



Análisis del CURI

El Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea Antecedentes y perspectivas

Ing. Quím. Washington Durán

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales

1º de diciembre de 2014

Análisis No 06/14

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

El Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y la Unión Europea. Antecedentes y perspectivas.

En el presente trabajo, intentaremos evaluar las posibilidades de culminar las negociaciones para el establecimiento de un Acuerdo de Libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea, a partir de un análisis de sus antecedentes, del estado de situación actual de las negociaciones y de una evaluación del contexto actual, tanto en lo que hace a la situación de cada uno de los actores de esta negociación, como a la situación global.

Tratándose de una materia ampliamente conocida, no incursionaremos en los grandes números de la relación comercial bilateral y su evolución, tanto en términos absolutos como relativos. Sí merece ser mencionado en este punto, que en lo que hace al comercio de bienes, la importancia relativa de Europa para el MECOSUR ha disminuido, mientras que el comercio con China ha transformado a este país en el principal socio económico de la mayoría de los Estados Parte del MERCOSUR. Por su parte, en materia de inversiones, la Unión Europea mantiene en la región una posición importante.

Antecedentes

La evolución histórica de las negociaciones UE-Mercosur ha pasado por diversas etapas:

Ya en el año 1995, apenas unos meses después de Ouro Preto, el MERCOSUR y la Unión Europea firmaron el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, que entró en vigor en 1999. Destacamos de él lo que se expresa en su artículo segundo: *“El presente Acuerdo tiene por objeto el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las Partes, y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional”*. Más aún, en el artículo cuarto y bajo el título de AMBITO COMERCIAL, indica: *“Las Partes se comprometen a intensificar sus relaciones con el fin de fomentar el incremento y la diversificación de sus intercambios comerciales, preparar la ulterior liberalización progresiva y recíproca de los*

mismos y promover la creación de condiciones que favorezcan el establecimiento de la Asociación Interregional, teniendo en cuenta la sensibilidad respecto de ciertos productos, de conformidad con la OMC". Es decir que el MERCOSUR reconoció tempranamente la necesidad de una asociación comercial entre los dos bloques, basada en el diálogo político, la integración comercial y la cooperación en sus diversas formas.

Sin embargo, a pesar de este impulso inicial, no hubo avances concretos en las negociaciones hasta el año 2000, en que comenzaron a realizarse con cierta frecuencia reuniones del Comité de Negociaciones Birregional (CNB). Hasta finales del año 2004 las negociaciones avanzaron y se realizaron casi veinte reuniones formales del CNB. Sin embargo, a finales del 2004, básicamente por insatisfacciones de las partes con respecto a las ofertas en materia de bienes, las negociaciones se detuvieron. También debe mencionarse que en varios temas generales del acuerdo se mantenían diferencias. Subsidios, servicios, propiedad intelectual, indicaciones geográficas, compras del sector público, eran algunas de ellas.

Finalmente, luego de un período de seis años sin negociaciones, en el año 2010 ésta retomó un nuevo impulso que llega hasta el presente. De todos modos, cuatro años más tarde, las partes no han presentado sus ofertas, si bien ambas expresan estar prontas para su intercambio. Más adelante analizaremos con más detalle esta situación.

Contexto Actual

MERCOSUR

El MERCOSUR atraviesa una etapa complicada de su vida institucional pues todavía no termina de resolverse la incorporación plena de Venezuela, que aún no ha completado su proceso interno de incorporación de la normativa MERCOSUR. Simplemente como un ejemplo, citemos que -entre otras normas- no ha incorporado el Régimen de Origen. Adicionalmente tengamos en cuenta que Bolivia ha sido aceptada como nuevo miembro aunque no está definida la forma en que se incorporará efectivamente.

Por otra parte, el Paraguay está negociando qué normas incorporará y cuáles quiere renegociar, de las que se aprobaron durante el período en que estuvo suspendida su participación en los órganos deliberativos y resolutivos del MERCOSUR y que por lo tanto no cuentan con su aprobación formal.

También resulta importante señalar las dificultades de puesta en vigor de las normas aprobadas por los órganos resolutivos, pues ni siquiera los cuatro socios iniciales completan el proceso de incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales. Una vez más ejemplifiquemos con el Régimen de Origen del MERCOSUR (Decisión 01/09 del 23 de julio del 2009) que, cinco años después de su aprobación por el Consejo del Mercado Común, aún no ha sido incorporado por Brasil ni por Venezuela. Otro ejemplo de similar relevancia es el del nuevo Código Aduanero del MERCOSUR y decimos nuevo porque ya el 17 de diciembre de 1994, se había aprobado mediante la Decisión 25/1994 un texto de Código Aduanero que nunca entró en vigor. El nuevo CAM -como decíamos- fue aprobado con mucha pompa el 2 de agosto del 2010 y, hasta la fecha, sólo ha sido incorporado por Argentina, por lo que tampoco está en vigencia y quizás nunca lo esté. Esto lleva además a que la Decisión 010/2010 relativa a la Eliminación del Doble Cobro del Arancel Externo Común y Distribución de la Renta Aduanera, tampoco entre en vigor, pues una de sus condiciones para ello es que esté vigente el CAM.

