la reunión se llegó a un acuerdo general en las dos primeras partes referidas al preámbulo y marco legal, pero no así en la estructura institucional, donde surgieron diferencias de relevancia.

En materia de cooperación interregional, las partes continuaron la discusión sobre las implicaciones del concepto asociación interregional y en este sentido se acordó que debían sentarse las bases para elevar la prioridad otorgada por ambas partes a la cooperación interregional. En esa ocasión, se reunió el Subgrupo de Cooperación Económica, que se puso de acuerdo en los objetivos generales de la cooperación. Por otra parte, el Subgrupo identificó áreas claves en materia de cooperación: cooperación industrial, diálogo macro-económico, estándares y reglamentos técnicos y procedimientos para la evaluación de la conformidad y promoción de inversiones.

La cuarta reunión del CNB tuvo lugar en la ciudad de Bruselas, entre los días 19 y 22 de marzo de 2001. En el nivel político y en el de la cooperación se avanzó en los textos a adoptar, lo que evidencia la convergencia existente en esos ámbitos, al menos en términos de los principios generales.

En el capítulo político del futuro acuerdo, la Comisión Europea presentó un nuevo documento que difería sustancialmente de la anterior propuesta comunitaria así como de lo acordado

en la anterior reunión de Brasilia. El Mercosur aceptó negociar sobre la base del nuevo documento y acordó con los delegados comunitarios un nuevo texto conjunto que contiene artículos y/o párrafos sobre los cuales aún no se ha alcanzado consenso, sobre todo referidos al diseño de la futura estructura institucional.

En el capítulo de la cooperación se reunieron los subgrupos de cooperación económica y socio-cultural. En el subgrupo de cooperación social y cultural, las negociaciones llevaron a la adopción de un texto que reúne en lo esencial la propuesta del Mercosur, siguiendo las instrucciones del Comité de Cooperación Técnica. El subgrupo de cooperación económica no llegó a un acuerdo sobre los textos, ya que ambas partes insistieron en sus propuestas originales de forma que ambos textos quedaron para ser considerados en la próxima reunión.

En esa instancia se realizó la primera reunión del Subcomité de Cooperación, donde la Comisión Europea presentó una relación de los programas de cooperación en los cuales el Mercosur podría participar una vez puesto en práctica el llamado «*upgrade* de la cooperación» o la cooperación reforzada. Ambas partes presentaron propuestas de texto sobre el fortalecimiento de la cooperación interregional, quedando en ser tratadas en la próxima reunión, ya que la propuesta del Mercosur, al ser más concreta, podía aparejar problemas en ser aprobada por algunos Estados de la Unión Europea.

El quinto CNB se realizó en Montevideo entre el 2 y el 6 de julio de 2001; no ocurrió nada significativo a nivel político y de la negociación, dado que la reunión tuvo como principal aspecto a resaltar la oferta arancelaria presentada por la delegación europea. La sexta reunión del CNB se realizó en noviembre del año 2002 y tampoco tuvo nada relevante en estos dos capítulos.

La séptima reunión del CNB se concentró exclusivamente en los temas orientados a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-Mercosur del 17 de mayo en Madrid, es decir, la culminación de los capítulos político y de cooperación del futuro Acuerdo Interregional, así como la iniciativa de Facilitación de Negocios. La delegación europea fundamentó su posición de concentrarse en esos capítulos para poder llevar a la II Cumbre

un texto consolidado en dos capítulos y una Iniciativa que otorgara visibilidad política a los avances registrados.

En materia de cooperación, en la séptima reunión del CNB se realizaron significativos avances que dejaron prácticamente concluido este Capítulo del futuro Acuerdo Interregional. De las distintas áreas de cooperación, las correspondientes a la cooperación social y cultural y técnica y financiera habían sido finalizadas en etapas anteriores del proceso, particularmente la reunión técnica del mes de febrero. Los artículos que originaban controversias se encontraban en el punto de Cooperación Económica, en temas sensibles como agricultura, pesca, medio ambiente, propiedad intelectual.

En el nivel cooperación, en la séptima reunión del CNB, quedaron por resolverse algunas partes del texto articulado que se incluirá en el Acuerdo de Asociación (alcance, marco institucional, cláusula de revisión, medios para la cooperación) y la mención al *upgrading* que las Partes realizarían para facilitar la participación de la otra Parte en sus propios programas de cooperación. La UE insiste en que ello debería realizarse de acuerdo con las reglas y procedimientos internos de cada Parte (en su caso limitativo), mientras que el Mercosur prefiere que dicha participación se haga de conformidad con las disposiciones del capítulo de Cooperación del Acuerdo de Asociación.

La negociación comercial

En la primera reunión del CNB se acordaron los objetivos en materia comercial: los relativos a la liberalización recíproca del comercio bilateral en bienes y servicios de conformidad con las reglas de la OMC, el mejoramiento del acceso a los mercados, esquemas transparentes en materia de inversiones, protección de la propiedad intelectual, reglas de competencia, entre otros. Respecto al método de la negociación en materia comercial se acordó, desarrollarla sobre la base de tres principios:

- Negociaciones comprensivas y resultados balanceados.
- No exclusión de ningún sector.
- Acuerdo global e implementación en su totalidad (*single undertaking*).

En esa reunión se acordó la estructura y el contenido de negociación de los tres grupos técnicos. El Grupo Técnico 1 se encargaría del comercio de bienes, medidas arancelarias y no arancelarias, medidas sanitarias y fitosanitarias, estándares técnicos y barreras técnicas al comercio, procedimientos de evaluación de la conformidad, *antidumping* y medidas compensatorias, salvaguardias, reglas de origen, procedimientos de aduana. El Grupo Técnico 2, del comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual e inversiones. Finalmente, el Grupo Técnico 3, de compras gubernamentales, política de la competencia y solución de controversias.

