



Génesis, estructura y orientación del Convenio de Libre Comercio entre el Mercosur y la Comunidad Europea

Karl-Heinz Stecher

Muchas gracias a los organizadores de la Conferencia: el Centro de Documentación e Investigación Chile – América Latina (FDCL) y la Fundación Heinrich Böll, por la oportunidad que me brindan de exponer aquí algunas ideas sobre el Acuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad Europea y el Mercosur, más exactamente sobre el Acuerdo Biregional de Asociación. En mi discurso no hablaré en nombre del Grupo Parlamentario de los Verdes, pues sobre este tema no existe una opinión unificada en el Grupo. Durante la exposición tomaré ejemplos fundamentalmente del Brasil por ser el país que conozco más de cerca; en este sentido, solicito comprensión a los participantes en la Conferencia, sobre todo a los representantes de Argentina y de Uruguay.

El tema

El énfasis de mi presentación se centrará en los impactos que las negociaciones de la Comunidad Europea y del Mercosur pueden tener para una política de desarrollo. Los temas de derechos humanos y participación de la sociedad civil, serán abordados por los otros participantes de la mesa. Inicialmente ofreceré una visión sobre el estado de las negociaciones, su historia y sobre sus perspectivas a mediano plazo. La pregunta central que orientará mi presentación es si existe un punto de partida favorable dentro de las negociaciones y cuáles son sus principales características. Finalmente me detendré en el tipo de relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y el Mercosur con otras mesas de negociación sobre todo con la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¿Es posible un acuerdo a corto plazo?

Barbara Unmüßig comentó sobre la realización en los próximos días de La Cumbre en Guadalajara, Méjico. Es la Tercera Cumbre realizada entre la Comunidad Europea y América Latina y todo estaba preparado para celebrar el final feliz de las negociaciones entre la CE y el Mercosur. Sin embargo, en las últimas semanas ese final feliz se alejó nuevamente. En estos días se reúne en Bruselas El Comité de Negociaciones Biregionales en su XIII ronda de negociación, para ver si consiguen abrir el camino. El 15 de abril se deberían haber presentado las propuestas de las dos delegaciones en Buenos Aires, pero se llegó apenas a un intercambio informal de posiciones sin hacer entrega de documentos formalmente. Por tanto, quedó el trabajo para llevarse a cabo supuestamente en esta semana en Bruselas.

Los aspectos conflictivos ya fueron enunciados. El Mercosur está muy interesado en encontrar espacios para el sector agrario en el mercado europeo. La Comunidad Europea desea la apertura de las contrataciones públicas, de las inversiones extranjeras y sobre todo tiene grandes expectativas en el comercio de servicios con los países del Mercosur.

¿Será posible que ocurra un avance grande en Bruselas? Creo que no, pero tampoco se puede excluir. Tenemos que esperar. Es poco probable que se pueda ya celebrar un triunfo político en Guadalajara, pero es muy factible que consigan ponerse de acuerdo hasta el mes de



octubre. La pregunta más interesante es sobre el contenido del acuerdo. Será un convenio “suave”, esto es, un acuerdo con poco contenido o aportará algo substancial?

Componentes importantes del Acuerdo CE – Mercosur

En la introducción a la Conferencia fueron comentados los aspectos del Acuerdo de Asociación entre ambos bloques. En algunos aspectos éste va más allá que el Acuerdo Comercial de las Américas (ALCA), en la medida en que el diálogo político y la política de cooperación al desarrollo entran a jugar un cierto papel. Así mismo, están presentes los diversos elementos que presentó Barbara Unmüßig en su discurso de apertura a la Conferencia.

Si se compara lo que será negociado entre la Comunidad Europea y el Mercosur con lo que es negociado en la Organización Mundial del Comercio, entonces encontramos que los temas sobre inversiones y compras gubernamentales (Agenda de Singapur) están tratados de forma más avanzada en la negociación CE–Mercosur que en la agenda de la OMC. Esta afirmación parte de la idea de que estos temas no tendrán más un papel importante en la actual ronda de DOHA, aspecto que de forma optimista estoy suponiendo aquí. Diferente a la OMC, en las negociaciones CE–Mercosur, no se discutirá sobre apoyos internos, esto es, sobre subvenciones a los productores agrícolas europeos. Pero tal vez si se tendría que hablar sobre mecanismos de compensación, referentes a las subvenciones.

Las pretensiones de la relación CE–América Latina, fueron formuladas de forma sublime en Rio de Janeiro en 1999. Se habló de una cooperación estratégica para el siglo XXI, pero si se analizan más en detalle los elementos esenciales del Acuerdo de Asociación Comunidad Europea–Mercosur, se perciben fácilmente sus debilidades y claro está las pretensiones definidas se reducen al máximo.

