



Las negociaciones entre la Unión Europea
y el MERCOSUR: *entre asimetrías, concesiones y
preservación del derecho al desarrollo*



con el apoyo de:



Las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR:
entre asimetrías, concesiones y preservación del derecho al desarrollo

Viviana Barreto | Natalia Carrau

2018

Introducción

Las negociaciones entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR se inscriben en el marco de una agresiva propuesta de relacionamiento con América Latina lanzada por la Comisión Europea (CE) en 1994 y reforzada en 1995 con la propuesta de firma de Acuerdos de Asociación con diferentes países y regiones. La estrategia europea conocida como “Europa Global” trazó un claro rumbo para la región europea donde la apertura de mercados en el extranjero, el reposicionamiento estratégico de las empresas europeas transnacionales y la liberalización y desregulación sectorial, se convirtieron en pilares fundamentales que hoy caracterizan a la UE.

Aproximadamente dos décadas han transcurrido desde estas importantes modificaciones y re-estructuras que tuvieron lugar en la UE. Los acuerdos comerciales firmados y negociados en esos años hoy están siendo re-negociados y actualizados. La excepción sigue siendo el acuerdo con el MERCOSUR que aún recorre rondas y rondas de negociación sin alcanzar un cierre definitivo. Las negociaciones comerciales internacionales también han sufrido fuertes re-estructuras acompañando nuevas fases de liberalización y desregulación refrendando los cambios que empresas transnacionales y el capital transnacional procuraban para la expansión y extensión de la frontera de lucro.

La política también ha cambiado en la región europea y en la latinoamericana. El MERCOSUR y la UE como procesos de integración regional han atravesado reveses, contramarchas y se encuentran inmersos en fuertes improntas regresionistas que no permiten re-pensar la integración regional desde nuevas perspectivas.

A pesar de todos estos cambios y nuevas improntas, las preguntas que rodean el acuerdo entre ambos bloques, parecen ser las mismas para el MERCOSUR: ¿aportará este acuerdo a mejorar y aumentar el volumen de exportaciones con mayor valor agregado, intensivas en conocimiento y en el empleo calificado y de calidad? O ¿profundizará aún más la matriz primario-extractiva característica de las exportaciones de nuestra región? ¿En qué medida el acuerdo constituye una oportunidad para el desarrollo? ¿Incluye el acuerdo cláusulas obligatorias para mejorar y contemplar las asimetrías entre las regiones? ¿se atiende de igual manera las reglas del comercio como el cuidado de los derechos humanos? ¿quiénes serán ganadores y quienes perdedores el el MERCOSUR ante la vigencia de un acuerdo de esta naturaleza? Todas estas preguntas no solo no son novedades sino que se han convertido en constantes a lo largo de todo el proceso negociador. A pesar de las décadas que han acompañado las negociaciones entre ambas regiones y las diferentes y numerosas demandas que han planteado organizaciones y movimientos sociales, los contenidos de las negociaciones siguen siendo una especie de sombra a la que se le echa un poco de luz cada vez que ocurren filtraciones de los contenidos. Es decir, en términos de democracia y transparencia poco ha sucedido en estos 23 años de negociaciones.

Las respuestas a las preguntas planteadas se siguen inscribiendo en el marco de las tensiones centro-periferia que caracterizaron históricamente los debates sobre inserción internacional de la región del MERCOSUR. Lamentablemente, los cambios políticos y las coyunturas de incertidumbre no apostaron por caminos de mayor cooperación ni en el MERCOSUR ni en la UE.

1. Antecedentes, intereses y contexto político

Una serie de definiciones de la UE han sido fundamentales en el impulso de una Europa promotora de la apertura de mercados, agresiva en su negociación comercial con socios menores y el impulso y penetración de sus intereses económico-comerciales en territorios fuera de fronteras: Estrategia de Lisboa (2000)¹, la estrategia para el Empleo y el Crecimiento (2005)², la Directiva de Liberalización de Servicios del Mercado Interior (2006)³ y un conjunto de documentos más ambiciosos aún, conocidos como “la estrategia de Europa Global”. El primero de estos documentos titulado “Una Europa Global: competir en el mundo. Una contribución a la Estrategia de crecimiento y empleo de la UE” es interpretado como el conjunto de documentos que describen la estrategia política, comercial y económica de la UE hacia el exterior. El documento señala la liberalización cada vez más profunda del comercio internacional y que la competitividad del bloque europeo solo puede ser mantenida con la apertura de nuevos mercados para la inserción de sus empresas. Sostiene que los derechos de propiedad intelectual, los servicios, las compras gubernamentales, la competencia y la inversión constituyen áreas de interés primordial para la UE y que se debe insistir en su apertura.