En la segunda reunión del CNB se realizó una presentación de determinados temas de interés para la otra parte, que habían sido acordados en la reunión anterior. Los representantes del Mercosur expusieron sobre los acuerdos con Bolivia y Chile, el marco normativo sobre compras de Estado y sobre servicios en el Mercosur. Los representantes europeos expusieron sobre la reforma de la política agrícola común, la ampliación de la Unión Europea a diez nuevos miembros y los Acuerdos Comerciales firmados por la UE con terceros Estados, en especial, los alcanzados con México y Sudáfrica, pero también el Acuerdo con los países África-Caribe-Pacífico. Las reuniones de los grupos técnicos se centraron en la continuación del intercambio de información y de legislación perteneciente a ambos bloques. Además de los grupos técnicos, se realizó la reunión del Sub-grupo de Cooperación Financiera y Técnica. El Sub-grupo se centró en el intercambio de propuestas de textos para el futuro acuerdo de asociación, habiéndose constatado un buen nivel de entendimiento.

En la tercera reunión del CNB, en el nivel comercial se continuó avanzando en materia de intercambio de información y de precisiones sobre el funcionamiento de algunos temas específicos (servicios en el Mercosur, compras gubernamentales).

En el Grupo Técnico 1, se realizó un intercambio general sobre temas arancelarios, estadísticas de comercio, medidas no arancelarias, barreras técnicas y procedimientos aduaneros. En particular se concretó una discusión en el tema sobre medidas sanitarias y fitosanitarias con el fin de alcanzar una redacción sobre los objetivos específicos. En la discusión se alcanzó un acuerdo de princi-

pio en la aplicación del *two step approach*. Se trata de lograr en una primera instancia acuerdos bilaterales en la materia entre la UE y los países del Mercosur individualmente, para posteriormente incorporarlos en el futuro Acuerdo de Asociación.

Además del acuerdo de principio sobre medidas sanitarias y fito-sanitarias, los representantes de la UE presentaron una propuesta de agenda y principios sobre el tema «vinos y bebidas espirituosas» a los efectos de la negociación conjunta, que los representantes del Mercosur quedaron en considerar en la próxima reunión.

En cuanto a los obstáculos técnicos se llegó a un acuerdo relativo a los puntos específicos que deberán ser considerados en futuras rondas de negociación, así como en cuanto a los temas a ser tratados en materia de procedimientos aduaneros (cooperación aduanera, simplificación de procedimientos, documento único aduanero).

Sobre el tema «mecanismos de defensa comercial, salvaguardias y subsidios», las partes acordaron tomar como referencia los acuerdos de la OMC, aunque los representantes del Mercosur declararon el interés en alcanzar un acuerdo bilateral sobre modalidades de aplicación de las disposiciones OMC al comercio entre ambos bloques. Los delegados de la Comisión Europea resaltaron su posición de tratar el tema subsidios a las exportaciones en el marco de las negociaciones sobre agricultura de la OMC.

En el Grupo Técnico 2 se continuó con el intercambio de informaciones en los distintos temas: propiedad intelectual, servicios, inversiones, movimientos de capital. En el tema propiedad intelectual los representantes de ambos bloques acordaron elaborar una lista de convenciones internacionales relevantes. En materia de servicios, los representantes de la UE se manifestaron favorables a que el acuerdo utilice la metodología de listas positivas.

En el Grupo Técnico 3 se continuó con el ejercicio de intercambio de información en las tres áreas temáticas del grupo: compras gubernamentales, política de la competencia y solución de controversias. En compras gubernamentales se logró avanzar en cuanto a los objetivos planteados por ambas partes,

señalándose los principios de no discriminación y trato nacional, así como el acceso recíproco a los respectivos mercados de bienes, servicios y obras públicas. Los delegados del Mercosur señalaron su posición en la cobertura del tema compras gubernamentales, planteando incluir en el Acuerdo las compras de los organismos centrales (federales) y las empresas públicas, no así de los organismos cuyas competencias sean subnacionales (estatales y municipales).

En la cuarta reunión del CNB se plantearon diferencias importantes en el nivel comercial en los objetivos propuestos y en los contenidos de la zona de libre comercio a crear. En el nivel comercial no hubo ningún avance sustantivo, constatándose las diferencias existentes en temas como los agrícolas y servicios y se evidenciaron problemas específicos con las modalidades y metodología a encarar con el inicio de las negociaciones arancelarias. En el área agrícola se incluyó en el acta final la visión integrada de la agricultura con la cual Mercosur estima deben abordarse las negociaciones en este sector, incluyendo así no sólo los aspectos de acceso al mercado, sino también temas como los subsidios a la exportación y el apoyo interno.

Las dificultades con las modalidades para encarar el inicio del proceso de negociaciones arancelarias previsto para julio de 2001 provocó que se realizara una reunión técnica en Asunción los días 21 y 22 de mayo, en donde tampoco pudo lograrse un entendimiento de fondo. Las diferencias se centran en el alcance que debería tener la Zona de Libre Comercio y en los contenidos a otorgar al arancel. Para el Mercosur, el objeto del acuerdo a negociar debería ser el de crear una Zona de Libre Comercio de conformidad con el artículo 24 del GATT 1994, o sea, que libere lo sustancial del comercio de aranceles y todo otro obstáculo. En cambio desde la perspectiva comunitaria se manifiesta una oposición a considerar otros componentes del arancel como los derechos específicos, los precios de referencia, estacionales y otros que el Mercosur considera deberían ser convertidos en *ad valorem* para iniciar el proceso de liberalización, al menos en el sector agrícola. En la medida en que la perspectiva comunitaria también se niega a considerar otros aspectos como los subsidios a la exportación y las ayudas inter-

nas, plantea para los delegados del Mercosur un bloqueo en las posibilidades de continuar negociando desde esa perspectiva.