En estos días tuve una conversación con una persona que participa activamente en las negociaciones y me planteó lo siguiente: “Sí, realmente no se trata solamente de la participación de productos agrarios en el mercado europeo, sino que Europa está interesada también en el acceso al mercado agrario sobre todo en determinados sectores de los países del Mercosur”. Los sectores mencionados fueron: embutidos, intestinos, páncreas de cerdo. ¡Grandes pretensiones, sumergidas en los intestinos!

Importancia de las negociaciones agrícolas desde la perspectiva del desarrollo

Tomemos el importante sector de acceso al mercado. Los países del Mercosur tienen la aspiración, y la exigencia, de alcanzar bastante en este campo, así como lo exigieron los países del Tercer Mundo en Cancún. Los países dicen que en las primeras rondas de libre comercio se consiguió mucho en el área de productos industriales. „Nosotros suprimimos las barreras y ahora son ustedes los países industrializados que deben asumir su papel en este sentido”. La protección agraria en Europa, como todos lo saben, es sumamente alta. Mientras en Argentina, Brasil, Paraguay, encontramos un promedio de aranceles entre 0 y 30%, las barreras de acceso al mercado en los países de la Comunidad Europea están entre 0 y 300%. Es decir, en Europa, existen más de 2000 líneas diferentes de aranceles y una barrera muy eficiente para los productos más importantes sobre los que hemos hablado aquí: carne, azúcar, cereales, etc.



En las negociaciones, la Comunidad Europea trabaja con cinco categorías que van desde la A hasta la E. En ellas se refleja el horizonte de tiempo en el cual los pasos de la liberalización deben ocurrir. En la categoría A, inmediatamente después de efectuarse el acuerdo, debe ocurrir el acceso libre al mercado. En la categoría B, después de 4 años, en la C, después de 7 años. En la categoría E, no está definido el tiempo y es un punto bien conflictivo. En esta categoría, la Comunidad Europea ha colocado 900 líneas de aranceles. Allí están los productos considerados más sensibles. Y aquí se concentran las pretensiones de un acceso al mercado más rápido y más amplio de los países del Mercosur.

Intereses antagónicos

Si en Cancún el motivo principal del fracaso fue el desacuerdo en las negociaciones agrícolas, ¿dónde radica la posibilidad de éxito en las negociaciones de la Comunidad Europea y del Mercosur? En la realidad, la posición de las contrapartes es extremadamente antagónica. Los países del Mercosur tienen una altísima capacidad de exportación agrícola y buscan con mucho vigor la apertura del mercado europeo. Los países de la CE, por el contrario, tienen mayor interés en derribar las barreras del Mercosur en las áreas de servicios, inversiones y compras gubernamentales. Asimismo, las inversiones europeas en los países del Mercosur por ejemplo, son comparativamente altas. Las inversiones directas en dichos países llegan a cerca del 7% de todas las inversiones directas europeas en el exterior.

Cuestiones fundamentales

Si observamos las posiciones asumidas con relación a las negociaciones de libre comercio, por ejemplo, de la sociedad civil (papel que deseo destacar en esta oportunidad), se tiene la impresión de que no se llegará nunca a un desenlace favorable. El dirigente del Movimiento Brasileño del Movimiento de los Sin Tierra, João Pedro Stedile, defendió públicamente al Ministro de Relaciones Exteriores Amorim, cuando fue criticado por su actitud en Cancún y en las negociaciones del ALCA. Stedile afirmó: “yo considero positivo que tú negociaste así de duro, que tú representas los intereses nacionales”.

Sin embargo, si se analiza con más atención lo planteado por el dirigente y a través de él, por una gran parte de la sociedad civil, incluidas muchas organizaciones no gubernamentales, se tiene que llegar a poner en tela de juicio, si los acuerdos de libre comercio podrán producir, en general, algo positivo. El líder del MST habla, por ejemplo, de la idea falsa, que se vende, sobre el libre comercio. Él precisa que el libre comercio se realiza en beneficio de las 500 mayores empresas transnacionales, a nivel mundial, y de que el gobierno carece de mandato para realizar convenios internacionales que afecten la soberanía del país. Al final, el suelta una amenaza velada: „Si el gobierno carece de valor para luchar contra el capital del norte, entonces esa lucha la asumirá el movimiento social”. Si bien es cierto que Stedile se refiere más al ALCA, pienso que él podría opinar igual con relación al capital europeo.

Mi evaluación es que ese pesimismo es explicable, en parte, pero que él no debería orientar la acción política. Pienso que los acuerdos comerciales sí pueden tener un papel positivo. Una estrategia de desarrollo basada en relaciones económicas con el exterior, sí puede ser exitosa.