Estas definiciones trazaron la estrategia de la región en su relacionamiento con el mundo. Con América Latina, la UE plantea una política de acercamiento en 1995⁴ a través de la negociación de “Acuerdos de Asociación” en un intento por eludir la “mala prensa” que podía suponer hablar de Tratados de Libre Comercio (TLC). Argumentaba a favor de su estrategia considerando los dos capítulos que estos acuerdos incluían y que no versan sobre aspectos comerciales. A pesar de las buenas intenciones, estos acuerdos no innovaron sustantivamente en los contenidos de los clásicos y reformulados TLC típicamente impulsados por Estados Unidos, ni las cláusulas “blandas” que la UE exigía incluir superaban lo meramente retórico y discursivo. Lo cierto es que la nueva estrategia de relacionamiento de la UE con América Latina implicaba instrumentos, en apariencia nuevos, para consolidar la vieja relación centro-periferia y subrayar las asimetrías entre regiones.

Los Acuerdos de Asociación se sostienen en tres capítulos: Diálogo Político, Cooperación y un Capítulo Comercial. Es el capítulo Comercial el contenido de “política dura” en términos de impactos y obligaciones concretas para los Estados. Además, asimilan e incorporan la evolución de las agendas neoliberales de negociación comercial. Hoy, gran parte de sus contenidos comerciales incluyen compromisos OMC plus, junto con las nuevas agendas de negociación profundizando así la vocación liberalizadora y desreguladora de los TLC.

1. Con el objetivo de convertir a la UE en una economía más dinámica y competitiva en el mundo a través de una serie de reformas.

2. Supuso reformas que propiciarían un crecimiento del bloque y fortalecimiento de las empresas para ganar competitividad a nivel internacional. La estrategia incluía un análisis de los potenciales socios comerciales con los que la UE debería mantener negociaciones y un relacionamiento para asegurar la estrategia de crecimiento y empleo.

3. El debate parlamentario de la Directiva fue observado por numerosas manifestaciones que denunciaban la rebaja de los derechos laborales que implicaba. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) criticó duramente la Directiva acusándola de dumping social empresarial al permitir que las empresas puedan eludir altos estándares laborales de protección de trabajadores y trabajadoras al permitir que aquellas empresas con sede en países con menor regulación laboral, puedan trasladar a sus trabajadores pero con las condiciones salariales, laborales y de seguridad de ese país destino.

4. En el Documento “Unión Europea – América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000” la UE realiza un análisis diferenciado de las necesidades de la región europea y las otras regiones socias y/o países socios.

Las diferencias entre los contenidos de la primera década del 2000 previo al estancamiento de las negociaciones en 2004 y los contenidos de negociación actuales, son sustantivas y reflejan la trayectoria y evolución de las agendas. La UE siempre estableció un compromiso con la evolución de la agenda de la OMC y su vocación multilateral. Sin embargo, en los instrumentos de comercio propuestos para sus socios expresa una voluntad y compromiso diferente: adherir a las nuevas agendas con la profundización de los estándares de liberalización y desregulación, relegando el espacio multilateral.

No solo la UE ha promovido el avance de negociaciones por encima de la OMC sino que además ha sido socia con Estados Unidos y otros países industrializados de proponer la inclusión de nuevos temas y nuevas reglas a las negociaciones bilaterales y birregionales que impulsa. La UE aporta a la necesidad del mundo desarrollado (y a las necesidades de su propio capital) imponiendo en sus acuerdos de negociación las nuevas agendas, menospreciando los esfuerzos y compromisos con el mundo en desarrollo de la Ronda Doha de la OMC.

Algunos capítulos que hoy se negocian (y re-negocian en el caso de los acuerdos que la UE está actualizando) forman parte fundamental de los Acuerdos Megarregionales de los que también es parte el bloque Europeo como el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TiSA) o el Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP). Se trata de un perfecto acople de agendas y un traslado de lógicas y compromisos megarregionales a esquemas birregionales. Este salto de lo megarregional a lo birregional y

bilateral permite avanzar en una suerte de “multilateralización” de los nuevos temas, estándares y compromisos de la agenda de negociación comercial internacional, sin necesidad del trámite en la OMC. Si los TLC o Acuerdos de Asociación pasan de ser la excepción a la regla, será mucho más fácil alcanzar consensos en la negociación multilateral de la OMC. Por tanto, lo que el mundo desarrollado no logró imponer en su negociación en la OMC, lo está imponiendo vía instrumentos bilaterales, birregionales o megarregionales.

Los 24 años de la negociación con el MERCOSUR

El acuerdo con el MERCOSUR ha sido el que más tiempo ha insumido, que más ha demandado concesiones a la UE y que sigue aún sin poder cerrarse a pesar de que el bloque ya está embarcado en avances de renegociación y actualización de los acuerdos ya firmados con México y con Chile ⁵.

La firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre el MERCOSUR y la UE en 1995 es considerado el marco de lanzamiento de las negociaciones. El acuerdo establece la creación de un Comité de Negociaciones Birregionales que enmarcaría el proceso negociador. En el 2000 se reúne por primera vez este Comité estableciendo las bases para la negociación de los tres capítulos del acuerdo.

Entre el 2000 y el 2004, el Comité estableció múltiples rondas de negociación hasta el primer intercambio de ofertas en mayo

La I Cumbre Unión Europea – CELAC (2013) marca, de alguna manera, un comienzo de este impulso re negociador por parte de la UE. En el 2016, a iniciativa de la UE, se inicia la renegociación del tratado de libre comercio vigente con México desde 2001. La renegociación se concluye en 2018 con la entrada en vigencia provisional del acuerdo. En el caso de Chile, el TLC originario data de 2005, la renegociación comienza formalmente en 2017 y está aún en curso. En ambos casos la re negociación implica a adopción de la agenda más abarcativa y exigente para los Estados del sur.

de 2004. Desde este primer intercambio de ofertas, se han sucedido los fracasos en las negociaciones y los reinicios optimistas de las mismas. En cada momento las ofertas han sido consideradas por ambas partes, aunque por distintas razones, como insuficientes. La UE planteaba que la liberalización propuesta por el MERCOSUR en 2004 no alcanzaba “lo sustancial del comercio” entre las partes, mientras que el MERCOSUR consideró insignificante el acceso a mercados que ofreció la UE para los productos agropecuarios. La UE ha sido consecuente en sus negociaciones en productos agrícolas: siempre ha condicionado la eliminación de la ayuda interna y los subsidios que protegen a su producción interna, a las negociaciones en el marco de la OMC, reafirmando así su doble estándar al exigir la más agresiva liberalización en sectores en donde es altamente competitiva y apelando al proteccionismo en sectores en donde no lo es.

Hasta ahora no ha habido oportunidades reales para superar las diferencias entre los bloques. Los intereses ofensivos de la UE se chocaban con los sectores en los que el MERCOSUR buscaba preservar espacio de política para su desarrollo. Se trata básicamente de bienes industriales, productos manufacturados y derechos de propiedad intelectual. Al mismo tiempo, los intereses ofensivos del MERCOSUR, es decir los sectores productivos en los que la región es altamente competitiva (sector agrícola y ganadero), coinciden con los sectores en los que la UE mantiene aún fuertemente protegidos a través de subsidios y ayuda interna.

En el 2004 las negociaciones se estancan luego de un sucesivo intercambio de ofertas en que ambos socios consideraron que en lo sustantivo no se satisfacían los intereses de las partes. Aquí las negociaciones sufren un estancamiento importante que coincide con otros procesos y acontecimientos que se estaban procesando en ambas regiones y en el escenario internacional.

Entre 2003 y 2005 asumen los gobiernos progresistas o de izquierda en los países del MERCOSUR, reforzando la idea de “cambio” en el rumbo de la inserción internacional. El Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, el Frente Amplio (FA) en Uruguay y el Frente para la Victoria (FPV) en Argentina ganaron las elecciones presidenciales entre 2003 y 2004 inaugurando la época del progresismo político en la región. En 2008 se suma Paraguay con la victoria del Frente Guasú. Todos los gobiernos coincidieron en fortalecer la incidencia del proceso de integración regional privilegiando el fortalecimiento del bloque y la negociación externa común frente a la tentación de caminos bilaterales a través de la negociación de TLC. La negociación con la UE no se identificaba como una amenaza para el bloque aunque sí se consideraba un frente arduo de negociación por la coincidencia de intereses que chocaban entre sí. Estos gobiernos resistieron fuertemente la agenda más liberalizadora del acuerdo con la UE, estableciendo algunas orientaciones que consideraban “límites” para la negociación. Las apuestas en términos de inserción internacional de estos gobiernos se construyeron en torno a la necesaria recuperación de soberanía en materia de política económica, empresas y servicios públicos y la urgencia de inversión en políticas y sistemas de protección social que atendieran los graves índices de pobreza e indigencia.

Entre el 2005 y el 2008 se dieron una serie de encuentros de alto nivel entre las partes, buscando retomar las negociaciones. En el 2005 se intercambian documentos estableciendo ciertas “orientaciones” de cada parte respecto a los temas de interés de las negociaciones (Bianco, 2016). En estos documentos, el MERCOSUR establecía la necesidad de mantener ciertos límites a los contenidos y alcance de las negociaciones. Se subrayó la demanda por una mayor apertura de la UE de su mercado agrícola y se resistieron las cláusulas leoninas que hipotecaran el espacio de política industrial y la estrategia de desarrollo presente y futura.