En la quinta reunión del CNB durante los dos primeros días, el núcleo de la negociación giró en torno al Grupo Técnico 1 (GT1-acceso a los mercados), donde se consideraron los temas arancelarios y no arancelarios, eje de las discusiones. Se realizaron intercambios en torno al capítulo de las modalidades de negociación, en donde las posiciones se mantuvieron cristalizadas en torno a lo expresado por ambas partes en sus respectivas propuestas escritas, siendo difícil la concreción de cualquier avance.

A partir de entonces, como resultado de negociaciones y de las primeras aproximaciones entre las posiciones, la delegación europea planteó una propuesta de oferta arancelaria. La presentación de la oferta arancelaria de la Comunidad Europea fue realizada por el Presidente de la Comisión, Guy Legras. La presentación de la oferta tuvo tres grandes capítulos: condiciones generales de la negociación, la inclusión de cuatro divisiones en el programa de liberalización y finalmente la consideración especial de cuatro tipos de productos.

En cuanto a las condiciones generales, el Presidente de la Comisión planteó cuatro cuestiones delicadas: a) la disposición a la liberalización de «sustancialmente todo el comercio efectivo», sin exclusión de ningún sector; b) la necesidad de que la negociación arancelaria vaya al encuentro de un resultado equilibrado en lo que se refiere a los compromisos a asumir por ambas partes; c) la reserva expresada por la UE en el sentido de que la oferta debe entenderse condicionada a un resultado final que asegure el acceso efectivo de sus productos al Mercosur; y d) su entendimiento de que la oferta presentada en esa oportunidad está condicionada al logro de un acuerdo mutuo en materia de *standstill* y *rollback*, es decir, una fórmula que permita garantizar el nivel de los aranceles a partir del inicio del programa de desgravación, independientemente de los cambios que pudieran operarse durante el período de la negociación de concesión de preferencias.

En cuanto a los niveles y plazos de desgravación, la presentación reafirmó la consideración de cuatro divisiones en el programa de liberalización, las categorías A, B, C y D, de eliminación

inmediata de aranceles, a cuatro, siete y diez años, en etapas progresivas y lineales, condicionadas a un tratamiento de reciprocidad en el ritmo de desmantelamiento de aranceles.

En lo que concierne a la consideración especial para cuatro categorías de productos —industriales, productos de la pesca, agrícolas procesados y agrícolas—, los mismos fueron entregados en anexos específicos. Para los productos industriales solicitó garantía en el acceso al mercado a través de la remoción de barreras no arancelarias y en las que hizo hincapié en lo que se refiere a la reciprocidad en materia de textiles y calzado. En materia de productos de la pesca además de las cuatro categorías de desgravación se incluyó una categoría E, modalidad que queda pendiente de definición en lo que se refiere al período de desgravación pero que además podría incluir cuestiones referidas al acceso a los recursos acuáticos. Para los productos agrícolas procesados, se planteó también por parte europea la inclusión en la categoría E con modalidad de liberalización a ser negociada, de acuerdo con los contenidos industriales y agrícolas de los productos. Finalmente la cuarta categoría, que abarca los productos agrícolas, la presentación europea enfatizó la misma regla que con el resto de los productos, en el sentido de la eliminación total de derechos aduaneros *ad valorem*, agregando además que en estos casos habrán de continuar aplicándose los mecanismos previstos en los casos en que existan precios de entrada al mercado europeo.

En el caso de los productos que están sujetos a derechos específicos o a una mezcla de derechos *ad valorem* y específicos, como es el caso de los cereales, el arroz, el aceite de oliva, los lácteos, las carnes, los productos avícolas y los huevos, el tabaco, el azúcar y las frutas y vegetales procesados, la UE manifestó la idea de que una mayor liberalización sólo podría ser explorada a través de concesiones recíprocas y progresivas, dentro del esquema de cuotas con tarifas preferenciales.

Los vinos y las bebidas espirituosas fueron planteados en una categoría diferente, como ya se había adelantado. En esta categoría de productos, la UE pretende la celebración de un acuerdo específico en la materia que contenga una regulación de los principales puntos conflictivos que involucran al tema (protec-

ción de la denominación de origen y de la localización geográfica, reconocimiento de prácticas enológicas).

Según fuentes comunitarias, en términos cuantitativos la oferta arancelaria de la Unión Europea representaría en el sector agrícola una eliminación de aranceles que cubre un volumen de comercio de 2.200 millones de euros y para el sector industrial representaría una eliminación de aranceles con una cobertura de comercio de 4.131 millones de euros. En lo que se refiere a productos industriales, la Comisión estimó el comercio bilateral del trienio 1998/ 2000 en el entorno de los 8.800 millones de euros. De ese total, se propone que un 53 por 100 (4.670 millones de euros) podría quedar liberalizado a la tasa 0 ya en el inicio del período de desgravación del acuerdo, quedando los restantes 4.130 millones de euros sujetos a los tres períodos de cuatro, siete y diez años. Las importaciones de productos agrícolas del Mercosur por parte de la UE están en el entorno de los 8.900 millones, 60 por 100 de los cuales podrían liberalizarse en el inicio del período de desgravación, proponiendo para el resto hasta cubrir aproximadamente los 8.000 (90 por 100) el establecimiento de cinco categorías para su consideración (4, 7 y 10 años, vinos y cuotas arancelarias preferenciales). Para los productos de la pesca la UE propone una liberación total sin etapas tras un período de 10 años condicionada al acceso a los recursos.

Sin embargo, estas cifras resultan muy engañosas. En este sentido, una aparente oferta generosa de la UE que cubre una parte sustancial del comercio en la terminología del artículo 24 del GATT, que incluye además un conjunto amplio de productos en donde los aranceles ya son nulos y el conjunto de las preferencias dentro del SGP, lo único que indica es que se comercia más en la actualidad en donde las trabas son menores. Nada se dice respecto del comercio potencial posible si las restricciones al comercio más fuertes se removieran en los sectores en donde los países del Mercosur registran ventajas comparativas notorias.

