



Análisis del CURI

**NEGOCIACIONES
MERCOSUR – UNION EUROPEA:
ALGUNAS REFLEXIONES METODOLOGICAS**

Dr. Sergio Abreu

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

*3 de marzo de 2010
Análisis No 01/10*

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.

NEGOCIACIONES MERCOSUR – UNION EUROPEA: ALGUNAS REFLEXIONES METODOLÓGICAS

Dr. Sergio Abreu

La presidencia española de la Unión Europea y la Cancillería brasileña están promoviendo una reapertura de las negociaciones Mercosur-UE. El Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, además del reinicio de las negociaciones este año, adelantó que habrían algunos avances sobre los esquemas de liberación comercial en mayo.

Sin embargo, el Mercosur orgánicamente no tomó una decisión y no lo hará hasta mediados de marzo. Adicionalmente, las cuestiones intra bloque a resolver son, para ambos, tanto o más difíciles que cuando se abandonaron las negociaciones con la UE.

Europa enfrenta problemas con las crisis económicas de los países “del Sur”, especialmente Grecia, y el Mercosur sigue estancado en el incumplimiento de los compromisos sobre libre comercio y el abandono explícito o implícito de los programas que deberían haber llevado, hace tiempo, a la formación de una unión aduanera, en particular la eliminación del cobro múltiple del AEC y la adopción del Código Aduanero Uniforme.

En este nuevo contexto, continúa siendo válida la afirmación de que un acuerdo económico con la Unión Europea es crucial para el Mercosur y en particular para Uruguay. Pero, en las circunstancias actuales y previsibles en el futuro, debería tener un formato y alcances diferentes a los anteriores y prever la flexibilidad y progresividad que le permitan adecuarse a posibilidades cambiantes. Los avances alcanzados en las dilatadas negociaciones anteriores pueden resultar útiles, pero deberían ser adecuados al nuevo contexto.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Desde mediados de la década de los 90 la UE buscó establecer redes de acuerdos bilaterales y plurilaterales en América Latina y el Caribe. Algunas de esas negociaciones prosperaron (Chile, México) y otras todavía están en proceso con distinto grado de dificultad (Centroamérica y países andinos).

Las negociaciones de la UE con el Mercosur se estancaron después de un largo período de “pequeños pasos”, en parte como consecuencia de la dificultad del Mercosur para llevar adelante negociaciones importantes con terceros, pero en parte también por la metodología de negociación.

Tres aspectos deben ser destacados.

- La Ronda Doha era la instancia para resolver algunas cuestiones claves de la negociación, que solo podían ser tratadas en el ámbito multilateral. En consecuencia, el estancamiento de la Ronda llevó a un compás de espera indefinido en la negociación UE-Mercosur.

- Antes de la interrupción de las negociaciones no se había encontrado un trade-off satisfactorio para la liberación del comercio de bienes, por razones similares a las que, con algunos otros ingredientes, bloquearon la Ronda Doha.
- La metodología de negociación entre dos uniones aduaneras no era realista, por la enorme asimetría institucional entre las dos partes. El Mercosur estaba muy lejos de llegar a una unión aduanera y las decisiones mínimas -como la eliminación del cobro múltiple del AEC y la adopción de un código aduanero común- no pudieron ser adoptadas.

Al encarar esta nueva etapa, debemos ser realistas y reconocer que las iniciativas para retomar las negociaciones no encuentran un contexto más propicio que el existente en el momento en que se interrumpieron.

- Estamos en un ambiente económico global dominado por los efectos de la crisis financiera internacional. En los países del Mercosur los efectos de la crisis fueron menos severos, pero la caída de la demanda mundial interrumpió un ciclo prolongado de crecimiento a tasas elevadas y moderó las expectativas de crecimiento para los próximos años. La UE está sufriendo todavía los efectos de la crisis y algunos países (España, Grecia y Portugal) están en una situación económica delicada.
- La incertidumbre en la regulación del sistema financiero, las perspectivas de las negociaciones internacionales sobre preservación ambiental y el futuro del sector energético no se terminaron de despejar.
- El sistema multilateral de comercio se mantiene vigente y activo, pero todavía no se aprecian posibilidades de un cierre rápido y exitoso de la Ronda Doha.
- En el Mercosur, el proteccionismo industrial argentino adquirió una fuerza que no tenía unos años atrás y está condicionando el funcionamiento del bloque.
- Todo esto se complicaría aun más con el perfeccionamiento del ingreso de Venezuela. Su régimen de comercio exterior y pagos, sumado a la situación crítica de su economía, acentuará las distorsiones comerciales. Habría que preguntarse hasta que punto es factible la negociación con la UE con Venezuela dentro del bloque, o si ésta estaría dispuesta a dar un paso al costado para viabilizar la negociación.