Del análisis de los puntos planteados por el MERCOSUR es posible interpretar estos parámetros como “líneas rojas” para los países de la región. Es decir, límites y demandas respecto a las disciplinas en negociación pero también a sus reglas, alcances y compromisos. El siguiente recuadro presenta de forma general las orientaciones planteadas por am-

bos socios. De una simple lectura podemos concluir que los énfasis preservan los intereses de las partes pero también que, por parte del MERCOSUR, hay una preocupación por mejorar y amplificar el margen para la política pública. Es muy diferente esta situación y estas orientaciones para la negociación a lo que estamos presenciando en la actualidad.

Recuadro 1: Orientaciones para la negociación 2005 (MERCOSUR y Unión Europea)

Orientaciones MERCOSUR 2005

Orientaciones Unión Europea 2005

Trato Especial y Diferenciado en bienes y servicios (incluye periodos de desgravación más extensos, instrumentos de devolución de impuestos arancelarios(drawback) y de admisión temporaria y la flexibilización en reglas de origen)	Liberalización de lo que consideran “lo sustancial del comercio” (incluidos los 353 productos considerados prioritarios para la UE) Desgravación lineal, excluyendo periodos de gracia.
Limitar los contenidos de Compras Gubernamentales a la negociación de aspectos de transparencia. Sin compromisos en Acceso a Mercados y Trato Nacional.	Apertura de Compras Gubernamentales (Trato Nacional y acceso a obras públicas)
Eliminación de condicionamientos exigidos por la UE para las cuotas de productos agropecuarios del MERCOSUR.	Asegurar la libre circulación de bienes y servicios que implica también la eliminación del doble cobro arancelario, requisitos aduaneros mínimos, regulaciones comunes para productos industriales, normas sanitarias y fitosanitarias.
Eliminación de los subsidios a la exportación que mantiene la UE.	Acceso a mercados en todos los sectores y modos de Servicios
Eliminación de las preferencias arancelarias para los productos de la UE que ya reciben subsidios a la producción y ayuda interna.	Trato Nacional en Inversiones.
Limitar los contenidos de Propiedad Intelectual a mecanismos de consulta y cooperación.	Aceptación de las Indicaciones Geográficas propuestas

En 2006 tiene lugar un nuevo intercambio de documentos en donde se establecen con mayor detalle los contenidos de un posible acuerdo. Los elementos planteados por el MERCOSUR se concentraron en temas del capítulo de productos agrícolas y algunos aspectos sobre comercio de bienes. Por su parte, la UE volvió a reclamar la cobertura del 90% del comercio entre las partes, el tope de 10 años en el cronograma de desgravación, la liberalización de productos de su prioridad en agricultura, el compromiso con la mejora de cuotas en productos agrícolas⁶ y la libre circulación intra MERCOSUR de sus productos y operadores de servicios (Bianco, 2016).

Si bien entre el 2008 y 2010 tuvieron lugar encuentros y se establecieron una serie de compromisos concretos para el avance de las negociaciones, éstos no quedaron plasmados en documentos oficiales. Aun así, en 2010 en el marco de la VI Cumbre UE-América Latina y el Caribe, la UE y el MERCOSUR relanzaron oficialmente las negociaciones. El Comité de negociaciones volvió a retomar la actividad y las presiones del MERCOSUR para la inclusión de un trato especial y diferenciado y el reconocimiento de asimetrías comenzaron a ser más fuertes.

En 2014, el MERCOSUR condiciona su oferta a una serie de requisitos que la UE debía cumplir. El bloque sudamericano volvió a exigir la exclusión de productos con subsidio a la exportación del comercio preferencial, propuso la adopción de un mecanismo que neutralizara los efectos que tiene la ayuda interna que reciben los productos agropecuarios europeos y la aplicación de una cláusula de “industria naciente” que permitía una especie de suspensión de compromisos asumidos al permitir el aumento de aranceles o la suspensión de preferencias en sectores

industriales que se pretendieran instalar. De este modo, el MERCOSUR estaba asegurando margen de maniobra futuro para políticas de desarrollo industrial abriendo las rigideces y el status quo que imponen los compromisos de liberalización de los formatos de los TLC. La adhesión a salvaguardas era otro de los mecanismos planteados para atender a los probables impactos que se podía tener de la apertura a la región europea. Con esto el MERCOSUR también planteaba de forma indirecta la necesidad de monitoreo y seguimiento de los compromisos que se asuman en el acuerdo, prestando especial atención a los riesgos que podía traer esta apertura.

La respuesta de la UE a los requisitos de su socio no hicieron honor a su reputación de “amiga del desarrollo”. La UE consideró que “el reclamado “trato especial y diferenciado” ya no se justificaba [...] bajo el argumento de que en los últimos años los países del MERCOSUR se habían beneficiado de un proceso de crecimiento acelerado y mejora generalizada de las condiciones de vida de sus poblaciones.” (Bianco, 2016) En sus contrapropuestas, la UE retomó con mayor agresividad sus planteos de desgravación simétrica en plazos, sectores y alcance y la no aceptación de salvaguardas de ningún tipo, entre otros aspectos.

En 2016 figura, según Bianco (2016), un nuevo intercambio de ofertas entre las partes. De lo que se pudo especular sobre los compromisos ofrecidos, el MERCOSUR presentó una cobertura del 87% del comercio en materia de bienes mientras que la de la UE fue de un 90%, las cuotas ofrecidas en productos agrícolas fueron limitadas y la exclusión de los productos cárnicos de la oferta de la UE. Algunos países avanzaron en ofrecer trato nacional en Compras Gubernamentales y los compromisos en materia de servicios e inversiones se mantuvieron a niveles de los acuerdos ya existentes. (Bianco, 2016)

6. Tipo de cuotas y aranceles, liberalización de productos agrícolas procesados, medidas sanitarias y fitosanitarias y su relación con el acceso a mercados, indicaciones geográficas solo referidas a vinos y bebidas espirituosas y el uso de genéricos, entre otros.

• Cambios políticos

La suerte de las negociaciones también ha estado influenciada por las fluctuaciones políticas en el MERCOSUR. Las resistencias de gobiernos progresistas a la agenda ofensiva sostenida por la UE, y, más tarde, los vaivenes de la negociación y los estancamientos y relanzamientos de este período son explicados en parte por los cambios operados en la política del bloque sudamericano pero también por los obstáculos y dificultades en el propio seno de la UE con nuevas prioridades que atender para la sobrevivencia y legitimidad de su propio bloque.

En contraste, el clima político de la actualidad explica la sensación de que se está “más cerca que nunca” de un desenlace del proceso negociador. La retórica y práctica pro-integracionista del MERCOSUR ha sufrido fuertes golpes, no solo por el advenimiento de gobiernos de derecha por vías democráticas y antidemocráticas, sino también por las dificultades que tuvo la izquierda en consolidar los reiterados compromisos de creación de un espacio económico compartido. La presión por la “flexibilización” del paraguas integracionista para poder profundizar en caminos bilaterales pasó de ser una opción lejana y de mala prensa, a instalarse como una alternativa promovida y querida por muchos gobiernos en el MERCOSUR.

El caso de Uruguay es paradójico pues fue de los primeros en sostener la tesis de la flexibilización a pesar de ser el MERCOSUR su principal mercado para productos con valor agregado y de tener en el proceso de integración regional salvaguardas concretas y muy beneficiosas para evitar los peores riesgos de una apertura extrema al mercado internacional. El caso de Brasil se explica por el golpe de Estado en 2016 que interrumpió el gobierno de Dilma Rouseff instalando un violento cambio a políticas regresivas y privatizadoras, acompañando en el plano internacional la apertura irrestricta y el alineamiento a los

intereses del mundo desarrollado. Por su parte, Argentina, con el ascenso en el poder de un gobierno de derecha, ha desestructurado sus políticas internas proteccionistas, enfocando la política de inserción internacional a la negociación de acuerdos bilaterales de tipo TLC y adhiriendo a esquemas megarregionales.

2. Contenidos de la negociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea ¿dónde quedaron las líneas rojas?

En marzo de 2018 se filtraron, a través del sitio bilaterals.org, más de veinte capítulos del acuerdo en negociación y otros documentos complementarios que dan cuenta de propuestas específicas de las partes sobre algunas materias particulares. Los textos filtrados, evidencian que el MERCOSUR abandonó lo que en su momento fueron “líneas rojas” en su posición para la negociación birregional: Compras del Estado, Propiedad Intelectual e Inversiones (a través del capítulo Servicios).

En el marco del relanzamiento de las negociaciones iniciado en 2010, la posición del MERCOSUR se sustentaba en premisas que apuntaban a mejorar las condiciones de acceso de los productos del sector agropecuario como principal interés ofensivo y asegurar la posibilidad de implementar medidas orientadas a la promoción productiva en sectores con mayor intensidad industrial y tecnológica. En ese marco se instaba a la UE a limitar su política de cuotas en el sector

agropecuario, implementar la reducción del impacto de los subsidios a la exportación y a la producción agrícola en el comercio birregional, a la aplicación de una “cláusula de la industria naciente” y mecanismos de salvaguardias para el MERCOSUR, y a negociar, pero con fuertes limitaciones, los temas de Compras Públicas, Inversiones y Propiedad Intelectual.

• *Comercio de Bienes ¿resignar cuánto para recibir qué en comercio de bienes?*

La evolución de las negociaciones en comercio de bienes deja en claro que no existen condiciones de implementación de un trato

especial y diferenciado a favor de MERCOSUR en relación a la apertura comercial en bienes industriales. Como puede verse en los textos de la negociación (versión a enero de 2018), MERCOSUR propuso la inclusión, en el capítulo de bienes, de una sección denominada “Desarrollo industrial”. Esta sección incorpora una serie de elementos relacionados a lo que se conoce comúnmente como cláusulas de industria naciente. Al mismo tiempo, propone una serie de salvaguardas ante la afectación de la instalación o supervivencia de empresas locales producto de la competencia con importaciones de origen europeo. Europa simplemente ha pedido la eliminación de esta sección.

Recuadro 2: Concesiones en el sector automotriz

La UE no sólo se rehúsa a negociar condiciones que habiliten la salvaguarda de sectores industriales en incipiente desarrollo en el MERCOSUR sino que sostiene una posición ofensiva al presionar por una mayor desgravación arancelaria en el sector automotriz, único sector en el cual se llevaron adelante algunas iniciativas de encadenamientos productivos regionales en el ámbito MERCOSUR.

Según trascendió en la prensa, en el marco de negociaciones mantenidas el pasado mes de julio, el Mercosur mejoró su oferta inicial de eliminación de aranceles automotrices, manteniendo el período de desgravación (de 15 años) pero incorporando una cuota de entre 10 mil y 15 mil autos por año, a una tasa arancelaria del 17,5% (el arancel vigente es de 35% Argentina y Brasil y 23% para Uruguay). Además, MERCOSUR acepta aumentar de 35% a 45% el contenido de origen extranjero de los vehículos sujetos a desgravación arancelaria. En contrapartida, no se conocen ofertas para la mejora del ingreso de productos mercosureños, en particular autopartes, en el mercado europeo.

En Uruguay, el sector automotriz emplea unas 3.334 personas⁷, con una alta concentración de mano de obra femenina en la curtiembre⁸. A pesar de su deterioro de los últimos años, el MERCOSUR sigue siendo, por lejos, el principal destino de la producción de la industria automotriz uruguaya. La producción de autopartes concentra casi el 90% de las exportaciones de la industria y genera el 87% de los puestos de trabajo.

Las empresas europeas son competidoras con lugares destacadísimos en las exportaciones globales de la industria automotriz. La apertura para un mayor ingreso de vehículos o autopartes europeas al mercado regional puede tener efectos altamente nocivos en este sector. Tanto por la dificultad de competir con empresas europeas, líderes a nivel mundial, como por el efecto de inhibición de la inversión productiva de origen europeo en la región. En este punto cabe destacar que empresas de origen europeo han sido importantes en la reciente dinamización de la industria en Uruguay⁹.

7. Instituto Uruguay XXI. Datos Abril 2017.

8. Instituto Uruguay XXI, Informe “Oportunidades de inversión. Sector Automotor y Autopartista”, 2017.

9. Nos referimos en particular a empresas como el Grupo PSA, la empresa Aperam y Faurecia, de origen francés o las empresas BADER y Fischer, de

• Comercio Agrícola

El comercio agrícola, en particular las exportaciones de carne, constituyen el principal interés ofensivo del MERCOSUR y es uno de los principales frentes de contradicciones: La UE se mantiene intransigente a negociar el disciplinamiento de su política de subsidios agrícolas. Por otra parte, las posibilidades reales de incrementar el acceso a mercados para los productos agropecuarios de MERCOSUR está cada vez más en duda.

Según ha trascendido en la prensa, la oferta de la UE para el acceso de carne vacuna del MERCOSUR no supera las 100.000 mil toneladas. Se trata de la misma cuota que el bloque europeo ofreció en oportunidad del relanzamiento de las negociaciones en 2004 y que el MERCOSUR rechazó oportunamente. Es decir que en catorce años, la oferta de la UE no se ha movido.

La irrisoria oferta de la UE

En 2017 el MERCOSUR, principal exportador mundial de carne vacuna, exportó 2,01 millones de toneladas de ese producto. La cuota de carne por la cual la UE se abogaría el derecho de imponer condiciones de exigencia extrema para el MERCOSUR, ni siquiera alcanzaría el 5% de lo que el bloque exportó el año pasado. En el caso de Uruguay, las exportaciones alcanzaron las 309 mil toneladas de carne. En el poco probable escenario que la cuota de 100 mil toneladas anuales que la UE ofrece al MERCOSUR se repartieran en partes iguales entre los socios, la cuota parte a la que accedería Uruguay apenas alcanzaría al 8% del total exportado en 2017¹⁰.

Por otra parte, la UE tradicionalmente ha

mantenido una práctica de utilización de las medidas sanitarias y fitosanitarias como herramienta de protección comercial. Las intensas discusiones en torno al capítulo de Medidas Sanitarias y Fito Sanitarias, nos sugieren mantener la atención respecto a la posibilidad de efectivo aprovechamiento de la cuota eventualmente otorgada.

Además de proteger el mercado local para sus productores agrícolas (a través de la cuota cárnica y su intransigencia en materia de indicaciones geográficas), en los últimos tiempos la UE ha pasado a la ofensiva y ha comenzado a presionar por la apertura del mercado regional para sus lácteos. La industria láctea europea es beneficiaria de subsidios y posee una producción excedentaria (destinada a la exportación) que se acerca a un 10% de su producción total. Es imperioso que la sociedad conozca la respuesta que se ha dado a estas presiones desde los países de MERCOSUR.

La industria láctea uruguaya es un sector con un alto nivel de productividad, producto de la introducción de tecnología. La producción lechera se destina a la exportación en una altísima proporción (70%). MERCOSUR representa un mercado muy importante para la industria láctea, con exportaciones destinadas en una mayor proporción a Brasil, principal destino exportador con cerca del 40% y en mucha menor medida a Argentina. La competencia de productos europeos en el mercado nacional y en los mercados regionales puede ser muy nociva para una industria que ya viene atravesando por un período de sostenidas turbulencias. Según estimaciones del Instituto Nacional de la Leche (INALE)¹¹, unas 20 mil personas trabajan en rubros asociados a la industria.

10. Fuentes: Anuario Estadístico del Instituto Nacional de la Carne (INAC), 2017 y Nota de prensa “Exportaciones de carne vacuna del MERCOSUR en máximos de la década”, Tardaguila Agromercados, 2 de Febrero de 2018.

11. Instituto Nacional de la Leche (INALE), Informe “Uruguay Lechero”, 2018.

¿Quiénes ganan y quiénes pierden con la vigencia de un tratado de esta naturaleza?

Según la información disponible, parecería que el MERCOSUR ha estado dispuesto a ceder más, obteniendo lo mismo o menos que antes. Mientras se reduce la oferta europea para el ingreso de los productos más competitivos de la región, los de base agrícola, crecen los compromisos en materias que restringen el espacio para la implementación de políticas públicas para el desarrollo productivo y tecnológico, desde una perspectiva de la justicia ambiental, con miras en la generación de empleo y la justicia social.

Es necesario que quede claro cuáles son los costos de un potencial aumento relativo de las exportaciones de agrícolas. Es indudable que un aumento de las exportaciones en este sector tendría un impacto macro positivo en las economías de MERCOSUR. No obstante, no podemos perder de vista que un esquema de comercio birregional sustentado únicamente en el aumento de las ventas de la gran industria agropecuaria orientada a la exportación, tiene como principales beneficiarias a grandes empresas, muchas de ellas transnacionales con nacionalidad del Norte Global. En este sentido, los impactos de esta industria orientada fuertemente a la exportación y dominada por capitales transnacionales, no son menores en relación al Derecho a un Medio Ambiente Sano, al Derecho a la Tierra y a una Alimentación Adecuada, entre otros. A su vez, las explotaciones agropecuarias dedicadas a este sector exportador constituyen parte de una dinámica que ha tendido a la concentración de la renta y la tierra en el medio rural. Es difícil que este escenario de crecimiento de las exportaciones reditue

para el desarrollo de estrategias orientadas a la Soberanía Alimentaria cuyo actor social en esencia es un actor de escala local, familiar. La agricultura familiar y los trabajadores/as agropecuarios no serán quienes realicen la síntesis de beneficios a partir del probable aumento de las exportaciones que se vaticina de la apertura del mercado cárnico europeo. Ante la posible vigencia de un acuerdo de estas características, es necesario preguntarse qué espacio real tendrán los países del MERCOSUR, y en particular Uruguay, para superar la hiper especialización productiva en sectores primario extractivos. El capítulo sobre comercio de bienes es bastante poco alentador al respecto. Lamentablemente la situación se torna aún más compleja si analizamos las condiciones negociadas en otras materias no estrictamente comerciales.

• Compras públicas y Empresas y Monopolios del Estado

Con la negociación de un capítulo de Compras del Estado, el MERCOSUR está aceptando incluir una materia que históricamente había quedado excluida de estas negociaciones por su importancia para promover el desarrollo local-regional. Las imposiciones de la UE implican la aceptación de las condiciones del Acuerdo Plurilateral de Contratación Pública de la OMC, que no es una obligación vigente en la actualidad para los países de MERCOSUR.

En diciembre de 2017, el MERCOSUR finalmente adoptó un Protocolo de Contrataciones Públicas¹², que regirá para las compras y contrataciones realizadas entre los países miembros¹³. El protocolo cubre las compras de bienes o servicios que superen los 95.000 dólares, y aumenta a 4 millones de dólares

12. Nota de prensa, "Países del MERCOSUR aprobaron dar trato nacional a las empresas del bloque en las compras públicas", La Diaria, 28 de Abril de 2018.