Si bien en la reunión se llegó a varios puntos de acuerdo (negociación de todo el universo arancelario, establecimiento de un arancel de referencia para las desgravaciones y un arancel base para aplicar a las preferencias, utilización del trienio 1998-2000 para los datos del comercio, la parte sustancial del comer-

cio será liberalizado en un plazo máximo de diez años, inclusión de los temas arancelarios y no arancelarios en las negociaciones sobre acceso a mercados, utilización como referencia para las negociaciones arancelarias del Sistema Armonizado 1996 (SA96) y sus actualizaciones), algunos puntos continuaron originando controversias por lo que quedaron para seguir siendo discutidos en reuniones posteriores.

Los puntos más controvertidos que quedaron en la agenda fueron: la definición del arancel de base por parte del Mercosur; la aceptación de la propuesta comunitaria de *standstill* y *rollback* por parte del Mercosur y el rechazo por parte de la delegación europea a incluir la consideración de las asimetrías y distorsiones que afectan el comercio.

En los demás temas de los tres subgrupos de trabajo se continuaron las negociaciones. Algunos aspectos significativos a resaltar de las mismas fueron: en el Subgrupo de Trabajo 1, en el tema «Reglas de Origen», la presentación por parte del Mercosur de una propuesta sobre *Protocolo en Materia de Normas de Origen*, mientras que la UE lo hizo en torno a los *Mecanismos para la cooperación administrativa en este área*; en el Subgrupo 3, en el tema «Compras gubernamentales» la presentación por parte del Mercosur de una propuesta sobre dos temas de relevancia para este capítulo: el de los *Principios Generales* para las negociaciones y el de los *Elementos clave* a ser incluidos en el mismo, mientras que la Unión Europea presentó un proyecto de articulado para el capítulo sobre esta materia para el Tratado de Asociación.

Tan pronto finalizó el quinto CNB la presión se trasladó al interior del Mercosur que debía responder a las ofertas presentadas por la UE en Montevideo, lo que le demandó un gran esfuerzo a la Presidencia *pro tempore* de Uruguay, que debió realizar cinco reuniones preparatorias y una intensa tarea de flexibilización de posiciones para poder alcanzar dicho objetivo. Las posiciones de Argentina y Brasil fueron convergentes y apuntaron a reducir el conjunto de la oferta y a demandar más apertura a la Unión Europea, mientras Uruguay y posteriormente Paraguay insistieron en presentar una oferta arancelaria adecuada para continuar con el proceso a los efectos de concretar el Acuerdo de Asociación.

Poco antes de la sexta reunión del CNB en Bruselas en noviembre del 2002, el Mercosur acordó la propuesta a ser presentada en la reunión. La propuesta incluía un capítulo sobre la oferta arancelaria, contrapropuestas en materia de «capítulo de bienes», comercio de servicios, compras gubernamentales y facilitación de negocios. La oferta arancelaria propuesta por el Mercosur abarca todo el universo arancelario y se compone de dos listados: una lista de productos que cubren un 32,6 por 100 de las importaciones desde la UE por un valor de 7.323 millones de dólares —equivalente a la oferta realizada por Europa desde la perspectiva de los países sudamericanos— y cuyo cronograma de desgravación se completaría en los diez años y otra lista de productos que no se incluyen en el cronograma de desgravación y serían objeto de negociación en las posteriores etapas del proceso.

La oferta del Mercosur fue planteada con un conjunto de condiciones que reafirmaron puntos ya expuestos anteriormente, cuyo objetivo último es conseguir la facilitación del acceso al mercado comunitario. En ese sentido cabe citar, a título ilustrativo: la inclusión en el proceso de liberalización de todas las restricciones que pesan sobre el comercio, sean aranceles *ad valorem* o de cualquier otro tipo, la no existencia de subsidios a la exportación en el comercio interregional, la eliminación de los picos arancelarios, la eliminación de los precios de entrada, como algunos de los ejemplos.

La presentación de una oferta arancelaria que contemplara todo el universo arancelario, por parte del Mercosur en la VI reunión del CNB, fue evaluada positivamente por parte de la delegación europea. No obstante, a nivel técnico, las discusiones en materia arancelaria enfrentaron dos visiones claramente contrapuestas con respecto a la aproximación de posiciones en este proceso y no alcanzaron mayores progresos, más allá de un fructífero intercambio de posiciones y la decisión de continuar los trabajos en febrero en Buenos Aires (28 de febrero al 1 de marzo de 2002).

En este momento los puntos de partida de ambos bloques eran significativamente diferentes: por una parte la UE que insistió en la presentación de una oferta compatible con las disposiciones de la OMC para el establecimiento de una Zona de Libre Comer-

cio, en el sentido de que cubría más del 90 por 100 de las exportaciones del Mercosur y que manifestó que no podía mejorar su oferta frente a la propuesta presentada por el bloque sudamericano, que cubría menos del 33 por 100 de sus exportaciones; por otra parte, la del Mercosur que entendía que la propuesta europea mejoraba sus condiciones de acceso a la UE exclusivamente en un porcentaje del 30 por 100 similar al contenido en su oferta, ya que el 60 por 100 restante ya ingresa sin pago de aranceles al mercado comunitario. En este sentido, el Mercosur entendía que la UE no podía plantear una negociación en la que el Mercosur pagara por aranceles que la UE mantiene a 0 por 100 al resto del mundo en respuesta a sus propios intereses o como resultado de otras negociaciones en el seno de la OMC por las que seguramente ya había recibido sus compensaciones.

En lo que respecta a los temas de servicios y compras del Estado, se lograron importantes avances hacia la identificación del marco jurídico del acuerdo final restando abordar en etapas posteriores de la negociación un número reducido de divergencias en los textos y la sustancia de las ofertas sectoriales de liberalización en servicios y las compras del Estado (entidades, bienes, obras y servicios y umbrales).

