



La participación de la sociedad civil en las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR

Jorge Balbis (ALOP)

El proyecto de asociación estratégica biregional que se plantearon, quizás un tanto voluntaristamente, hace ya varios años, los líderes de la Unión Europea (UE) y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) confiere una gran importancia a las negociaciones en curso sobre un Acuerdo de Asociación Interregional entre ambos bloques. Sin embargo, tal como se presentan las cosas, actualmente existen dudas en torno a la pronta y completa materialización del proyecto original.

El desenlace de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE dependerá, en gran medida, de las negociaciones paralelas que ambas partes a su vez sostengan independientemente en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, evidentemente, de la evolución del ALCA. Esta negociación no es un hecho aislado dentro de las negociaciones comerciales internacionales, en las que están implicadas tanto el MERCOSUR como la UE y, por lo tanto, la dinámica del “te doy aquí, pero te quito allá” está muy presente en estas negociaciones bilaterales. Es decir, todas las negociaciones están interrelacionadas, puesto que se parte del supuesto de que, lo que no se logra obtener (o no se cede) en unos niveles se logrará en otros, como en la OMC o, quizás lo que se logre con la UE sirva de referente o de límite a lo que se vaya a conseguir o ceder en el ALCA (y viceversa).

Los negociadores del MERCOSUR y la UE se han fijado un plazo para terminar con las negociaciones, que vencería en octubre de 2004. No sabemos aún cuáles serán los resultados de la negociación para entonces, pero esa es una fecha que obliga a las partes a llegar a algunos resultados concretos, aunque “nada está acordado, hasta tanto todo esté acordado” como establece uno de los principios rectores de estas negociaciones. La negociación está muy avanzada, pero lo que resta es mucho y muy importante ya se trata de resolver el núcleo duro del acuerdo, es decir, las concesiones comerciales recíprocas. Tengamos presente que el acuerdo de asociación está compuesto por tres partes: diálogo político, cooperación y comercio y que toda la negociación, como ya se mencionó, se rige por el principio de que “nada está acordado en tanto todo no esté acordado” por lo que la vigencia de los avances parciales logrados en cuestiones políticas, institucionales y de cooperación está sujeta a la conclusión de la negociación estrictamente comercial.

En este sentido, ya están negociados y acordados los capítulos que se refieren al diálogo político, al tema de la democracia, de los derechos humanos, de la cooperación reforzada, así como también, a los temas tecnológicos, culturales, del medio ambiente, de la lucha contra el terrorismo, etc. Asimismo está acordado el marco institucional del acuerdo, por lo que ya sabemos cuáles van a ser los órganos encargados de regir su funcionamiento y, lo que es más interesante, ya está establecido un mecanismo a futuro –para cuando entre en vigencia el acuerdo- para la participación de la sociedad civil.



Esfuerzos de la sociedad civil por incidir en las negociaciones

Ante estos avances de la negociación se necesita una mayor y más amplia participación de la sociedad civil, tanto del MERCOSUR como de la UE. Esta necesaria participación de la sociedad civil en las negociaciones se vincula con los insistentes reclamos expresados en los últimos años por organizaciones y grupos sociales para participar de forma activa y permanente en la concepción, discusión, creación y ejecución de los acuerdos bilaterales y multilaterales de integración económica.

A su vez, este reclamo se asocia claramente con el deseo de la sociedad civil de disminuir el llamado déficit democrático y social que generalmente presentan dichos procesos de negociación y los acuerdos que de ellos resultan. En este sentido, es claro que los acuerdos a celebrarse no podrán llevarse a cabo con éxito, ni contribuir al desarrollo, si no disponen de un apoyo social suficiente y si no existe un consenso importante sobre una serie de puntos a la hora de su implementación. Entre ellos están el respeto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales y a los derechos y la participación de las mujeres, el respeto de los pueblos indígenas y afroamericanos, así como la protección del medio ambiente.