A este estado institucional deben agregarse las particularidades de las economías y de las políticas comerciales de cada uno de sus Estados Parte, así como su situación política.

Las autoridades de Argentina ante las restricciones para el acceso a dólares en su mercado, no quieren hablar de apertura económica, menos aún con la seriedad que sin dudas exigirá la Unión Europea. Recordemos acá además que la Unión Europea ha planteado una disputa a la Argentina en la OMC por sus trabas al comercio, que se sumó a los reclamos planteados por Estados Unidos y Japón. En el pasado mes de setiembre el Grupo Especial constituido para resolver estos reclamos publicó su informe, fallando en contra de Argentina en los tres casos. Argentina apelaría, lo cual no parece reflejar una voluntad decidida de avanzar hacia el tipo de entendimiento

global que demandaría el cierre de las negociaciones para el establecimiento de un tratado de libre comercio.

Por otra parte Brasil pretende mantener su posición política en cuanto a que la negociación sea de bloque a bloque (esto es incluyendo a la Argentina), pero buena parte de su sector privado le pide mayor acceso a mercados, especialmente en la cadena agroalimentaria, por lo que ya ha planteado la posibilidad de una negociación con diferentes “velocidades”. Sin embargo, también en este caso es preciso señalar que la Unión Europea ha solicitado recientemente el establecimiento de un grupo especial contra Brasil en el sistema de solución de diferencias de la OMC, en relación con determinadas medidas fiscales. Se trata de una reclamación seria, que cuestiona la política automotriz, los apoyos a las tecnologías de la información y subvenciones a las exportaciones. El procedimiento recién se inicia, por lo que es prematuro anticipar resultados, pero en todo caso, añade un manto de escepticismo acerca del futuro de las negociaciones.

Paraguay está resuelto a negociar y no tiene problemas en acompañar a sus socios.

Uruguay, por su parte ha manifestado su voluntad de apoyar esta negociación y que ella se realice de la forma en que sea viable.

Venezuela no participa de estas negociaciones, por lo cual ya no es posible hablar formalmente de una negociación entre bloques, sino entre un bloque y un conjunto de países integrantes de un presunto bloque comercial. Este hecho habilita a considerar que, de concretarse -en una primera instancia- la negociación entre tres países (Brasil, Paraguay y Uruguay) y la Unión Europea, no significaría una ruptura del bloque sino un ajuste pragmático a su realidad institucional y política.

Otro punto importante a considerar es que, desde el 1° de enero de 2014, Argentina Brasil y Uruguay perdieron el acceso preferencial al mercado de la Unión Europea que les brindaba el Sistema Generalizado de Preferencias. Esto ha tenido un fuerte impacto económico en cada uno de esos países y en particular al interior de determinados sectores. Por ejemplo, en Uruguay las mayores pérdidas se registran en la pesca, cítricos, cueros y productos forestales. Esta circunstancia constituye un

estímulo adicional para los países del MERCOSUR, pues ahora las preferencias que negocien tendrán un impacto positivo mayor que cuando estaba vigente el SGP.

Finalmente, el conflicto entre Rusia y Ucrania constituye un factor nuevo que debe ser considerado, ya que cambia la perspectiva en varios planos. Existe la percepción de que los países del Mercosur productores de alimentos podrían reemplazar a Europa en el enorme mercado ruso agrícola y de alimentos. En este sentido, hay algunas indicaciones que señalan a Argentina impulsando el inicio de negociaciones con Rusia para aprovechar la circunstancia que genera el bloqueo ruso a las importaciones de alimentos desde Europa y Estados Unidos y la necesidad de atender su demanda insatisfecha de alimentos (sólo de la Unión Europea Rusia importó 16.000 millones de dólares de alimentos en el 2013). De concretarse esta iniciativa, sería una señal política importante que debe ser analizada cuidadosamente por los gobiernos, por el posible impacto sobre las relaciones políticas entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

Unión Europea

Desde el punto de vista económico muchos de los miembros de la Unión Europea continúan muy afectados por la crisis, muestran altos niveles de desempleo, particularmente en algunas regiones y no hay señales claras de una recuperación efectiva en el corto plazo. Esta situación no ayuda a generar un contexto favorable para la apertura comercial y menos aún de los productos agropecuarios y los alimentos.