Con posterioridad a la sexta reunión del CNB, se realizó una reunión de los representantes de las misiones del Mercosur en Bruselas con los negociadores europeos. En esa reunión los delegados europeos plantearon la importancia que le asignaban a la realización del Foro Empresarial Mercosur-Unión Europea que tendría lugar en diciembre en Buenos Aires y a la realización de la reunión de técnicos en febrero, preparatoria del VII CNB en Buenos Aires durante el mes de abril. Se planteó que para llegar al objetivo de presentar los avances consolidados para el Acuerdo de Asociación en la II Cumbre UE-Mercosur que se realizaría en julio, era necesario avanzar con una propuesta en el nivel comercial, además de presentar los textos consolidados en los niveles político y de cooperación.

La reunión técnica entre el Mercosur y la Unión Europea tuvo lugar en Buenos Aires entre los días 27 de febrero y 1 de marzo de 2002. La misma permitió a las partes desarrollar una visión más precisa sobre el estado de situación de las negociaciones y

su contexto, en forma previa a dos instancias de suma importancia: la séptima reunión del CNB durante el mes de abril en Buenos Aires y la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-Mercosur en Madrid en el mes de mayo.

Se confirmó en esa reunión la voluntad de las partes de avanzar en el diseño de un Acuerdo de Facilitación de Negocios que pudiera ser aprobado durante la Cumbre de Madrid. Al respecto el Mercosur realizó un aporte sustantivo a través de propuestas en materia de procedimientos aduaneros y también en el área sanitaria y fitosanitaria, normas técnicas y comercio electrónico. Si bien la UE juzgó interesantes estas propuestas, tiene un nivel de ambición más elevado y capacidad de propuesta más desarrollada en otras áreas que reflejan sus intereses exportadores.

En materia de acceso a los mercados, las discusiones técnicas permitieron confirmar criterios divergentes respecto a la continuación de las negociaciones arancelarias. La UE pretende un mejoramiento sustantivo de la oferta del Mercosur antes de comenzar a negociar los productos claves de nuestro interés. Por su parte, el Mercosur cuestiona el alcance de la oferta comunitaria y expresa su interés en negociar precisamente los productos que ella excluye (o mejor dicho en los que no se ofrece un criterio de liberalización definido, entre los cuales están los principales productos agrícolas sujetos a cuotas).

En la séptima reunión del CNB respecto de la agricultura la propuesta europea incluía de forma implícita elementos de su posición sobre la multifuncionalidad de la agricultura, en donde plantea el tema agrícola de manera integral con una perspectiva ambiental y social, pero que en el comercio internacional se concreta en limitación en los intercambios. En el área de la pesca la propuesta europea incluía elementos que fortalecían su enfoque de acceso al mercado por acceso a los recursos, que fue rechazado por el Mercosur en las discusiones sobre el acceso a los mercados. Algunos países del Mercosur, en particular Argentina y Brasil plantearon la posibilidad de dejar fuera esos sectores en el texto, lo cual hubiera implicado un retroceso en la visión de globalidad que tiene la aproximación interregional. La mayor flexibilidad europea en los textos a acordar y la posición de Uruguay en reafirmar el sentido y objetivo de esas negociaciones y no

relacionarlas con otros foros, permitió que se concretara un texto de acuerdo incluyendo los distintos sectores.

La iniciativa de facilitación de negocios, considerada en la VII reunión del CNB, fue originalmente propuesta por la UE como parte del proceso de negociaciones, a los efectos de poder avanzar sobre determinadas bases frente a las dificultades resultantes en los temas de acceso a mercados. Conceptualmente constituye un conjunto de medidas concretas destinadas a simplificar procedimientos de naturaleza esencialmente administrativa en diversos aspectos del comercio, que si bien no aparejan mejoramientos sustantivos en el acceso a los mercados, pueden facilitar las operaciones comerciales entre las dos partes.

Ante las dificultades y complejidades del proceso de negociaciones comerciales, que apunta al establecimiento de una ZLC que mostraba crecientes dificultades y complejidades para ser concluida en plazos breves, el Mercosur aceptó acelerar los trabajos en el área de la Facilitación de Negocios, para obtener así un resultado tangible en ocasión de la Cumbre de Madrid, aún cuando éste no constituya un objetivo prioritario para sus intereses negociadores.

Los delegados europeos en la séptima reunión de la CNB se mostraron decididos en el terreno de las normas técnicas, la simplificación aduanera y el comercio electrónico, pero sumamente reticente en el campo de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Los representantes de la UE argumentaron que las medidas que podrían adoptarse en esta materia (intercambio de informaciones sobre procedimientos de control y certificación, identificación de obstáculos y simplificación de procedimientos administrativos) formaban parte del proceso de negociación de los acuerdos bilaterales de equivalencia en materia sanitaria y fitosanitaria.

Por su parte, los delegados del Mercosur sostuvieron que, al no existir certeza sobre el reinicio de las referidas negociaciones, interesaba instrumentar en el corto plazo algunas medidas en este área destinadas a simplificar el comercio, tal como se las establece para las otras tres áreas. Los negociadores del Mercosur señalaron asimismo que, aún en el caso de que estas negociaciones se reinicien, ellas requerirán de un plazo considerable para su culminación, por lo cual aspirarían a obtener la simplifi-

cación de algunos procedimientos que faciliten la colocación de la oferta exportable.

A pesar de que el tema se inscribe en la agenda de las negociaciones birregionales, se ha optado por un esquema de negociaciones que reposa en el avance en los procesos bilaterales entre la UE y cada país del Mercosur. Los resultados de las negociaciones bilaterales convergerían posteriormente en un esquema «región a región» y se incorporarían al futuro Acuerdo de Asociación Interregional.