Precondiciones para un acuerdo exitoso

A partir de las ventajas económicas que el acuerdo de libre comercio Mercosur–Europa puede ofrecer, para ambas partes, es posible considerar algunas ganancias de tipo político:

1. Se abren opciones estratégicas multilaterales dentro de una política multipolar en la medida en que se busca el acercamiento entre actores importantes, que valoran de forma preferencial ese tipo de relaciones, como lo hacen los países del Mercosur y de Europa.
2. Los intereses comunes pueden permitir superar conflictos, a partir de conceptos innovativos de cooperación, de justicia social, que se oponen a una política reduccionista de “lo bueno o lo malo”, equivalente al mundo de Bush.

Por otra parte, en un convenio de asociación entre dos regiones pueden surgir nuevos tonos, como en el caso del Mercosur y de Europa. Todo depende de los contenidos que se incluyan en el convenio. Estimular el desarrollo y no impedirlo, es el gran desafío, si se quiere llegar a una unidad de intereses. Desde mi punto de vista, existen algunos criterios decisivos para conseguirlo:

1. Para producir efectos favorables de desarrollo, un acuerdo entre la CE y el Mercosur, debe permitir excedentes comerciales a los países del Mercosur. Países como Argentina y Brasil necesitan una balanza externa positiva, porque están enormemente endeudados. Los países del Mercosur deben estar en condiciones de producir divisas y estabilizar sus economías. Esto significa por una parte, que el acceso al mercado de productos agrícolas debe ser ampliado. Así mismo, en las áreas de servicios y de contrataciones públicas, no se deben otorgar tantas concesiones que pongan en peligro el equilibrio de la balanza de pagos.
2. No se debe efectuar nada que acabe con la política industrial nacional. Alguien calculó que en el Brasil el 7% del producto social bruto es realizado en forma de compras gubernamentales. Yo no revisé el cálculo, pero es posible pensar que el interés por este mercado de parte de las empresas europeas, es supremamente grande. La parte brasilera ha señalado permanentemente, que en este campo no está interesada en efectuar concesiones, si se llega a poner en peligro el desarrollo nacional y la estrategia industrial. Celso Amorim por ejemplo, explicó recientemente que las pretensiones europeas formuladas hasta ahora, exigirían del Brasil cinco cambios constitucionales y 23 cambios en leyes ordinarias.
3. No interesa tampoco obtener como resultado una mayor liberalización del tráfico de capitales, que colocan en primer plano los derechos de los inversionistas extranjeros. Cuando se hace referencia al sector financiero, se tiene que tener conciencia sobre las dimensiones que están en juego. Hemos podido observar en Argentina y en el Brasil, las enormes pérdidas producidas en pocas semanas, debido a una devaluación de la moneda. En 1999 el Real fue devaluado en el Brasil y en un período de un mes se perdieron 30 mil millones de dólares. La caída de la moneda en el 2002, poco antes de la elección de Lula, marcó otra situación difícil. En Argentina se vivió una situación similar. En el año 2001 se produjeron fuertes descensos de la moneda, que tuvieron lógicamente consecuencias en el crecimiento. Por eso es tan importante asegurar la estabilidad financiera, lo cual exige además de la generación de divisas, producidas de forma preferencial a través del



comercio exterior, definir medidas de control del tráfico de capital tanto para la entrada como para la salida del mismo. De esta forma, un convenio de libre comercio, no debe presionar mucho en dirección a la liberalización de la balanza de capitales. Hasta ahora, y con intención, hice bastante énfasis en el campo político económico.

4. Naturalmente para la calidad de un convenio comercial, es decisiva la cuestión ecológica. Se tiene que prever lo que sucede con la ampliación de la exportación. Se tiene que tomar en cuenta cuáles son los problemas ecológicos que se producen, si se aumenta la exportación de soja; los cuales son incluso mucho más graves que con la producción del azúcar. Con soja no existen grandes barreras en la CE, pero sí con el azúcar. Aunque en este caso, los riesgos ecológicos, con su producción, no son tan graves como con la soja.
5. Se debe analizar también cuáles son las condiciones sociales en que se realiza la producción y por tanto, conocer las condiciones en que son producidos los productos, provenientes del Mercosur, que llegan al mercado mundial. De parte de la CE, se dice con frecuencia: “bien, si nosotros permitimos el acceso al mercado, ustedes deben garantizar las condiciones ecológicas adecuadas de la producción y deben demostrar que las normas básicas de la OIT son consideradas”. Esto es correcto, pero se debe prestar atención en que no se construyan barreras semasiado altas que impidan la negociación.

