

Zona libre de comercio Unión Europea-Mercosur: utopía o realidad?

JOSÉ MARÍA ARANEO

Embajador de la República de Uruguay en España

Bajo las presidencias de España y Uruguay, de la Unión Europea y el MERCOSUR, respectivamente, el 15 de diciembre de 1995 se firmó en Madrid el *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercosur*, estableciendo en su título segundo, artículo 4, que «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 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».

Según el artículo 24.8, b del acuerdo general de aranceles y comercio (GATT), una zona de libre comercio (ZLC) se constituye cuando un grupo de dos o más territorios aduaneros eliminan los derechos de aduana y demás reglamentaciones restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos. De esa forma, el mecanismo de ZLC se establece como excepción a la cláusula de “nación más favorecida”, pilar del propio GATT y de la actual Organización Mundial de Comercio (OMC). Pero el principio básico de una ZLC continua siendo la libertad de comercio, respetando las normas del GATT. Una vez establecida, sólo podrán ser excluidos de esta obligación tráficos marginales que no menoscaben la liberalización de lo esencial del comercio.

De esta definición se desprende que, comparado a otros mecanismos de integración, la ZLC es un sistema de integración económica relativamente poco compromisorio. La ZLC no implica un arancel externo común, permitiendo a los países miembros mantener un importante nivel de autonomía en la aplicación de las políticas que rigen sus intercambios con el resto del mundo.

Algo más de cuatro años antes de la firma del citado acuerdo marco, entre la UE y el MERCOSUR, en marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay sus-

cribieron el “Tratado de Asunción” y constituyeron por ese medio el Mercado Común del Sur, más conocido como “MERCOSUR”. Sus países miembros entendían que la ampliación de las dimensiones de cada uno de sus mercados nacionales, a través de un proceso de desgravación arancelaria y la creación de un embrión institucional para la asociación, constituía, en ese momento, condición fundamental para acelerar sus respectivos procesos de desarrollo económico con justicia social.

En 1994 el denominado “Protocolo de Ouropreto” dio al MERCOSUR una estructura institucional y le dotó de personalidad jurídica internacional, poniéndose de esta forma fin al período de transición y adoptándose los instrumentos fundamentales de una política comercial común, en especial el compromiso de llegar a un arancel externo común.

En 1996 el “MERCOSUR” decidió ampliar aún más sus objetivos y su cobertura, firmando acuerdos comerciales de asociación con Chile y Bolivia, mediante el mecanismo de acuerdos de complementación económica en el marco de la asociación latinoamericana de integración (ALADI).

Desde un principio quedó claro que la importancia del MERCOSUR se basaría no sólo en su significado económico, sino también en el peso geográfico territorial y poblacional de los países que lo integraban.

El área total de los países miembros del MERCOSUR representa casi un 9% de la superficie terrestre mundial, el 67% del territorio total de América del Sur y el 64% de su población, con más de 213 millones de habitantes que, a su vez, representan casi el 4% de la población mundial.

Si comparamos estos indicadores con los de la UE actual, vemos que la superficie de esta última representa sólo el 2.2% de la superficie terrestre mundial y el 6,3% de la población mundial. Desde un punto de vista económico, el MERCOSUR ocupa un tercer lugar en términos de PBI, después de la Asociación de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y de la UE.

Entre 1990 y 1995, a raíz de la propia constitución del bloque, las exportaciones intra-MERCOSUR crecieron significativamente, pasando de 4.100 millones a 14.300 millones de dólares en ese período. Este pasaje representaba un incremento superior al 28% anual, mientras las exportaciones al resto del mundo sólo crecían un 5.8% en el mismo período.

En 1995 el comercio intra-MERCOSUR continuó expandiéndose, aunque a un ritmo menor, alcanzando en ese año una tasa de un 25%. Entre 1996 y 2000 esta tendencia se invierte y se pasa de un comercio intra-MERCOSUR de 21.4 mil millones a 20.4 mil millones de dólares. En el año 1999, y como consecuencia de la recesión económica internacional, se produce una involución en los flujos comerciales intra y extra-MERCOSUR.

Desde un primer momento, el MERCOSUR se planteó como un proceso de integración abierto. En tal sentido, la asociación nunca tuvo como objetivo la creación de una fortaleza económica sino, más bien, la intensificación de los niveles de intercambio e integración con otros bloques y países y la internacionalización de sus relaciones económicas y comerciales.

A partir de la cumbre de Asunción, de junio de 1999, se continuó negociando con México, Canadá, y EE.UU. a fin de lograr mercados cada vez más abiertos entre las partes. En el caso particular de EE.UU., se creó un consejo consultivo sobre comercio e inversiones y se continuó participando en los distintos comités de negociación, tendentes a la creación de la Asociación de Libre Comercio Americana (ALCA).

ANTECEDENTES DE LAS RELACIONES UE-MERCOSUR

A partir de la reinserción de los países integrantes del MERCOSUR a la vida democrática, la UE intensificó, de manera notoria, su apoyo a la región, particularmente a través de una serie de nuevos acuerdos bilaterales con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Estos acuerdos fueron progresando en contenido y alcance hasta llegar a los denominados acuerdos de “tercera generación”, que implicaron un salto cualitativo con respecto a los acuerdos de cooperación tradicional, incorporando nuevas áreas, la cláusula evolutiva y un compromiso democrático.

Las relaciones entre la UE y el MERCOSUR, propiamente dichas, comenzaron poco después de la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991. En ese mismo año se firmó un acuerdo de cooperación inter-institucional entre la Comisión Europea y el Consejo del MERCOSUR con el objetivo de compartir y transferir al naciente proceso de integración regional la experiencia comunitaria en esa materia. Posteriormente, se realizaron diversos encuentros a nivel ministerial entre la UE y el MERCOSUR hasta llegar a la cristalización del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación de 1995.

El referido Acuerdo Marco se sustenta en tres pilares que constituyen, a su vez, la temática del Comité de Negociaciones Biregionales: uno, el fortalecimiento del diálogo político entre ambos bloques; otro, que apunta a elevar el nivel y mejorar la calidad y el alcance de la cooperación entre la UE y el MERCOSUR, y, finalmente, un tercero, tendente a lograr la liberalización bilateral, gradual y progresiva del comercio, sin excluir a ningún sector y de conformidad con las normas de la OMC.

INTERESES RECÍPROCOS ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR

Desde 1990 las exportaciones de la UE al MERCOSUR han progresado a un ritmo sostenido, mucho más sostenido que las ventas europeas a otros mercados. Entre 1990 y 1998, se registró un crecimiento acumulado de 375%, alcanzándose un monto de 23.009 millones de dólares en 1999. Estas exportaciones europeas

a la región se han concentrado fuertemente en sectores de alto valor agregado, tales como maquinaria, equipos de transporte, sustancias químicas y manufacturas básicas, que representan un 82% del total de las ventas europeas al MERCOSUR en el referido período.

En materia de inversiones, la inversión directa europea en América Latina se ha dirigido, en forma creciente, a los países del MERCOSUR, que absorben más de dos tercios de la inversión europea en la región. En el MERCOSUR existen cuatro veces más empresas europeas que de los EE.UU. Generalmente, estas empresas se han orientado hacia la explotación de recursos naturales –gas natural, petróleo y minería– o a la creación de mercados, automóviles, productos químicos, agroindustria, banca y telecomunicaciones. Particularmente, se destaca la presencia significativa de empresas europeas en los principales procesos de privatización de los países del MERCOSUR.

En contraste con este significativo crecimiento de las exportaciones e inversiones europeas en América Latina y, en particular, en los países de MERCOSUR, las exportaciones de estos últimos hacia Europa disminuyeron de forma importante en el período 1990-1999, pasando su participación del 31.8% al 23.5%.

Dada la importancia del componente agropecuario y de recursos naturales en las exportaciones de los países de MERCOSUR, la liberalización del comercio de estos productos constituye una de las demandas prioritarias del bloque en sus negociaciones, tanto con la Unión Europea como, más recientemente, con el ALCA.

Un estudio realizado por la Comisión Europea, con anterioridad a la firma del *Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercosur*, considera que una ZLC UE-MERCOSUR generaría importantes beneficios mutuos. En términos generales, el referido informe estima que el libre comercio con el MERCOSUR permitiría a las exportaciones de la UE hacia la región crecer en más de un 2.4% en una hipótesis pesimista y más de un 4% en una hipótesis optimista. La eliminación de la mayoría de las barreras para los productos agrícolas significaría una ganancia adicional anual del orden de los 6.200 millones de dólares para la UE y de 5.100 millones de dólares para el MERCOSUR. La ZLC también tendría efectos positivos sobre las corrientes de inversión directa entre ambas regiones.

Apoyando este análisis, durante la discusión previa a la aprobación del mandato de negociación del referido Acuerdo Marco, el vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, estimó que sólo el 13.9% de los intercambios comerciales entre las dos regiones podían ser considerados sensibles, y que sólo el 2% de los mismos afectarían negativamente a la UE.

LA PAC COMO ELEMENTO PRINCIPAL

Existe consenso generalizado respecto a que ni la ampliación de la UE ni la liberalización del comercio con el MERCOSUR será posible sin una reforma de la Política Agrícola Común (PAC). A pesar de las conclusiones de estudios como los

antes citados, varios gobiernos y corporaciones agrarias europeas continúan presentando fuertes resistencias a la liberalización del comercio agrícola, poniendo en duda la posibilidad de lograr el objetivo de una ZLC interregional entre la UE y el MERCOSUR.

Si bien la PAC ha jugado un rol preponderante en la construcción de lo que hoy es la Unión Europea, la misma también puede considerarse uno de los pilares comunitarios que mayor rezago histórico muestra. Definida al comienzo de la guerra fría, la PAC continua respondiendo a desafíos y riesgos que hoy ya no están presentes.

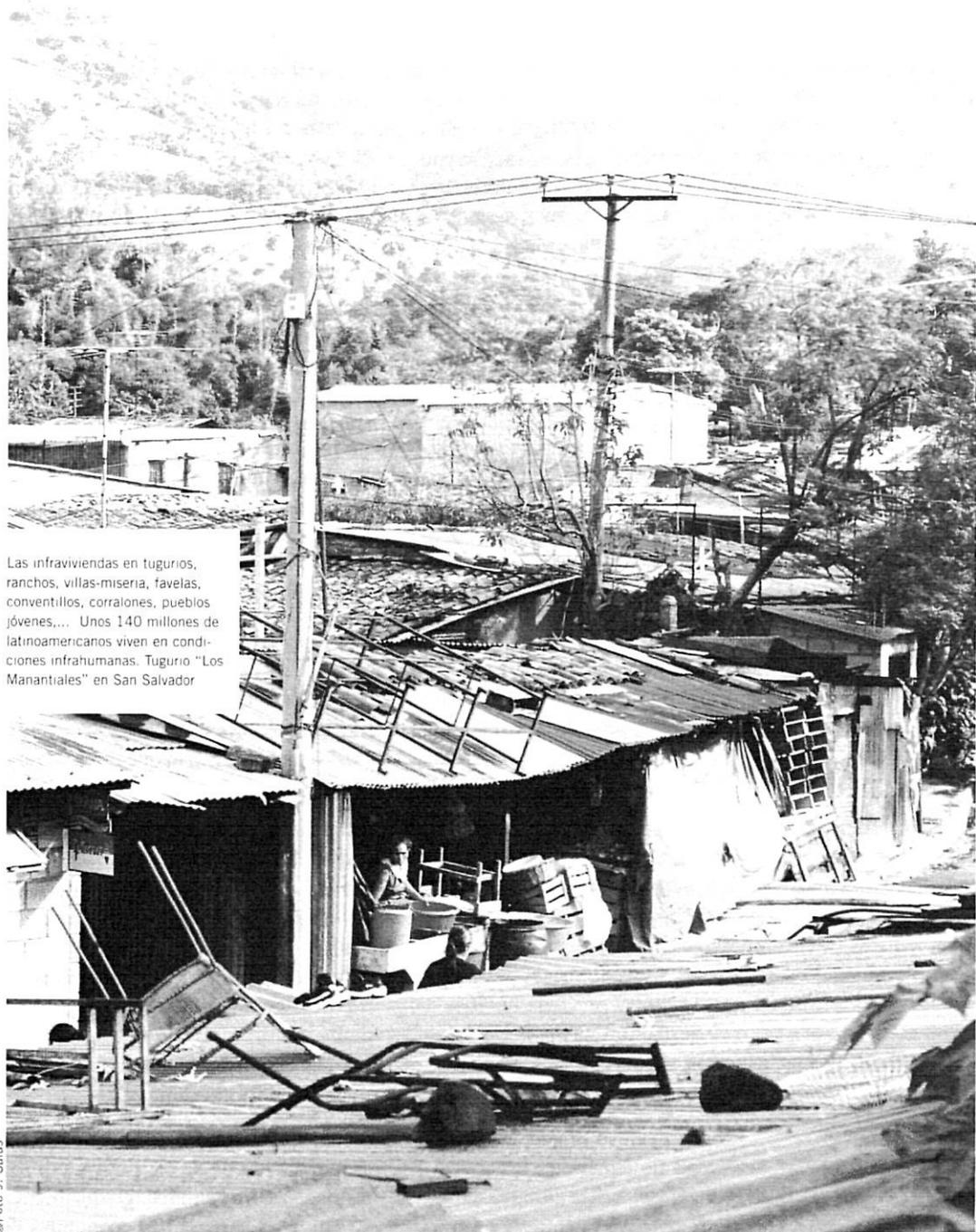
La continuidad de una política establecida en 1957, bajo un proyecto dirigista que buscó compensar al entonces amplio sector agrícola francés por la liberación de sus importaciones, marca hoy un anacronismo y un doble discurso por parte de Europa.

Esta continuidad también contrasta con los trascendentes desafíos políticos actualmente, emprendidos por los gobiernos europeos, así como con los esfuerzos de ajuste económico, asumidos por su sociedad para construir una Europa pujante, competitiva y plenamente inserta en el comercio de bienes y servicios, tal como lo representa la Unión Económica y Monetaria y el pasaje al euro.

La evolución de la PAC no sólo ha significado una de las principales distorsiones en el comercio internacional y origen de las principales fricciones comerciales entre Europa y el resto del mundo, sino que, además, la misma ha estado pautada por contradicciones, ineficiencias y costos que cobran día a día mayor relevancia, tanto desde el punto de vista político, como económico, social y medio-ambiental. La que sigue es una síntesis muy breve de datos que apuntan a sostener los argumentos expuestos:

1. La importancia de la agricultura en Europa, hoy en día, es muy relativa en términos de empleo y participación en el producto bruto de la región:
 - La agricultura comunitaria en 1996 sólo supuso el 5.1% del total del empleo y el 1.8% del producto bruto.
 - En Francia, uno de los principales sostenedores de la PAC, la agricultura emplea al 4.8% de la fuerza laboral y participa en 1.9% del producto bruto.
2. La PAC no ha sido particularmente eficiente para contener el éxodo rural:
 - En 1970 la agricultura comunitaria empleaba 16.3 millones de personas y en 1996 tan sólo 7.5 millones. La población rural muestra cifras semejantes.
 - La participación del empleo agrícola en el empleo total cayó del 13.5 % en 1970 a 5.1% en 1996.
3. La importancia política que continúa asignándose al empleo agrícola contrasta con la evolución de la desocupación en Europa.
 - A comienzos de la aplicación de la política agrícola común (1960) existía

- un 2.3% de desocupación en Europa, mientras que en 1996 este indicador alcanzaba un 10.9%.
- En 1970 por cada desocupado europeo había 6 agricultores, en 1996 por cada agricultor hay más de dos desocupados.
4. No obstante lo anterior, los recursos transferidos al sector agrícola no han dejado de ser masivos y crecientes en los últimos diez años.
 - La OECDE estima que la mitad de los recursos transferidos a la agricultura por sus miembros en 1994 correspondieron a la UE.
 - Estima también que esto significó en promedio la asignación de 21.000 USA \$ anuales a cada agricultor europeo de tiempo completo.
 - El gasto de la agricultura en 1996 representó el 53.63% del presupuesto comunitario.
 - En 1997 los fondos de garantía dedicados tan sólo al subsector de carnes bovinas llegaron a un total de 6.580 millones de euros (5.802.000.000 USA \$).
 5. El principal peso de la PAC parece soportarlo el contribuyente europeo, contrariando uno de los cinco principios en los que se sustenta la PAC, el de la razonabilidad de los precios al consumidor.
 - Estudios realizados en 1993 indican que, de un total de 63.000 millones de euros transferidos a los agricultores, 50.000 millones son carga a los consumidores (Munk, 1993).
 - En el Reino Unido, el Consejo Nacional de Consumidores ha estimado que la PAC suma 10 libras adicionales a cada cuenta semanal de una familia de 4 personas.
 - En Holanda un estudio de 1993 encontró que el costo de la PAC para los consumidores ha representado, por lo menos, u\$ 430 per cápita, lo que significa que, en un hogar de 4 personas, 7% de los ingresos deben destinarse a la PAC.
 - Según la OECDE, en 1994 la PAC supuso un impuesto implícito a los consumidores equivalente al 39% del valor total del consumo de productos agrícolas.
 6. Las políticas de subvención agrícola han dado origen a enormes surpluses productivos y a las mayores distorsiones en el mercado agrícola internacional, único destino final de la sobreproducción. Asimismo, a menudo han provocado enormes desequilibrios de oferta y el consecuente desplazamiento de los países competitivos en terceros mercados. El autoabastecimiento europeo de alimentos es uno de los objetivos de la PAC y uno de los elementos que mejor pauta la obsolencia de esta política al haber finalizado la guerra fría.
 - Los niveles de autosuficiencia de la producción agrícola europea contradicen el argumento de la necesidad de la PAC, por razones de seguridad ali-



Las infraviviendas en tugurios, ranchos, villas-miseria, favelas, conventillos, corralones, pueblos jóvenes,... Unos 140 millones de latinoamericanos viven en condiciones inhumanas. Tugurio "Los Manantiales" en San Salvador

mentaria. Sólo en miel y algunas avenas los niveles de autoabastecimiento llegan a estar por debajo del 100%.

- Según informes de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea, los niveles de autosuficiencia en cebada han llegado a estar en un 108%, un 262% en leche en polvo entera, un 106% en mantequilla, un 182% en carne vacuna y un 139% en carne de cerdo.
- “Cereales... probablemente las existencias totales pasarán de unos 46 millones de t. en el período comprendido entre 1998-1999 y 2001-2002 y a 72.3 millones de t. en 2005-2006, de los cuales 50.6 millones de t. estarán en los almacenes de intervención”¹
- “Carne vacuna... De 2001 en adelante, se prevé que el equilibrio del mercado de este producto se verá afectado por unos niveles de producción más altos y una demanda interior y exterior más baja (como consecuencia de las restricciones del GATT), lo que dará lugar a una acumulación de existencias en la segunda mitad del período examinado, que se situarán en torno a 1.5 millones de t. en el año 2005”.²
- Según FAO, la Europa de los 12 comerciaba en el año 1960 el 20% de las exportaciones agrícolas mundiales, mientras que en la actualidad representa alrededor del 45% de las mismas.

7. La PAC es también injusta al interno de Europa. Es crecientemente evidente que los beneficios de la PAC no son aprovechados en forma equitativa ni entre los estados miembros, ni entre los diferentes subsectores agrícolas, ni entre los productores de un mismo sector.

- El 20% de los agricultores reciben el 80% de la asistencia de la PAC.
- Los principales beneficiarios son los proveedores de bienes y servicios al agricultor, siendo tan sólo el 11% del costo de la PAC lo que restaría como ingreso neto de los agricultores.

8. La complejidad y el dirigismo de la PAC es el origen de las principales prácticas fraudulentas y de los mayores costos administrativos.

- En 1997 de un total de fraudes detectados por valor de 1.400 millones de euros, cerca de 1000 millones correspondieron a prácticas vinculadas a la PAC.
- Según informes independientes del *House of Lords* y de la Universidad de Friburgo, hasta un 10% del presupuesto comunitario es objeto de fraudes o usos inapropiados de los fondos.
- Los costos administrativos de la PAC han sido estimados como equivalentes al 25% de las compensaciones por la producción animal.

Si bien, en su origen, la PAC tenía como objetivo principal garantizar la seguridad alimentaria de los ciudadanos europeos, fruto de las vicisitudes sufridas por la población europea durante la Segunda Guerra Mundial, gradualmente, este objetivo se empezó a ver sustituido por el de la seguridad económica de

los productores agropecuarios, convirtiéndose en un sistema de subsidios y subvenciones y la implantación de un complejo modelo de producción que, de hecho, está poniendo en peligro hasta la salud de los consumidores. Esta situación ha quedado claramente manifiesta durante los últimos meses con la propagación de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), popularmente denominada enfermedad de la “vaca loca”, la aparición de cantidades peligrosas de dioxina en pollos y pescados comercializados en la región, y con la constatación de una creciente utilización de productos y fertilizantes peligrosos para la salud humana, todo ello a pesar de la existencia de rígidos controles comunitarios en la materia.

Importa entonces destacar que la presión a favor de una reforma de la PAC surge de tres frentes: el multilateral, con la Organización Mundial de Comercio y los compromisos internacionales asumidos; el interregional, con bloques como el MERCOSUR, y el regional, particularmente con Europa Oriental.

Desde una óptica interregional, como puede ser la del MERCOSUR, este no plantea la eliminación de la PAC pero si su reforma, especialmente en materia de subvenciones, subsidios y acceso a mercado. Por una parte, se entiende que los subsidios y subvenciones deberían extenderse directamente a los agricultores y no a las exportaciones, sistema este último que provoca importantes distorsiones en el comercio internacional. Por otra, se considera necesario mejorar las posibilidades de acceso de los productos agropecuarios al mercado europeo, acceso que hoy se encuentra fuertemente restringido.

Una nueva reforma de la PAC no solamente será bien recibida por el MERCOSUR y los miembros de la OMC, sino también por los consumidores y contribuyentes europeos.

LOS DESAFÍOS DEL MERCOSUR

Todo proceso de integración genera dificultades en su profundización y el MERCOSUR no está exento de esos contratiempos. El MERCOSUR se está consolidando firmemente como proyecto de integración económica, estrechamente ligado al fortalecimiento de la democracia política en sus países miembros. Esta firmeza, ante las recientes dificultades de tipo económico, alentada por la legitimidad doméstica e internacional que la asociación ha logrado alcanzar, confirma que este área de integración regional es un fenómeno irreversible y que, al igual que la Unión Europ, en su historia de superación de crisis internas y externas, debe crear mecanismos que le permitan superar posibles nuevas dificultades en los menores plazos, con los menores inconvenientes y con la mayor efectividad posible.

El MERCOSUR debe consolidar y profundizar sus instituciones a los efectos de dotarse de elementos normativos que le permitan avanzar en la construcción mercosuriana. En tal sentido, se debe procurar mantener y extender un aran-

cel externo común, que hoy alcanza a un 85% de sus exportaciones, pero que aún no se aplica estrictamente en todos los países. Más aún, este arancel deberá reducirse paulatinamente para integrar las economías de la subregión mas rápidamente al resto del mundo.

Otra de las carencias institucionales críticas del MERCOSUR es la falta de un mecanismo eficaz de resolución de conflictos, es decir de un Tribunal Arbitral, mecanismo propuesto en repetidas ocasiones por el Uruguay. En este y otros campos será necesario alcanzar paulatinamente el establecimiento de instituciones supranacionales, inspiradas en algunos casos en la experiencia comunitaria. Esto conllevará, sin duda alguna, un poco de burocracia pero el proceso ganará en institucionalización y consolidación.

Otra área de enorme importancia es el logro de una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas entre los estados miembros. Esto permitiría evitar que medidas unilaterales de tipo cambiario o fiscal entorpezcan el proceso de integración. En tal sentido se manejan ya varias propuestas, entre ellas, la del presidente del brasil, Fernando Enrique Cardoso, tendente a impulsar mecanismos similares a los creados en el tratado de Maastricht para Europa y la del Gobierno uruguayo para la creación de una “serpiente monetaria” similar a la utilizada por la UE en el pasado.

ALCA

Recientemente la Administración de los EE.UU. ha dado un nuevo impulso a la negociación de la Asociación de Libre Comercio para América (ALCA), lo que llevará necesariamente a realizar un análisis estratégico por parte de Europa en relación a la posibilidad de perder comercio y posibilidades de inversión en el MERCOSUR en la medida que se vaya consolidando un avance en la negociación del ALCA.

La experiencia de la UE con México demostró claramente que la postergación de un acuerdo de asociación llevó a la pérdida de presencia política y económica de Europa en ese país, en el cual la economía de los EE.UU. ha logrado consolidar una posición cuasi monopólica.

El compromiso asumido por la administración Bush de obtener del Congreso de los EE.UU. un mandato de negociación rápida o *fast-track* hace pensar que, sin perjuicio de las dificultades propias de una negociación tan compleja como el ALCA, es realista contemplar un acercamiento del MERCOSUR hacia la misma.

CONCLUSIONES

Tal como se desprende de todo lo anteriormente señalado, el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE y el MERCOSUR partió de una realidad política y económica. Más allá de los lazos históricos y culturales que unen a las dos regiones, para el MERCOSUR la UE representa su principal socio comercial y

las empresas europeas continúan siendo los principales inversores en el mercado del Sur.

Asimismo, para la UE el MERCOSUR constituye un mercado creciente para sus exportaciones, así como una plaza de intensa participación en diferentes sectores de la actividad económica.

Para la UE, la dificultad mayor para alcanzar una ZLC con el MERCOSUR está en la necesidad de ajustar su PAC. Para los países del MERCOSUR, la dificultad está en la necesidad de liberalizar los mercados en sectores tales como el automotriz y el de servicios.

El proceso de negociación entre ambas partes exigirá a los gobiernos, diplomáticos y empresarios de las dos partes un esfuerzo de negociación inteligente que, sobre el principio de que nada esta definitivamente acordado hasta que todo haya sido negociado (*single undertaking*), permita lograr una liberalización recíproca y progresiva del comercio.

Esa capacidad debe ponerse al servicio de encontrar un proceso de asociación que, mediante concesiones mutuas y plazos de ejecución en el tiempo, se logre la incorporación de los productos más sensibles a la parte sustantiva del comercio en un proceso de liberalización recíproca.

Alcanzar una ZLC entre ambos mercados comunes constituirá un importante beneficio para las exportaciones de las dos regiones y un acicate para intensificar las corrientes de inversión.

En el campo político el aceleramiento de la negociación del ALCA y la eventual aprobación de un acuerdo por parte del Congreso de los EE.UU., mediante el mecanismo de *fast track*, debería ser un elemento de análisis desde un punto de vista estratégico, político y económico para la UE.

En síntesis, la utopía de crear una ZLC entre la UE y el MERCOSUR puede transformarse en una realidad, en la medida en que los gobiernos y empresas estén dispuestos a flexibilizar y liberalizar algunos sectores, con el fin de alcanzar un avance económico para ambas regiones. ●