Por otro lado, estos reclamos de participación tratan de llenar algunos espacios abiertos en los últimos años en ambos bloques regionales para la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Un ejemplo de ello es la enorme cantidad de pronunciamientos oficiales de la UE, a través de sus distintas instituciones, particularmente de la Comisión y del Parlamento europeos, donde en forma insistente se convoca, se legitima y se promueve la participación de la sociedad civil. Algo similar, aunque con menor insistencia y práctica, se percibe de parte del MERCOSUR y, en particular de algunos de sus estados miembros respecto de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional.

Pero si es indiscutible el hecho de que la sociedad civil debe involucrarse en temas de carácter público, en muchas ocasiones, tales expresiones de voluntad no se ven reflejadas en la práctica política e integracionista de los Estados, o si lo hace, es de manera muy parcial e indirecta. Esto sucede, en general, en los países latinoamericanos, donde hay un déficit muy importante en este aspecto, salvo algunas excepciones que dependerán de los países y las coyunturas políticas. La tónica dominante es que, más allá de las declaraciones y la creación de algunos órganos para la representación de algunos sectores de la sociedad civil en los procesos de integración, la efectiva participación social en la negociación de acuerdos comerciales, es una asignatura pendiente en casi todos los países de la región.

En lo que respecta, en particular, a las negociaciones que nos ocupan, hasta el momento ha habido alguna participación de la sociedad civil, pero con importantes limitaciones, en cuanto a su heterogeneidad y a su real incidencia. En particular, es claro el rol jugado hasta el momento por el Forum Empresarial UE-Mercosur, el cual ha podido seguir muy de cerca este proceso con reales y efectivas posibilidades de acceso a los equipos negociadores y al avance de las negociaciones.

Además, algunos otros sectores sociales de ambos bloques reunidos en los respectivos órganos de representación de la sociedad civil: el Comité Económico y Social (CESE) para el



caso europeo y el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES)¹, han tenido algún conocimiento del curso negociador, y han ensayado posicionarse ante su desarrollo. Por ejemplo, en marzo pasado se llevó a cabo en México el Tercer Encuentro de la Sociedad Civil Organizada de la UE, América latina y el Caribe convocado por el Comité Económico y Social Europeo (CESE), al que asistieron más de doscientas personas. En esa oportunidad, el CESE y el Foro Consultivo Económico y Social -su similar en el MERCOSUR- aprobaron una declaración a favor de una rápida conclusión de las negociaciones, haciendo una serie de recomendaciones a ser incluidas en el llamado capítulo social de ese acuerdo. Además, ambos órganos de representación de la sociedad civil han producido varios pronunciamientos sobre el contenido de las negociaciones y mantienen periódicas reuniones con los negociadores.

Sin embargo, esta participación ha sido débil, esporádica, sectorial y con muy limitada incidencia en el curso de las negociaciones.

Condicionantes de la participación de la sociedad civil en las negociaciones UE-MERCOSUR

Respecto de la participación de la sociedad civil en las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, existe una serie de premisas que limitan o condicionan su desarrollo. Entre ellas están:

En primer lugar, el carácter de las negociaciones es reservado. Durante su desarrollo, el contenido de éstas es conocido por apenas un muy reducido número de técnicos y, a veces, no son conocidas ni siquiera por los propios partidos políticos o por los parlamentos de los respectivos Estados. Es un asunto de los poderes ejecutivos, fundamentalmente y, aún dentro de ellos, de ciertos círculos muy restringidos, de los ministerios de economía, y en algunos temas, de asuntos exteriores. Es muy difícil saber qué es lo que se está negociando. A veces aparecen los comunicados sobre el resultado de las rondas negociadoras informando que se discutió sobre tal o cual punto, remitiendo a los anexos “X”, “Z” ó “M”; pero estos anexos no se divulgan.

En segundo lugar, hay diferentes grados de reconocimiento e institucionalización de la participación social en la UE y el MERCOSUR. En la UE existen mecanismos y prácticas de participación social más antiguos y utilizados, mientras que en el MERCOSUR son más recientes y, por lo tanto, con menos práctica y capacidad de incidencia. Pero estas diferencias existen también al interior de los dos bloques, en particular entre los países del MERCOSUR.

En tercer lugar, es claro que existen diferentes capacidades, vínculos y grados de influencia en los aspectos de las negociaciones, las que a su vez dependen del momento político, del sector social que participa en éstas y del país que se considere al momento de hacer el análisis. Es muy diferente la capacidad de incidencia que tiene el Foro Empresarial UE-MERCOSUR (European Union - MERCOSUR Business Forum, integrado por grandes empresas europeas y

¹ Formalmente, la Comisión Europea ha convocado dos Consultas a la sociedad civil, la academia y el sector empresarial europeos sobre las negociaciones con Chile y el MERCOSUR. Las mismas tuvieron lugar en los años 2000 y 2002. Por su parte, los países del MERCOSUR expresaron su voluntad de consultar por su lado a sus respectivas sociedades civiles, en un formato y oportunidad a definir. Hasta el momento no ha habido ninguna convocatoria oficial a las sociedades civiles del bloque regional a expresarse sobre las negociaciones en curso. No obstante, distintos sectores sociales (en especial trabajadores y empresarios) se han manifestado en varias ocasiones al respecto. De igual forma, el FCES ha aprobado dos Recomendaciones a las autoridades del MERCOSUR sobre las negociaciones.



del bloque regional sudamericano, que la que pueda tener, por ejemplo, un grupo de ONGs. Del mismo modo, entre empresarios y sindicatos, tienen los primeros, sin lugar a dudas, más peso que los segundos, para hacer prevalecer sus intereses. Entre sindicatos y cooperativas, tal vez tengan más peso los sindicatos por ser más grandes y reconocidos como “interlocutores sociales” de cuño tradicional.

En cuanto a la correlación interna, en algunos países, como por ejemplo en Argentina y en Brasil hay procesos de consulta a la sociedad civil sobre las negociaciones comerciales internacionales en curso (tanto respecto del eventual acuerdo con la UE, como del ALCA); cosa que no existe prácticamente en Uruguay, y ni pensarlo en Paraguay. Todo depende de la sensibilidad y disposición de los gobiernos de turno, debido a la débil institucionalidad y al hecho de que son los gobiernos, precisamente, los que determinan en la práctica: cuáles son los temas consultables y cuáles deben permanecer reservados, así como cuáles sectores sociales pueden, o deben, ser informados y/o consultados sobre estas cuestiones y cuáles no. Por consiguiente, no todos los temas están en discusión. Y en lo que se refiere al momento de las negociaciones, no es lo mismo hacer una consulta al comienzo, que en el transcurso o al final de estas. Normalmente, estas consultas se llevan a efecto en el momento en que el acuerdo ya está firmado y, por lo tanto cuando existe poca o nula posibilidad de modificar los términos acordados; por lo que la “consulta” con la sociedad civil tiene un sentido más formal y testimonial que efectiva.

Por otra parte, la UE está firmando, al mismo tiempo, varios acuerdos con países y regiones latinoamericanas. El acuerdo firmado con México ya tiene varios años de antigüedad. Hace dos años se firmó un pacto económico con Chile. Independientemente de que, en el momento, además, se está negociando con el MERCOSUR, ya se han firmado acuerdos de diálogo político y de cooperación con Centroamérica y la Comunidad Andina, como preparación a la discusión sobre sendos acuerdos de libre comercio.