En materia de normas y reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad, la UE aspira a que se apliquen las normas internacionales existentes en la materia (ISO, ITU, IEC, Código TBT de la OMC, etcétera), que reflejan estándares promovidos en parte por los propios europeos.

Una de las prioridades fundamentales de la Comunidad en la Iniciativa de Facilitación de Negocios se relaciona con la simplificación de los procedimientos aduaneros. La falta de aplicación de una disciplina común en materia aduanera y las deficiencias a nivel nacional han sido uno de los reclamos de la UE. Ella sostiene que un mejoramiento en este sector redundaría no sólo en beneficio de sus exportadores, sino también del propio proceso del Mercosur, ya que estos temas son fundamentales para el funcionamiento de un esquema de integración que pretende constituir una Unión Aduanera. El reclamo europeo se centra en que se concrete la introducción de un Código Aduanero Común en el Mercosur y otras apuntando singularmente al mejoramiento del procedimiento aduanero de sus países miembros. Al igual que en el caso de las normas técnicas, buena parte de estos objetivos serían materializados a través de un fortalecimiento de la cooperación interregional.

El Mercosur adoptó una actitud constructiva en la discusión, a pesar de las dificultades concretas para adoptar un conjunto de compromisos. Esa actitud permitió que se acordaran una serie de medidas que prevén la introducción de niveles más exigentes de modernización y simplificación de los procedimientos aduaneros, recurriendo a las prácticas y la experiencia internacionalmente reconocidas. Sin embargo, se evitó asumir compromisos que supongan exigencias financieras,

modificación de la legislación interna, adhesión a convenios internacionales no suscritos o adopción de estándares claramente inconvenientes.

En materia de comercio electrónico, las características de la evolución del sector que han generado discusión internacional en ámbitos como la OMC o el ALCA, han llevado a considerar esencial el diálogo interregional. Se acordó fortalecer la cooperación interregional más allá de las acciones ya previstas en la Alianza para la Sociedad de la Información, programa comunitario recientemente lanzado que tiene como interlocutor a América Latina y que resulta de interés del Uruguay. También lo es la inclusión de cooperación específica destinada a favorecer el acceso de las Pyme a las nuevas tecnologías de la información.

Estado de situación

Los avances registrados en la séptima reunión del CNB con vistas a la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-Mercosur, que tuvo lugar en Madrid el 17 de mayo del 2002 en el marco de la II Cumbre UE-América Latina/ Caribe, tuvo sus resultados políticos que se expresaron en las declaraciones finales.

La Cumbre constituyó el marco para la firma del acuerdo UE-Chile, lo cual planteó un mensaje al Mercosur de parte europea, de la necesidad de concentrar los objetivos en términos funcionales, dejando de lado el enfoque sistémico. Las declaraciones registraron los aspectos positivos de los avances registrados en el marco de las negociaciones birregionales. La declaración final de la Cumbre Unión Europea-América Latina/ Caribe señala en el párrafo 16 de la Declaración Política: «Enfatizamos nuestro compromiso con las negociaciones en curso entre la UE y Mercosur y resaltamos en este contexto que los capítulos político, institucional y de cooperación están virtualmente concluidos. Acogemos con satisfacción los progresos realizados hasta ahora en los capítulos comercial y de intercambios y la adopción del paquete de medidas relativas a la facilitación del comercio, y confiamos en que ambas partes continuaremos realizando pro-

gresos sustantivos con miras a concluir exitosamente, lo más pronto posible, el proceso negociador».

Por otra parte, los Jefes de Estado y de Gobierno UE-Mercosur manifestaron, entre otras cosas, haber constatado «con satisfacción los avances logrados por el Comité Birregional de Negociaciones con el propósito de establecer una asociación estratégica interregional que abarque asuntos políticos, económicos, comerciales y de cooperación. Han resaltado que la iniciativa encaminada a conformar una asociación de esta naturaleza cuenta con amplio respaldo en sus respectivas sociedades» (párrafo 2 del Comunicado Conjunto).

Tras poner de relieve el creciente entendimiento alcanzado en el capítulo político (párrafo 3) y los significativos avances en cooperación (párrafo 5), los Jefes de Estado y de Gobierno destacan los progresos en materia de negociaciones económico-comerciales, «en particular la discusión de textos de negociación comunes y la presentación de las respectivas propuestas en materia arancelaria» (párrafo 7).

En síntesis, la última Cumbre puso en lenguaje diplomático la intención de ambas partes de continuar con las negociaciones y reconociendo de hecho que las mismas enfrentan problemas importantes. Se respaldó políticamente los avances registrados, pero se planteó el problema de cómo continuar y de qué manera avanzar para no quedar con la lógica de dos niveles de comunicación entre los bloques, que apuntaban a objetivos diferentes de acuerdo con sus prioridades y niveles de desarrollo.

La metodología para continuar con las negociaciones fue especificada en la Reunión Ministerial UE-Mercosur, que tuvo lugar en Río de Janeiro entre el 22 y el 24 de julio. En la reunión participaron los Cancilleres de los países del Mercosur y los Comisarios Chris Patten y Pascal Lamy, de Relaciones Exteriores y de Comercio, respectivamente. El propio esquema de reuniones —una interna del Mercosur, la ministerial y una final de altos funcionarios— ya estaba sugiriendo claramente una voluntad de enfocar los temas desde un punto de vista político-operativo.

La estrategia desarrollada por ambas partes para el encuentro de Ministros se apoyó en visiones diferentes y contrapuestas. El

Mercosur pretende mejorar el acceso —en particular para sus productos agrícolas— al mercado europeo, lo cual enfatiza el abordaje sistémico y lleva a que ponga condiciones a la continuidad de las negociaciones sobre la base de una apertura que percibe como asimétrica. La UE quiere estar segura de contar con normas definidas en materia comercial, que abarquen los temas arancelarios y además las cuestiones relativas al comercio de servicios, las inversiones, la facilitación de negocios y las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y los temas relativos al desarrollo sustentable. Entienden necesario además contar con reglas claras en lo que se refiere a la libertad de circulación al interior del Mercosur, una normativa armonizada en materia aduanera y un sistema confiable de solución de controversias entre ambas partes. Para ello, postulaban una negociación en dos tiempos, que debería iniciarse con la cuestión normativa, para luego continuar con una negociación en materia de acceso al mercado, desde una oferta arancelaria mejorada por parte del Mercosur.

Finalmente, la reunión de Ministros UE-Mercosur se orientó hacia una decisión pragmática que se concretó con la elaboración de un programa de trabajo, a los efectos de otorgar continuidad a las negociaciones birregionales con vistas al objetivo de concretar el Acuerdo de Asociación. El programa de trabajo se inicia en noviembre en Brasilia con la VIII reunión del CNB y continúa con dos reuniones del CNB: la primera, en marzo de 2003 en Bruselas y la segunda, en mayo en Asunción. En el segundo semestre de 2003 se llevaría a cabo una nueva reunión ministerial para evaluar el estado general de la negociación y al mismo tiempo revisar el borrador del texto consolidado del Acuerdo de Asociación Interregional.

Desde la reunión de noviembre se daría tratamiento al tema de los métodos y modalidades para la negociación de acceso a los mercados y para la negociación de servicios. También se trabajará en la consolidación de los textos hasta ahora presentados en materia de normas, propiedad intelectual y solución de controversias. Por otra parte, se comenzaron a procesar los trabajos internos en cada parte para la mejoría de la oferta en bienes, tema central de la novena reunión del CNB de marzo en Bruse-

las. Entre la reunión de noviembre de 2002 y abril de 2003 se hará para los servicios la misma tarea interna que antes se hiciera en bienes, de forma de llegar al X CNB de mayo en Asunción en condiciones de tratar la oferta inicial para los servicios. En esa misma oportunidad se hará la presentación de ofertas en materia de inversiones y compras gubernamentales, temas que contarán con definiciones relativas a métodos y modalidades de negociación a partir de la reunión de marzo de 2003.

De forma paralela al desarrollo de las reuniones, se dará inicio al tratamiento bilateral de los temas relacionados a las cuestiones sanitaria y fitosanitaria, así como en materia de vinos y bebidas espirituosas. La idea es contar con dos acuerdos-marco que serán negociados a nivel birregional de los que después se «colgarán» los acuerdos que se alcancen bilateralmente entre la UE y cada socio del Mercosur. Se espera que los borradores de los acuerdos-marco ya estén concluidos para su consideración en la reunión de Bruselas en marzo del 2003, en que también se tratará el tema de reglas específicas en materia de origen.

La reunión de Ministros UE-Mercosur abordó también los temas específicos de cada región: la ampliación de la UE y la crisis financiera en los países sudamericanos. La ampliación de la UE llevará a una modificación de instrumentos de política económica, con las evidentes repercusiones en las relaciones externas y las negociaciones. Esta preocupación llevó a que se incluyera en la agenda de la IX reunión del CNB el impacto de la ampliación de la UE y el impacto de la liberalización comercial interregional con un enfoque de desarrollo sustentable.

El actual impulso para concretar el Acuerdo de Asociación se basa en el interés europeo de terminar de concretar los acuerdos político-económicos estratégicos con las principales regiones y países de América Latina (México, Chile, Mercosur). La continuidad de determinadas percepciones por parte de ambos bloques, las asimetrías estructurales planteadas efectivamente en las relaciones comerciales y la sensibilidad de algunos sectores para las dos regiones, plantean los límites que pueda tener este nuevo impulso negociador.

5. Conclusiones

Las negociaciones de la Unión Europea con el Mercosur que se iniciaran en 1999, una vez ratificado el Acuerdo Marco Interregional, para conformar una Asociación Interregional, derivó en que se conformaran distintas instancias institucionales a los efectos de acordar en los ámbitos político, en el comercial y en la cooperación. Los avances en los distintos ámbitos de negociación permiten identificar los acuerdos específicos y las dificultades encontradas para concretar el objetivo de la asociación interregional.

Los ámbitos de negociación se remiten a los distintos niveles en que se va conformando el orden internacional de la globalización: uno en el nivel estratégico, otro en el global comercial y finalmente otro en el de las identidades regionales y culturales. Uno de los puntos de partida de este trabajo se centra en la modificación del escenario internacional entre el inicio de las negociaciones y el momento actual. Esta modificación influyó específicamente en el nivel político-estratégico, proyectando a las dos regiones a posiciones sensiblemente diferentes tanto en lo que concierne a las relaciones con Estados Unidos, como en lo referente al tema de la seguridad.

De esta manera, las perspectivas de concretar acuerdos entre las dos regiones en el ámbito político-estratégico con efectos de derrame en otros ámbitos y áreas quedó subsumido en la reversión de la seguridad en las prioridades de la agenda internacional. Como por otra parte, en el nivel de las identidades regionales y culturales las dos regiones no tienen todavía una densidad de redes e intercambios entre las respectivas sociedades regionales, el ámbito de la cooperación resulta insuficiente para dinamizar las negociaciones. Es por ello que las negociaciones en el ámbito comercial han pasado a tener un rol prioritario a los efectos de propulsar la Asociación Interregional.

Dentro del conjunto de negociaciones comerciales que enfrentan los países de América Latina, las existentes con la Unión Europea (UE) ocupan un lugar destacado. Como ya se señaló las mismas registran un grado de avance diferenciado. En un corto período de tiempo, México logró firmar un acuerdo

de libre comercio con la UE en el año 1998. En mayo del año 2002 Chile culminó las negociaciones comerciales para el establecimiento de una zona de libre comercio con la UE. Las negociaciones región- región se vienen desarrollando pero a un ritmo más lento. Mientras que con el Mercosur las negociaciones se encuentran avanzando pero sin un límite claro de finalización (dos cumbres presidenciales y siete rondas de negociación) con los países andinos están prácticamente en un *impasse*.

Una de las expectativas que alienta el proceso de liberalización en cuestión es el incremento en el acceso de los países de la región al mercado de la UE. Sin embargo, simultáneamente implicará una disminución del diferencial de preferencia comercial al interior de la región. En ambos sentidos, los resultados de las negociaciones tendrán consecuencias diferenciales sobre el comercio exterior de cada uno de los países de la Asociación, así como sobre su desempeño económico, en función de la estructura de su comercio exterior con la UE.

Por el lado europeo además de un interés económico de base similar, la prioridad del vínculo tiene otro sentido estratégico y se vincula directamente con una política de balance en relación a un eventual mayor acercamiento de los países sudamericanos con los Estados Unidos.

Hay distintos ejemplos durante el largo proceso de negociación que ilustran cómo estos ámbitos de negociación que no tienen un rumbo estratégico claro y un liderazgo político que lo sustente quedan a la deriva y vulnerables a todo tipo de intereses particulares. La inercia con la que los funcionarios negociadores llevan adelante la negociación es perversa dado que ponen en práctica sus hábitos mercantilistas más arraigados. Las ofertas de liberalización arancelarias que las regiones se han hecho en el año 2001 (en julio la UE y en noviembre el Mercosur) son francamente malas y no justifican la larga negociación.

La ausencia de restricciones de tiempo que limiten y establezcan con claridad la voluntad de llegar a un acuerdo en un plazo preestablecido operó como un obstáculo. Este hecho de algún modo ilustra que sin un compromiso político fuerte es extremadamente difícil procesar una negociación de este tipo. Europa

ha tenido un interés reflejo y reactivo en la génesis de su acercamiento con América Latina, asociado al cambio de Estados Unidos en relación al continente.

De esta manera, los tiempos de la negociación condicionan las aproximaciones y prioridades de ambos bloques. Al otorgar prioridad a la perspectiva temporal, los plazos que cuentan han sido fijados desde el exterior (ALCA, OMC) y no por la propia instancia negociadora. Por otra parte, el marco temporal incide en las prioridades y definiciones de cada bloque, por lo que también desde esta perspectiva, las definiciones se han fijado desde un contexto externo. Es por ello que resultan relevantes los resultados de las negociaciones y los contenidos asignados. En definitiva, los avances efectivos que se vayan concretando, van a medir el grado de eficacia que pueda tener la proyectada Asociación Interregional Unión Europea-Mercosur en los objetivos que se han planteado en el ámbito internacional.

Las ventajas de un modelo de integración más moderno según el formato europeo no se han expresado aún. El proceso de integración quedó enredado en una lenta y larga negociación. El acuerdo UE-Mercosur no ha aumentado aún el caudal del plato de *spaghetti*, en la visión más pesimista del nuevo regionalismo, ni ha intensificado el cableado según sostiene quienes observan con más optimismo los efectos de los nuevos regionalismos en la economía internacional.

Referencias bibliográficas

- [1] ANDERSON, K. y NORHEIM, H. (1993): «From Imperial to Regional Trade Preferences: Its Effect on Europe's Intra and Extra-Regional Trade», *Weltwirtschaftliches Archiv* 129(1): 78-101.
- [2] BIZZOZERO, L. (2001): «Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea: una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización», trabajo presentado en la reunión del Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales de CLACSO, agosto, Río de Janeiro.
- [3] BIZZOZERO, L. (2001): «El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectiva de una asociación estratégica», en GERÓNIMO DE SIERRA (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires.
- [4] COMUNIDADES EUROPEAS (2001): «Reglamento (CE) N° 2501/ 2001 del Consejo de 10 de diciembre de 2001 relativo a la aplica-

ción de un sistema de preferencias arancelarias generalizado entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre del 2004», *Diario Oficial de las CE*, 31/ 12/ 2001.

[5] FEENSTRA, R. C. (2000) : «World Trade Flows, 1980-1997, with Production and Tariff Data», Center for International Data, Institute of Governmental Affairs, University of California, Davis, y National Bureau of Economic Research.

[6] FERRER, A. (1996): *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

[7] GIORDANO, P. , VALLADÀO, A. y DURAND, M.F. (2001): *Vers un accord entre l'Europe et le MERCOSUR*, Presses de Sciences Po, París.

[8] MESSNER, D. (2000): *Desafíos de la globalización*, Friedrich Ebert, Lima.

[9] OECD-UNCTAD, (1997): «Indicators of tariff & Non-tariff trade barriers», OECD Publications Service, CD Rom, París.

[10] SANTANDER, S. y TELÒ, M. (2000): «Le néo-régionalisme et l'UE dans le cadre de la globalisation», en PAUL MAGNETTE-ERIC

REMACLE: *Le nouveau modèle européen. Les politiques internes et externes*, ULB-IEE, Bruselas.

[11] UNIDAD DE ESTUDIOS DE LA COMPETENCIA Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL (UECCI) (1999): «Informe de barreras a las exportaciones argentinas en el NAFTA», Comisión Nacional de Comercio Exterior, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Industria, Comercio, Minería, Argentina.

[12] VAILLANT, M. (1998): «Análisis de sensibilidad del comercio exterior: países de la ALADI con los Estados Unidos», ALADI/ SEC/ Estudio 107, Montevideo.

[13] VAILLANT, M. y ONS, A. (2002): «Preferential Trading Arrangements between the European Union and South America: The Political Economy of Free Trade Zones in Practice», *The World Economy* (Blackwell Publishers), octubre.

[14] WORLD TRADE ORGANIZATION (1999): «International Trade Statistics: Annual Report 1998», WTO Publications, Bernan Press, CD Rom, Ginebra.