Los representantes de los gobiernos de los países del Mercosur, reaccionan negativamente, cuando se definen estas exigencias con el fin de bloquear el libre comercio y el acceso al mercado. Se comenta: “Ustedes nos recomendaron recetas de liberalización en los años 80, que nosotros aplicamos consecuentemente. Realizamos todo lo que estaba dentro del “Consenso de Washington” y no llegamos a nada. Ahora, queremos que ustedes cumplan con lo que exigieron de nosotros con tanta severidad. Queremos que abran sus mercados y disminuyan las subvenciones”.

Cómo realizar tratados comerciales con efectos positivos de desarrollo

Queda abierta la pregunta sobre las alianzas políticas para conseguir tratados de libre comercio que sustenten una política de desarrollo. ¿Con quién pueden obtener, los países del Mercosur, los logros políticos que no les conceden la Comunidad Europea y los Estados Unidos? En Cancún funcionó bien el trabajo conjunto de los países en desarrollo, sobre todo del G20, con la sociedad civil internacional.

También la OMC funcionó muy bien como organización en estos días. Se conoció el fallo arbitral con relación al algodón, el cual cuestiona por primera vez la práctica de la subvención interna y externa y la OMC dio razón al Brasil en su acción jurídica contra los Estados Unidos. El país con apoyos internos que llegan casi al 100% del Valor de la Producción se convirtió en pocos años en el mayor exportador del mundo. Inundaron el mercado mundial con algodón barato y destruyeron la vida de millones de productores en la zona del Sahel del norte de África, así como en el Brasil. Se espera la compensación de los Estados Unidos por los efectos negativos de su política.

En el caso del algodón fueron los Estados Unidos, los acusados. En poco tiempo, se espera una decisión sobre las subvenciones del azúcar. En este caso, la CE estará en el banquillo de los acusados, por el perjuicio causado a productores en muchos países en desarrollo.



Si las instancias de los fallos arbitrales de la OMC se muestran eficientes e indican que pueden juzgar objetivamente, eso tiene como consecuencia que la OMC puede generar confianza y en este sentido, se podría aspirar a un sistema comercial más justo. Esto es clave para los países en desarrollo, fundamentalmente en el sector agrario, sobre el cual se dieron algunos ejemplos. Con el sometimiento al fallo arbitral aumenta la capacidad de defender los intereses de los países en desarrollo, en general, y de los países del Mercosur, en particular. Esa capacidad aumenta en todas las rondas de negociación, ya sea del Mercosur–Europa, del ALCA o de la OMC, porque obliga a los países industrializados al desmonte de las subvenciones y a la apertura de mercados.

Ningún acuerdo substancial CE–Mercosur a la vista

Bien, ya estoy casi al final de mi presentación y deseo hablar sobre lo que se espera de la ronda actual de negociaciones Comunidad Europea–Mercosur. Todas las predicciones indican que se llegará a un acuerdo limitado, a partir del cual las cuotas serán elevadas de forma insignificante y los períodos para la liberalización de productos sensibles para la CE serán reducidos un poco. El acuerdo será muy deficiente. Se dará un primer paso con el acuerdo CE–Mercosur hasta octubre. El segundo paso, será vinculado a un acuerdo en la ronda de la OMC. La CE prometerá a los países del Mercosur, que dentro del contexto Doha, obtendrán nuevas concesiones. La promesa será hipotética, porque no se sabe exactamente, cuándo se llegará a un cierre del convenio y cuáles serán sus características. Ahora bien, con un convenio “suave”, también se quiebra la estagnación, lo cual podría indicar una señal positiva. Esto es, si las negociaciones de la OMC y el ALCA se paralizan y los de la CE–Mercosur muestran su dinámica, su desarrollo.

Sin embargo, si consideramos las expectativas, de las que hable en un comienzo, sobre una “alianza estratégica CE–América Latina para el siglo XXI”, el resultado sería muy poco. Y si analizamos que la iniciativa CE–Mercosur, fue una respuesta política a la iniciativa ALCA de Bush (padre), el resultado tampoco convencerá.

La tercera cumbre CE–América latina, expresará si la CE está en condiciones de mirar en otra dirección que no sea sólo hacia el oriente, esto es, una ampliación de la CE hacia los países orientales o hacia el suroeste, en el contexto de la ‘lucha contra el terrorismo’. Existen pocas esperanzas de que la Cumbre de Guadalajara, niegue la afirmación de Carlos Fuentes publicada en un periódico español: “Nadie piensa en América Latina, nadie se interesa por este continente, si seleccionamos cien prioridades, dentro de ellas, ocupará América Latina el último lugar”. Muchas gracias.

F~~~~~I~~~~~N