Por otra parte la Unión Europea ha encarado un proceso de negociación muy complejo con los Estados Unidos, el Acuerdo de Asociación Transatlántico sobre Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) lo que le requiere la mayor dedicación de sus equipos de negociación, por lo que no se los ve muy dispuestos a seguir gastando tiempo con el MERCOSUR luego de casi quince años de negociaciones sin resultado alguno.

Desde el punto de vista político también la situación es compleja pues Europa está con toda su atención puesta en la situación en Ucrania y en la frontera turca. De

modo que tampoco desde el punto de vista político el MERCOSUR constituye hoy una prioridad para Europa.

La situación global

El mundo presenta un nuevo mapa comercial, en el que prevalece el comercio entre empresas como parte de encadenamientos productivos y en el que China se ha convertido en actor principal para muchas de las economías del planeta. La demanda china por materias primas (tanto de base agropecuaria como minera) e insumos energéticos, así como su amplia oferta de bienes manufacturados, son un elemento importante a considerar en este análisis. En materia alimentaria China ya no es sólo importador de soja, como lo fue hace unos años, sino que ahora su población ha diversificado sus necesidades y es un importante importador de carnes, leche en polvo y otros productos lácteos.

En este mapa comercial la OMC -como fuente de reglas de comercio internacional- ha perdido protagonismo, al no poder concluir exitosamente la Ronda del Desarrollo, ya con 13 años de negociaciones. De algún modo las nuevas reglas del comercio internacional se están diseñando en grandes negociaciones comerciales como el Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP) y el ya mencionado Acuerdo de Asociación Transatlántico sobre Comercio e Inversiones. En ambos casos se están negociando disciplinas OMC plus, las que sin dudas luego serán llevadas a la mesa de la OMC para ser adoptadas por todos sus miembros.

A esto se debe agregar el avance que se registra en la Alianza del Pacífico y en APEC. Tengamos en cuenta el nuevo elemento que ha surgido en estos días, como consecuencia de la reunión de APEC mantenida en Beijing, en la que China ha reafirmado su liderazgo regional e internacional, impulsando las negociaciones comerciales dentro de la APEC, para llevarla a que *“Avance en la Integración Económica Regional, Persiguiendo la Libertad y Apertura en el Comercio y las Inversiones”*, tal como lo expresan sus líderes en el punto 5 de la Declaración de Pekín. Esto conduciría a la creación de la Zona de Libre Comercio Asia Pacífico. Algunos observadores han considerado esto como un desafío al TPP.

Conclusiones

A la fecha hay 285 acuerdos comerciales preferenciales notificados a la OMC y hay otros 41 de los que se ha informado que están en proceso de negociación o de entrada en vigor.

De ellos sólo uno corresponde al MERCOSUR y es el acuerdo firmado con India, que como se sabe es de alcance muy reducido. No aparecen en esa lista los acuerdos con Israel, Jordania, SACU, Egipto, etc., pero ello no es relevante. Esto da la medida de lo poco eficiente que ha sido la política de relacionamiento externo del MERCOSUR para lograr la apertura de nuevos mercados para las producciones de sus Estados Parte.

Frente a la situación descrita, una buena noticia es que la Unión Europea ya no exigiría negociar con una Unión Aduanera sino que estaría dispuesta a hacerlo con países integrantes del MERCOSUR. Esta es una cuestión no menor, pues uno de los aspectos que plantearon los negociadores europeos desde el año 2000 es que el MERCOSUR debía perfeccionar la Unión Aduanera para llegar a la libre circulación intrarregional de mercaderías y evitar el doble cobro del Arancel Externo Común entre otras cosas. Ahora esta dificultad no estaría planteada pues de otro modo la negociación no sería viable.

Aún así la situación es compleja, pues por una parte hay estímulos para el MERCOSUR para concluir las negociaciones lo antes posible, pero por otro lado hay dificultades políticas para generar las coincidencias necesarias al interior del bloque que le permitan formular una oferta, en materia de desgravación de bienes, atractiva -en cantidad y calidad- para la Unión Europea. También habrá que superar diferencias en materia de otras disciplinas.

Los estímulos provienen ahora tanto del sector público como del sector privado, pues la pérdida de las preferencias del SGP ha ocasionado un impacto importante en ciertos sectores y algunos otros, que antes se oponían a la negociación, desde hace algún tiempo se han manifestado a favor de una mayor apertura comercial.

|

En caso que al MERCOSUR no le fuera posible avanzar como bloque, una estrategia de diferentes “velocidades”, que permitiera avanzar a los Estados Parte que sí estuvieran dispuestos a negociar con la UE, podría -además- abrir la puerta para el necesario ejercicio de sinceramiento que el MERCOSUR está necesitando desde hace años.

Sólo el tiempo podrá decirnos si efectivamente el MERCOSUR ha alcanzado la madurez necesaria para comenzar a jugar en las grandes ligas del comercio internacional.

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales