



por **ANDRÉS MUSACCHIO.**
IDEHESI-UBA/CONICET



EL MERCOSUR EN LA MESA DE SALDOS: LAS NEGOCIACIONES EN POS DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CON LA UNIÓN EUROPEA

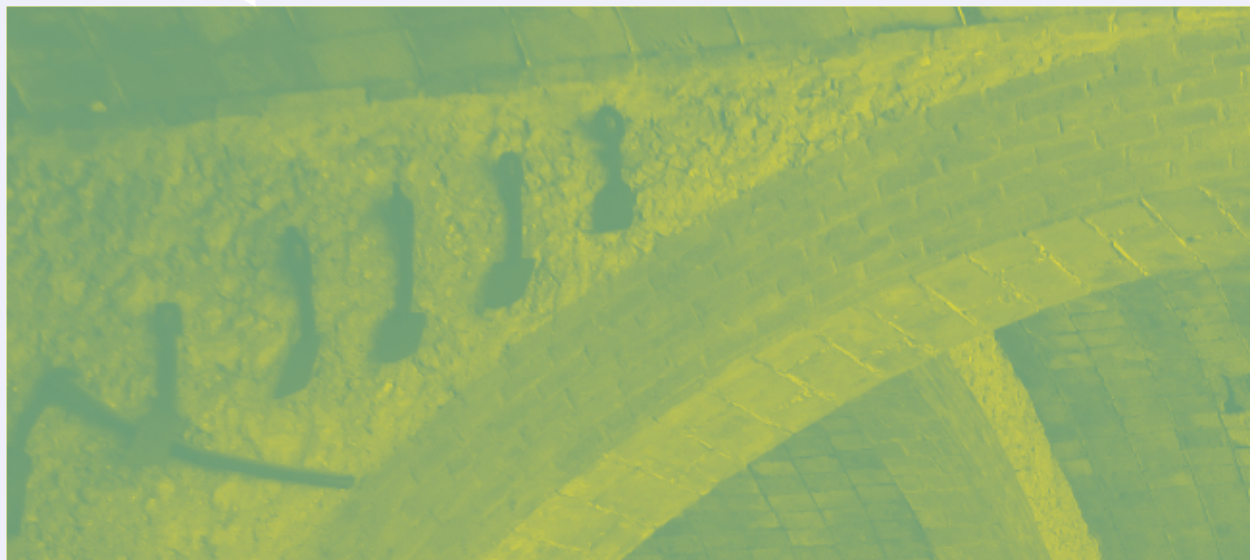
CON EL ACTUAL GIRO NEOLIBERAL EN SUS DOS MAYORES SOCIOS –ARGENTINA Y BRASIL–, LA REGIÓN ENCARA FUTUROS ACUERDOS DESDE UNA POSICIÓN QUE PROFUNDIZARÍA LAS DESVENTAJAS. LA LIBERALIZACIÓN PRETENDIDA POR EL BLOQUE EUROPEO NO SOLO ALCANZARÍA AL COMERCIO, SINO TAMBIÉN A LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES, LAS PATENTES Y LA PROPIEDAD INTELECTUAL, EL COMERCIO ELECTRÓNICO Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS, ENTRE OTROS.

Aunque suele sostenerse que Latinoamérica en general y los países del Mercosur en particular son extremadamente proteccionistas, el principal escollo es la persistente negativa europea a abrir su mercado agropecuario superprotegido.

Introducción

A lo largo de 2017 se retomaron e intensificaron las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) para la firma de un tratado de libre comercio. La iniciativa reflota una vieja idea y un profuso camino de negociaciones iniciadas en la década de 1990. Durante mucho tiempo, los negociadores de cada bloque cambiaron ofertas, sin arribar a un acuerdo que pudiese satisfacer las expectativas mínimas recíprocas con las que ambos bloques encararon el proceso. En realidad, las negociaciones se retomaron y abandonaron varias veces a lo largo de las dos últimas décadas. Especial intensidad habían cobrado entre 2000 y 2004 y luego entre 2010 y 2012, cuando se abandonaron de manera definitiva hasta ahora. Las negociaciones tuvieron como trasfondo una compleja trama de factores comerciales, económicos, políticos y estratégicos que lo alejan de una simple cuestión comercial. A lo largo del artículo, trataremos de señalar algunos elementos fundamentales de esa complejidad, sin pretender una reconstrucción acabada del escenario.

Para ello, analizaremos la encrucijada en la que se encuentra el Mercosur desde que Argentina y Brasil retomaron políticas de corte claramente neoliberal y el rol de los acuerdos de libre comercio en la estrategia de la región. Luego nos detendremos en la multiplicidad de esferas que pretende (des)regular el acuerdo con la UE para concentrarnos finalmente en algunos tópicos conflictivos de la esfera comercial.



El giro del Mercosur

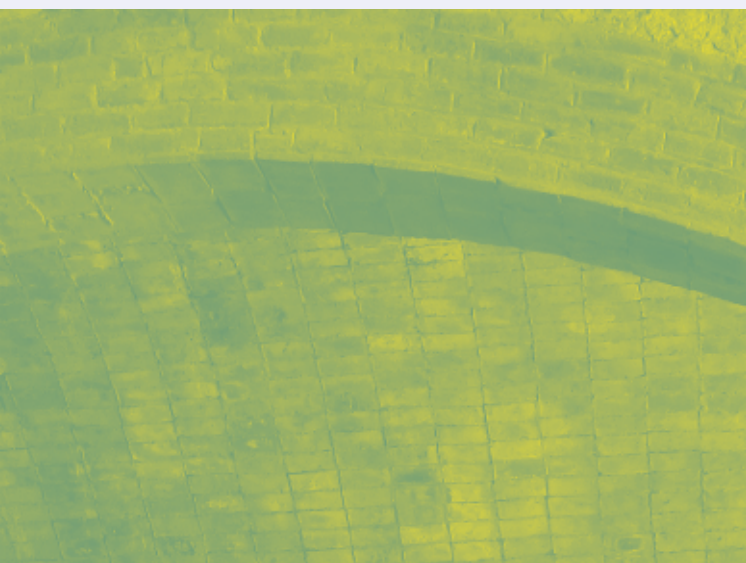
Cuando, en 2005, el Mercosur rechazó ingresar al Área de Libre Comercio de las Américas que proponía el gobierno de los Estados Unidos, cerró la etapa en la que el bloque se concebía como un experimento de “regionalismo abierto”, cuyo objetivo final era la integración plena a los mercados mundiales. En contraposición, se abrió un período de mayor introversión, donde los proyectos de crecimiento hacia adentro se impusieron por sobre las estrategias exportadoras. El Mercosur, manteniendo la forma de una unión aduanera imperfecta (es decir, una región sin aranceles para el comercio intrarregional con un arancel externo común, que, empero, admitían numerosas excepciones), adquirió un carácter mucho más político [Sobre las etapas del Mercosur, ver Kan y Musacchio en Rapoport, Mario, *Historia oral de la política exterior argentina*, Tomo II. Buenos Aires, 2016]. Sin embargo, el nuevo giro neoliberal que se plasmó con la llegada al poder de Mauricio Macri en la Argentina y Michel Temer en Brasil, volvió a colocar los objetivos del Mercosur en debate. El retorno de estrategias de acumulación financiarizada como centro de la economía y la reprimarización de la producción y las exportaciones le quitaron al experimento regional buena parte de su base de sustentación. A tal punto que durante varios meses se especuló con su desaparición. El punto culminante de la crisis fue la suspensión por tiempo indefinido de Venezuela y las rispideces que esas acciones provocaron entre la Argentina y

Brasil, por un lado, y Uruguay por el otro.

Lentamente se fue construyendo una trama política que evitó la disolución institucional, aunque confinó al bloque a un discreto segundo plano, quitándole buena parte de su relevancia en la dinámica económica. Para los dos países más grandes, el eje de la política exterior se reorientó hacia los aspectos económicos y, en ellos, a dos ejes prioritarios. Por una parte, volver a articularse estrechamente a los “socios tradicionales” (los Estados Unidos y los países europeos). Simultáneamente, se fue haciendo visible un segundo objetivo, el de consolidar y blindar a largo plazo las políticas macroeconómicas internas de corte neoliberal por medio de diferentes instrumentos de la política exterior. Sobre ese eje se puede entender parcialmente la política de endeudamiento externo (por supuesto, no es el único motivo): la deuda condiciona las políticas internas y obliga a negociar con acreedores y organismos financieros internacionales, que exigen mantener o profundizar el rumbo neoliberal. Cuanto más alta sea la deuda, cuanto más difícil resulte el pago, más condicionante se torna. Pero aún más eficaz para eso es la firma de acuerdos que tornen a las políticas neoliberales casi irreversibles por sus costos. Ese es uno de los pilares de los acuerdos de libre comercio. Por eso, los países del Mercosur avanzaron en bloque en la búsqueda de ingresar como bloque al Acuerdo Transpacífico, que por entonces promovía el presidente de los EE.UU. Barack Obama, y re-flotar las negociaciones del frustrado acuerdo de libre comercio con la Unión Europea.

La transformación de la política comercial y estratégica de los Estados Unidos que provocó el ascenso de Donald Trump a la presidencia tuvo como consecuencia inmediata que los EE.UU. se retiraran del acuerdo Transpacífico. Eso le quitó, tanto para la Argentina como para Brasil, buena parte del atractivo. Por eso, aunque desde entonces mantienen un coqueteo permanente, el ingreso ha perdido buena parte del interés. El acuerdo con la UE, en cambio, sigue concitando un persistente atractivo y se ha transformado en la obsesión de la política exterior regional. [Para un resumen de las negociaciones desarrolladas entre el Mercosur y la UE, ver Bianco, Carlos, “Historia de una entrega: el estado actual de las negociaciones para un tratado de libre comercio entre el Mercosur y la UE”, <http://www.institutopatria.com.ar/ptr/dossier-de-integracion-regional-no-1-tratado-de-libre-comercio-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/>. También Macuk Adrián y otros (2015), “La negociación Mercosur-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación”, INTAL, Nota técnica IDB-TN-841.]

Pero ¿qué es lo que se está negociando?



Los acuerdos de libre comercio y sus implicancias más generales

En realidad, no resulta sencillo saber qué están negociando la UE y el Mercosur pues las negociaciones son secretas. En general, una de las fuentes más ásperas de crítica es el carácter virtualmente secreto de las negociaciones, incluso para miembros de los parlamentos nacionales y regionales. Esta forma oscura alerta de por sí sobre los alcances del proceso. De hecho, ya en los '90 esta forma de proceder había sido cuestionada incluso en Argentina. Así, nuestro país creó en 2003 un Consejo de la Sociedad Civil en el que se informaba sobre los ejes de las negociaciones, los avances y las trabas, y que fuera “congelado” recientemente por el gobierno.

Aun así, han trascendido varias de las aristas a partir de la publicación de algunos documentos preliminares por parte de la Comisión Europea, de la información que algunos parlamentarios europeos han logrado obtener y volcar a los medios de comunicación o de algunas filtraciones de información. De todas formas, no es ni el primero ni el último acuerdo de libre comercio que se habrá negociado y todos tienen una estructura parecida, que se ajusta un tanto en cada caso y que se ha ido complejizando con la aparición de algunos nuevos espacios de (des)regulación. Un primer capítulo apunta efectivamente a la liberalización comercial, tratando de desarmar las protecciones arancelarias y no arancelarias que traban el comercio birregional. En el caso de las negociaciones entre el Mercosur y la UE, este capítulo es extremadamente conflictivo, como veremos. Digamos, de todas formas, que aunque suele sostenerse que Latinoamérica en general y los países del Mercosur en particular son extremadamente proteccionistas, el principal escollo es la persistente negativa europea a abrir su mercado agropecuario superprotegido.

Sin embargo, las negociaciones son mucho más abarcativas, pues contienen varios capítulos no-comerciales, que influyen seriamente sobre las posibilidades de configurar políticas activas de desarrollo o cuestionar el marco neoliberal. En este punto, recordemos que se trata de dos regiones con un grado de desarrollo relativo muy diferente, en el cual políticas similares tienen efectos muy distintos, así como es muy distinta la capacidad de beneficiarse en cada país y región y son extremadamente diferentes las necesidades y los objetivos de política económica. [Una lista incompleta de las propuestas europeas puede encontrarse en la página de la Comisión Europea: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1769>].

Así, por ejemplo, avanzan sobre las llamadas “compras gubernamentales”. Los signatarios se comprometen a dar “trato nacio-

nal” a las empresas del otro bloque cuando el Estado de un país debe hacer una compra de bienes o servicios. En general, los Estados suelen tener, en especial en los estadios iniciales del desarrollo, políticas de compra nacional que le permiten promover determinados sectores considerados estratégicos o, simplemente, ahorrar divisas para evitar una crisis de balance de pagos. Tales políticas quedarían anuladas con la sanción del acuerdo. También endurecen y extienden las patentes y la propiedad intelectual. Especialmente se ve afectado aquí el sector de laboratorios de productos medicinales, pues logran una extensión prolongable de su monopolio de patentes, flexibilizan la posibilidad de patentar la utilización de plantas medicinales de uso milenario, encarecen el acceso a los medicamentos y elevan el gasto público en materia de salud. El acuerdo implicaría, además, reconocer varios acuerdos internacionales que los países del Mercosur se han cuidado hasta aquí de no suscribir por sus condiciones lesivas para una política de desarrollo económico y social.

También el comercio electrónico se liberalizaría, lo cual colocaría a grandes conglomerados con base en Europa (como Amazon) en condiciones de exportar absolutamente sin restricciones, vulnerando tanto el principio de competencia como las barreras que aún pudiesen subsistir.

La provisión de servicios quedaría también liberalizada, lo que facilitaría no solo el avance monopolístico en los servicios reales, sino que también dificultaría sobremanera el control de las remisiones de utilidades o los movimientos de capitales financieros. En última instancia, se afirmaría la liberalización financiera y se tornaría muy compleja legalmente la regulación de los movimientos de capital.

Las empresas multinacionales (que, en general, son europeas y muy ocasionalmente mercosureñas) recibirían también un trato especial regulado en el capítulo de protección de inversiones. Esto las pondría “a salvo” de los efectos de muchas decisiones de política macroeconómica, a la vez que reforzaría la subordinación a tribunales internacionales especiales como el CIADI, al que las empresas nacionales no tienen acceso y en las que los Estados nacionales no pueden demandar, sino solamente ser demandados. La asimetría es, en este caso, más que evidente en torno al rol del CIADI.

En síntesis, el acuerdo bloquearía buena parte del poder del Estado y de las instituciones regionales para diseñar políticas económicas. Esto afectaría en particular a los países del Mercosur, pues la notoria asimetría en el desarrollo de sus fuerzas productivas frente a Europa solo puede ser superada con políticas activas que en el marco del acuerdo no serían posibles.



La problemática comercial: una discusión que ignora los procesos históricos subyacentes

¿Qué factores llevaron al fracaso de las negociaciones en 2010? Fundamentalmente el diseño de un perfil de intercambio que encuentra resistencia en sectores internos de cada bloque. En prieta síntesis, en materia comercial las negociaciones intentan recrear la división del trabajo que históricamente caracterizó el vínculo entre ambas regiones: los países del Mercosur como proveedores de productos agropecuarios y los países europeos productos industriales. Un esquema que ya estaba perimido desde los años '30 y que pasa por alto el desarrollo de sectores industriales en América latina, así como el fuerte *lobby* del sector agropecuario en Europa.

Uno de los factores fundamentales del fracaso de las negociaciones una y otra vez fue la resistencia europea a abrir seriamente sus mercados agropecuarios, incluso cuando los objetivos acordados antes del abandono de las negociaciones eran bastante modestos, pues consistían en una cuota de 200.000 toneladas de carne. En los últimos meses, el Mercosur bajó sus pretensiones a 100.000, mientras la Unión ofrece 70.000. Las rispideces se plantean especialmente en el terreno comercial. Sin embargo, el acuerdo es mucho más abarcativo que un simple tratado de comercio. De hecho, el núcleo central no tiene que ver con cuestiones directamente comerciales.

En síntesis, el acuerdo bloquearía buena parte del poder del Estado y de las instituciones regionales para diseñar políticas económicas. Esto afectaría en particular a los países del Mercosur, pues la notoria asimetría en el desarrollo de sus fuerzas productivas frente a Europa solo puede ser superada con políticas activas que en el marco del acuerdo no serían posibles.

En materia comercial las negociaciones intentan recrear la división del trabajo que históricamente caracterizó el vínculo entre ambas regiones: los países del Mercosur como proveedores de productos agropecuarios y los países europeos productos industriales. Un esquema que ya estaba perimido desde los años '30 y que pasa por alto el desarrollo de sectores industriales en América latina, así como el fuerte lobby del sector agropecuario en Europa.



El Mercosur siempre tuvo una posición más laxa en lo referido a la apertura industrial, tema de especial interés para la UE. Aunque las discusiones sobre el alcance (siempre superando el 90% del universo arancelario), la velocidad y el escalonamiento de dicha apertura se mantienen, los sudamericanos se mostraron más proclives a conceder, sin encontrar la esperada reciprocidad en la liberalización del comercio agropecuario por parte de Europa. Esa diferencia de posturas llevó a un embajador de la UE a comentar en 2007, no sin cierta indignación: “Si el Mercosur admite abrir sus mercados industriales como pretende la Unión, no entiendo por qué no cerramos el acuerdo así y continuamos negociando la cuestión agropecuaria en el futuro”. La respuesta es demasiado obvia. La liberalización industrial es la pieza de cambio del Mercosur para obtener la apertura del comercio agrícola, y no un fin en sí mismo.

En realidad, el proceso de “cierre de mercados” es fruto de una historia que arranca hacia el período de entreguerras. Por entonces, los países que muchas décadas después conformarían el Mercosur comenzaron a padecer algunos cambios profundos de la economía europea. En especial, se fue haciendo notar un paulatino descenso del dinamismo importador europeo. Superados los umbrales básicos de subsistencia, los aumentos del ingreso no suelen destinarse a comprar más productos alimenticios, sino a bienes industriales. Por eso, se desaceleró el crecimiento de las exportaciones sudamericanas, mientras las importaciones provenientes de Europa continuaban creciendo por la misma razón. Así, se fue perfilando un desequilibrio en el intercambio que explotó con la crisis del '30. Luego de la Segunda Guerra mundial, y sobre todo a partir de la creación de la Comunidad Económica Europea en 1958, la política agropecuaria común desplegada por el nuevo bloque con aranceles elevados, cuotas, subsidios y preferencias para ex colonias en África que compiten con algunas exportaciones del Mercosur, se convirtió en una barrera proteccionista que desestructuró la capacidad exportadora de América latina y obligó a reforzar el esfuerzo en la sustitución

de importaciones. La competencia con los Estados Unidos (que también protege su sector agropecuario y compite en los mercados internacionales a fuerza de subsidios) y la incorporación de los países de Este europeo luego de la desaparición del bloque soviético no hicieron más que profundizar la trayectoria descrita.

Por eso, parecería utópico pensar que el acuerdo garantizaría un desmantelamiento recíproco de las restricciones al comercio. Por el contrario, lo que se puede advertir es el despliegue de políticas regionales y locales que intentan cerrar el ingreso de productos del Mercosur con medidas activas para mejorar la competitividad del sector en Europa, manteniendo mercados cautivos (por ejemplo, en las compras de los comedores escolares o de organismos públicos), actuando sobre los consumidores o estimulando las campañas de organizaciones no gubernamentales (véase *Página 12* del 1/1/2018: <https://www.pagina12.com.ar/104910-cepo-al-desarrollo>).

En última instancia, tal como está planteada la negociación, se trataría de un acuerdo en el que el Mercosur resignaría buena parte de sus objetivos iniciales, mientras los europeos avanzarían notablemente en las preferencias que recibirían del bloque. Si la larga reclamación sudamericana de apertura de los mercados europeos no es atendida, queda claro que el tema no forma parte de las prioridades de los actuales gobiernos. Queda así la impresión de que lo que las nuevas autoridades de la Argentina y Brasil pretenden es reforzar por medio del acuerdo un andamiaje de desregulaciones no comerciales (las analizadas en la segunda sección) que son el nudo gordiano de las políticas neoliberales (en especial la liberalización de los servicios y la apertura del mercado financiero). La reversión de tales políticas solo sería posible rompiendo en el futuro el acuerdo, acción que tendría costos elevadísimos. Por eso, se ha insistido en que el acuerdo hipotecaría el futuro de la región, bloqueando la posibilidad de establecer políticas de desarrollo. A cambio no se recibe siquiera el estatus de reserva pastoril.