No obstante que se busca la extensión de estos acuerdos a otros países y regiones; los mecanismos de participación de la sociedad civil continúan siendo muy deficientes en todos ellos. Esto quedó demostrado en la reciente consulta electrónica que realizó la Comisión Europea respecto del acuerdo de diálogo político y cooperación entre la UE y los países centroamericanos para la cual se dio un plazo de 15 días. El resultado de esta consulta fue que la Comisión Europea recibió apenas de diez a doce mensajes.² Peor fue lo ocurrido con una consulta sobre el texto de un acuerdo similar entre la Comisión Europea y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). A pesar de haber sido divulgado el texto en español, la secretaria de la Comunidad Andina, organizadora de la consulta, solo recibió dos comentarios: uno sugiriendo una mejor redacción y otro aludiendo a la poca significación y efectividad de ese mecanismo de consulta. ¿De qué sirven entonces estos esfuerzos de consulta si son tardíos, precipitados y escasamente divulgados? Es posible que sólo tengan el objetivo de permitir a las autoridades, más adelante, sustentar su voluntad de consultar a la sociedad civil, y no sirvan para más.

² Pero fue lo ocurrido en los países centroamericanos, donde ni siquiera hubo un intento de consulta. Además, el texto divulgado por la Comisión Europea, único al que pudieron acceder electrónicamente las sociedades civiles europeas y centroamericanas, solo estuvo disponible en inglés y francés (lenguas oficiales de trabajo de la Comisión Europea).



La efectiva participación de la Sociedad Civil en el proceso de negociaciones

En lo que se refiere concretamente a las negociaciones en curso entre la UE y el MERCOSUR, es importante destacar que respecto a la forma de conducción de las negociaciones, en varias ocasiones se ha enfatizado, en forma oficial, la necesidad de que éstas sean lo más abiertas y transparentes posibles, tratando de optimizar el contacto entre los diferentes organismos negociadores y entre éstos y la sociedad civil. Se ha destacado la importancia de la inclusión de actores, socios y recursos nuevos provenientes de la sociedad civil y se ha reafirmado la importancia de fomentar los intercambios y cooperación recíprocos entre los representantes de la sociedad civil de ambas Partes.

Sin embargo, en el caso de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, la participación de la sociedad civil sigue siendo marginal, hasta el momento, debido al carácter extremadamente institucional que caracterizan las negociaciones entre ambas regiones.

Por otra parte, los Acuerdos Marco, de comercio y cooperación de la UE con América Latina no establecen fórmulas de participación de los actores no gubernamentales y, en algunos casos, ni siquiera garantizan un debate mínimo a escala parlamentaria. Este déficit de participación, contrasta con los objetivos, contenidos y características de las propuestas iniciales de dichos acuerdos, los que sin lugar a dudas exigen un debate amplio y la participación de los actores sociales.

En los textos originarios se trata de acuerdos que dan mayor relieve y amplitud a la cooperación; incluyen una cláusula democrática y una cláusula evolutiva y; en el caso de los acuerdos de cuarta generación con MERCOSUR, Chile y México, instituyen, además, un diálogo político de carácter regular y prevén la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios comerciales. Sin embargo, en ningún momento se menciona la posibilidad de una participación de actores de la sociedad civil en el diálogo birregional, aunque los acuerdos otorgan competencia a las partes para decidir la constitución de “otros órganos” que pudieran ser necesarios para “el cumplimiento de su misión”.

En el caso del MERCOSUR, el órgano representativo de la sociedad civil, en la institucionalidad del bloque, se pronunció respecto de las negociaciones con la UE ante la inminencia del encuentro de Río de Janeiro de junio de 1999. Con oportunidad de su XI Reunión Plenaria Extraordinaria, el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) aprobó su Recomendación N°1/99 sobre las relaciones entre la UE y el MERCOSUR ante la perspectiva del inminente lanzamiento de las negociaciones entre los dos bloques con ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Europa, América Latina y el Caribe. En ella el FCES evalúa que el acuerdo entre la UE y el MERCOSUR “*comprende plenamente las diferentes posibilidades de avanzar en los procesos de cooperación e integración entre ambos bloques*”.

En tal perspectiva, el Foro considera que las relaciones entre el MERCOSUR y la UE deben orientarse al fortalecimiento de la democracia y al desarrollo económico y social, contemplando los derechos fundamentales de los trabajadores, empresarios, consumidores y demás sectores que componen la sociedad civil (contemplados en el ámbito del MERCOSUR en la Cláusula Democrática consagrada por el Protocolo de Ushuaia de 1998 y la Declaración Presidencial sobre los Derechos Sociolaborales del mismo año).



Respecto de las negociaciones a entablarse, el Foro considera que las negociaciones deben realizarse *“en breve y según el principio de que nada está acordado hasta que todo esté acordado”* y que las mismas *“deben ser sobre todos los sectores, rubros y productos sin excepción”*, destacando como necesidad primaria de la región *“no postergar el sector agroalimentario”*. En efecto, la Recomendación del órgano consultivo de la sociedad civil, destaca, con preocupación, que el significativo aumento de los flujos comerciales entre ambas regiones se ha visto acompañado por un importante déficit en la balanza comercial de los países del MERCOSUR respecto a la UE.

En tal sentido se señalan en especial las diferencias de valor agregado en las operaciones de comercio exterior, las diferencias en la evolución de los flujos comerciales por rubros, y las sucesivas pérdidas de mercado, debido a los subsidios a la producción y exportaciones europeas, en particular en el sector agrícola. Por todo ello la Recomendación del FCES reclama que las negociaciones se inicien *“procurando solucionar la falta de equidad y reciprocidad en las relaciones comerciales”* entre ambas regiones.

El documento abunda en otros aspectos de las negociaciones, haciendo algunas observaciones, como por ejemplo, que las mismas deben tener en cuenta los acuerdos multilaterales de la OMC, y también deben considerar los demás compromisos comerciales entre el MERCOSUR o la UE con terceras partes. Asimismo, el FCES opina que los mecanismos de desgravación arancelaria deben aplicarse estrictamente, sin recurrir a barreras no tarifarias de ningún tipo, que directa o indirectamente signifiquen trabas indebidas al comercio interregional.

El documento expresa también la preocupación del Foro ante otra serie de cuestiones vinculadas con el relacionamiento interregional y sobre las cuales llama la atención. Entre estas cuestiones están: la prevención contra los efectos nocivos de la especulación financiera internacional y contra la volatilidad de los capitales especulativos; la importancia de la promoción de las inversiones europeas directas en el MERCOSUR, como fuente de financiación estable, dirigida al desarrollo productivo, la creación de empleo y la innovación tecnológica; la atención que merece el grave problema de la deuda externa, en la conformación o concreción de acuerdos de intercambio, como condicionante de cualquier proceso de desarrollo.

Finalmente el FCES manifiesta su voluntad de continuar fortaleciendo los lazos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales, así como profundizar la cooperación entre los Gobiernos de la UE y del MERCOSUR, e incrementar los vínculos de la sociedad civil de ambas regiones, a cuyos efectos y, para garantizar una mayor participación de la misma, se recomienda la institucionalización de las relaciones del FCES con el Comité Económico Social Europeo (CESE) de la UE a través de la creación de un Comité Consultivo Mixto en el marco del acuerdo de asociación interregional.

En ese sentido, en el correr del año 2001 se apreciaron avances significativos. En primer término, el Comité Negociador Birregional, CNB, en su cuarta Ronda de negociaciones, llegó al acuerdo, por consenso, de crear el Comité Consultivo Mixto. En segundo lugar, dicho organismo en su quinta Ronda de negociaciones, delimitó las funciones del Comité Consultivo Mixto, CCM, que debía estar compuesto por miembros nombrados por el CES europeo y por el FCES del MERCOSUR. Finalmente, y a posteriori, los representantes del CES y del FCES elaboraron un proyecto de Reglamento interno del Comité Consultivo Mixto, CCM, integrado por ambas instituciones, que detalla su carácter, composición y forma



de funcionamiento, y que, entre otras cosas, establece que los dictámenes, decisiones y recomendaciones se tomarán por consenso.