A mediano plazo, en un horizonte de dos a cuatro años, podemos esperar, con cierto optimismo, una recuperación de la economía global. En el Mercosur, también con optimismo, podemos esperar un sinceramiento que ofrezca un proceso de integración menos ambicioso pero mucho más creíble. El futuro de la UE, visto como posibilidad de encarar una negociación comercial importante, depende de la recuperación de la economía de la Unión y del tratamiento de economías en situación más crítica en la actualidad.

En todo caso el contenido del acuerdo será el punto de convergencia entre las realidades políticas y operativas de ambos bloques. Esas realidades son hoy diferentes de las que existían durante las dilatadas e infructuosas

negociaciones para la celebración de un acuerdo de asociación entre “dos uniones aduaneras”, y habrá que buscar nuevos términos de acuerdo en los aspectos políticos y económicos. Ambos aspectos deberán estar presentes. Para los agentes económicos – empresarios y trabajadores – las declaraciones y coincidencias políticas no son suficientes, y esperan decisiones concretas que faciliten el acceso recíproco a los mercados, las inversiones, oportunidades para desarrollar la economía del conocimiento, posibilidades de mejorar su productividad y orientar las estrategias de negocios hacia espacios más amplios y con un respaldo superior de seguridad jurídica.

EL SINCERAMIENTO DEL MERCOSUR

El estancamiento en las decisiones y la amplitud y generalización de incumplimientos unilaterales sobre la libre circulación bienes está determinando la pérdida de relevancia del Mercosur como instrumento de desarrollo y la pérdida de credibilidad para los agentes económicos. Especialmente cuando esas circunstancias no son el productos de presiones proteccionistas específicas y aisladas, sino de cambios en las políticas públicas y en la utilización de instrumentos de comercio exterior. Las diferencias van aumentar cuando se concrete el ingreso pleno de Venezuela, con su régimen de comercio administrado.

En este contexto, es necesario un reconocimiento explícito de los Estados Parte sobre las dificultades para mantener las condiciones de acceso a los mercados que surgen de las normas del Mercosur, que abra la puerta a un acuerdo que permita su funcionamiento seguro y previsible.

En el corto plazo, lo fundamental es acordar medidas que den transparencia a las condiciones de acceso a los mercados y que contemplen equitativamente las situaciones coyunturales o los cambios de política de alguno de ellos. Lo importante es que estas medidas sean acordadas multilateralmente, su aplicación controlada por los órganos del Mercosur, y tengan en cuenta los efectos de las asimetrías.

Esta línea de acción tendría que estar complementada con decisiones para recuperar la seguridad jurídica y la credibilidad de los mecanismos de solución de controversias y contemplar las asimetrías entre los Estados Parte, como forma de aportar equidad y equilibrio al sistema de integración.

En suma, se trata de ir hacia un sistema menos ambicioso, más complejo, con velocidades y alcances que pueden ser temporalmente diferentes entre los países miembros, pero que responda a la capacidad efectiva de compromiso de éstos. Más realismo y menos retórica.

Brasil debe liderar los cambios en el Mercosur. Económicamente es más que todos los demás miembros juntos, cualquiera sea el indicador que se utilice. Es el único país del Mercosur que puede jugar un rol económico y político global en el G-20, BRIC, etc. y liderar un Mercosur dinámico es un instrumento importante para ejercer ese papel.