Vale la pena destacar que en el artículo 9 del Borrador del texto conjunto para el Marco Institucional, consolidado de las negociaciones del CNB en julio de 2001, se establece la forma de relación que deberá tener el comité negociador con la sociedad civil. Según este artículo, ambas partes promoverán encuentro periódicos con representantes de la sociedad civil de las dos regiones, en particular con la comunidad académica e interlocutores del ámbito social y económico, respetando los mecanismos ya existentes en ambas regiones. Estos encuentros se harán con el fin de mantener un diálogo con los representantes de la sociedad civil, tanto para informarles sobre el acontecer y los avances de las negociaciones de la AI, como para recoger las sugerencias que éstos pudieran plantear al respecto.

En el Informe del CESE, basado en *Rapport* de Lucien Bouis, que surge de las sesiones del CES de los días 29 y 30 de enero de 2002, se plantea que actualmente las relaciones con el MERCOSUR están en un momento crucial, siendo necesario un relanzamiento del proceso de integración birregional, a través de 3 objetivos básicos:

- 1 Reforzar el diálogo político.
- 2 Desarrollar un proceso innovador sobre los asuntos sensibles.
- 3 Profundizar los lazos sociales y culturales, por medio de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, favoreciendo la aplicación de normas sociales universales (léase dimensión socio-laboral) y el acrecentamiento de la participación de la sociedad civil organizada.

En este sentido, resaltemos que el 12 de febrero de 2002, se llevó a cabo la II Conferencia de la UE, con representantes de la sociedad civil, de los empresarios y de la comunidad académica de la UE sobre las negociaciones de la UE con el MERCOSUR y con Chile. Es la segunda instancia a la que convoca la UE, mientras que el MERCOSUR aún no ha convocado a ninguna instancia formal de consulta con la sociedad civil sobre las negociaciones con la UE, y en caso de que lo hiciera es presumible que lo haga a través del FCES.

Ya hemos desarrollado ut supra, la Recomendación N°1/99 del FCES en la que se formalizó el posicionamiento de la sociedad civil del MERCOSUR con respecto a las negociaciones con la UE. Sin embargo no han habido otras recomendaciones a posteriori, ya que en el año 2001 si bien se pretendía expedir una nueva recomendación no hubo consenso al respecto en el seno del FCES. Sin embargo, podemos adelantar un fuerte compromiso del FCES de acompañar las negociaciones, ya que es muy probable que en la próxima Ronda de negociaciones del CNB a desarrollarse en el mes abril de 2005 en la ciudad de Buenos Aires, el FCES sesione simultáneamente al CNB y por lo tanto los representantes de la sociedad civil organizada del MERCOSUR estarán siguiendo muy de cerca las negociaciones birregionales.

En tal sentido reconocemos el papel positivo que está jugando la colaboración ya existente entre el CESE y el FCES del MERCOSUR para fomentar el diálogo social entre trabajadores y empresarios e introducir normas legales que garanticen y mejoren los sistemas de protección social, aunque ello no es suficiente por sí solo para el logro de una amplia participación social en las negociaciones en curso.

Desde todo punto de vista, es evidente que **las relaciones de la UE con el MERCOSUR, y con el resto de los países de América Latina, no se basan solamente en el comercio y en**



las inversiones sino también en la promoción de nuevas formas de cooperación que ayuden a solucionar los problemas del desarrollo económico.

Finalmente queda abierta la pregunta: ¿participar es lo mismo que incidir? Lo que estamos revisando son, fundamentalmente y muy realistamente, sólo mecanismos de participación. La incidencia, es decir, los resultados que tal participación pueda obtener, ésa, es otra cosa. Dejo planteada la interrogante a ser analizada para el caso de las negociaciones que nos ocupan.

.....