Las negociaciones con la Unión Europea pueden dar un impulso adicional a la necesidad de adoptar decisiones y realizar cambios en el funcionamiento del Mercosur. Para el Mercosur la eliminación del cobro múltiple del AEC necesita la aprobación del código aduanero, y ésta aprobación por su parte exige tomar decisión sobre los derechos de exportación y la definición de las restricciones no arancelarias. Estas decisiones son tan pesadas que pueden llevar a un nuevo diseño del proceso regional.

PUNTOS DE PARTIDA PARA LA NEGOCIACION UE-MERCOSUR

La puesta en práctica de una decisión política de reiniciar las negociaciones UE-Mercosur, tendría que conciliar las expectativas de efectos políticos e institucionales de corto plazo, con una negociación estratégica para ambas partes orientada a establecer los términos de una relación de largo plazo, que no debería estar condicionada a situaciones coyunturales. La flexibilidad de la metodología de negociación y el manejo adecuado de los tiempos puede conducir a resultados sustentables, independientemente de las coyunturas que enfrenten los dos bloques.

La cuestión básica en la negociación con la UE, es que el único formato posible es un TLC compatible con el artículo XXIV del GATT. Ello implica tener que negociar la liberación de sectores críticos (agrobusiness, automotriz y alta tecnología) aunque sea a largo plazo.

En materia de comercio de bienes, se pueden usar plazos, velocidades diferentes e instrumentos que den flexibilidad a los compromisos de acceso a mercado, como ya se manejó en las negociaciones interrumpidas.

- Establecer un núcleo inicial para la formación de la ZLC, probablemente reducido, de liberación multilateral, acompañado de un programa de liberación progresiva con tramos cortos, medios o largos, y ampliado también progresivamente durante un período de liberación prolongado, con un régimen de cláusulas de salvaguardia de exigencias progresivas y crecientes.
- Los sectores y productos más sensibles para cada país del Mercosur o para la UE, pasarían por una etapa de comercio administrado. Esos sectores o productos podrían ser diferentes según los países. A largo plazo se incorporarían al proceso de formación de la ZLC, o quedarían como excepciones, respetando el criterio de liberación de lo esencial del comercio recíproco.
- En sectores que se consideren estratégicos para el desarrollo de cada país del Mercosur, la liberación podría estar vinculada a la reducción de la brecha de productividad con la UE y a la utilización de mecanismos de administración de comercio y subsidios transitorios a la producción.
- Habría un régimen especial para agricultura, que implique una mejora continua de las condiciones de acceso al mercado europeo y las condiciones de competencia, con diferentes ritmos según los productos.

Los cambios en la PAC de la UE quedarían reservados al ámbito multilateral.

- Para Paraguay y Uruguay, la UE podría otorgar concesiones no extensivas, sujetas a convergencia con los programas multilaterales.
- Cuestiones tales como la eliminación del cobro múltiple del AEC o el CAU del Mercosur, tendrían que estar en la agenda pero no serían condición para el funcionamiento inicial de los acuerdos. De hecho el funcionamiento de los acuerdos va a hacer necesaria la solución de esos temas en el Mercosur.

En materia de **servicios**, ya hay un camino recorrido en las negociaciones anteriores y en el tratamiento dado en la Ronda Doha, que puede facilitar un acuerdo en la materia, utilizando ciertas flexibilidades concebidas para el comercio de bienes. Los servicios considerados junto con los bienes pueden ayudar a alcanzar términos de reciprocidad aceptables.

El tratamiento de la propiedad intelectual podría ser parte de los acuerdos sobre comercio y servicios, y se analizarían reglas especiales para la industria farmacéutica y tecnología médica que mejoren el desarrollo y el acceso masivo a los servicios de salud en los países del Mercosur.

En materia ambiental, se trataría de alcanzar una posición conjunta en el tratamiento de los compromisos internacionales que se negocien, y asegurar la preservación de las reservas ambientales de los países del Mercosur.

Quizás hasta ahora las diferencias en materia de comercio de bienes, opacaron las posibilidades y dificultades en servicios e inversiones, una visión conjunta puede facilitar las negociaciones y orientar los esfuerzos en las direcciones más relevantes para alcanzar equilibrios en las expectativas de las partes.