13. El Protocolo se aprueba mediante la Decisión 37/17 del Consejo Mercado Común. Esta decisión sustituye los anteriores intentos de establecer un acuerdo regional para el tratamiento de las compras de los socios de MERCOSUR (plasmados en las decisiones 27/04 y 23/06 del CMC).

en el caso de los servicios de construcción. La negociación en el ámbito de MERCOSUR habilitó el establecimiento de algunas excepciones por parte de los Estados. En el caso de Uruguay se observan las siguientes:

- Quedan comprendidas las Compras de la Administración Central (Presidencia y Ministerios) y otros poderes del gobierno central¹⁴ pero no se incluyen las compras realizadas por los gobiernos departamentales.
- Las compras y contrataciones de las empresas del Estado quedan excluidas de las obligaciones del Protocolo.
- Se excluyen las compras realizadas por la Presidencia para el Sistema Nacional de Emergencias, las compras de armamento, municiones, aeronaves y embarcaciones, alimentos y productos textiles por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa; las compras del Ministerio de Desarrollo Social a los sindicatos de trabajadores, asociaciones profesionales o fundaciones vinculadas a la Universidad de la República, las compras de bienes y servicios de la autoridad de la educación pública no universitaria (ANEP) para mejoras de infraestructura en los locales de enseñanza y las compras de la Universidad de la República vinculadas a la investigación científica.
- Uruguay se reserva el 15% del total de las compras estatales con el fin de establecer planes de promoción de sectores de actividad específicos. Además podrá establecer márgenes de preferencia en las licitaciones de obra pública para aquellas empresas que utilicen mano de obra local.

Los Anexos al capítulo de Compras Públicas del acuerdo MERCOSUR – UE en negociación no se conocen. Esto implica que no podemos

saber el nivel de compromiso al que han accedido los Estados. No se puede saber si las salvaguardas y excepciones adoptadas en el ámbito de MERCOSUR para preservar las políticas públicas como instrumentos para la promoción productiva y social, sobreviven.

En el proceso de negociación, el MERCOSUR propone la inclusión de un artículo sobre Trato Especial y Diferenciado que no parece tener acuerdo alguno por parte de la contraparte europea. En este artículo se propone que se acepten umbrales de costos diferenciados para los diferentes países mercosureños y más bajos que los fijados para los Estados de la UE. Que las obligaciones cubran exclusivamente a las compras de los gobiernos centrales para el caso de MERCOSUR y que se acepten beneficios en materia de contenido de mano de obra local, transferencia tecnológica y requisitos para las inversiones relacionadas. MERCOSUR propone que este tratamiento diferencial tenga duración indefinida. La UE propone que este artículo se denomine “medidas transicionales”, con lo cual deja bastante en claro su oposición a la existencia de un trato especial para MERCOSUR en función de su menor desarrollo económico relativo.

En esta etapa de las negociaciones birregionales la UE ha incorporado un capítulo sobre Empresas del Estado. Según el texto filtrado podemos notar que se está negociando sobre criterios similares a los ya presentes en la negociación del TiSA.

La intención del capítulo es que las empresas de propiedad estatal queden comprendidas por las obligaciones que se establecen en el acuerdo. Priman las consideraciones estrictamente comerciales para el tratamiento de las empresas del Estado, aun cuando se establezca una excepción para aquellas actividades “no comerciales”.

14. Poder Legislativo, Poder Judicial, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Banco Central, Administración Nacional de Correos, Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República y Universidad Tecnológica.

En la discusión del TiSA, la UE incorporó la definición de las actividades no comerciales como aquellas prestadas con base en una “obligación de servicio público legítima”, según la cual primaría su función de poner a disposición de la población un bien o servicio¹⁵. Esta fórmula no brinda garantías sobre la preservación de la función estratégica de las empresas públicas para el desarrollo nacional. Un servicio público se define en la nomenclatura comercial predominante como aquellos no prestados en condiciones comerciales ni en competencia con otros prestadores. Como se ha mencionado largamente en ocasión de la discusión sobre el TiSA esta definición es muy restrictiva y deja por fuera la mayor parte de los servicios públicos que son puntal fundamental de la construcción democrática para Uruguay.

Al igual que lo que ocurría en el TiSA, las Empresas del Estado están restringidas y mandatadas en una serie de consideraciones cuando se trata de las compras o ventas que realizan de un servicio, ya que se establece que se deben aplicar las mismas consideraciones comerciales que al sector privado. Se somete la Cláusula de Trato Nacional a las compras de bienes y servicios que realizan las Empresas del Estado y aplica Cláusula de la Nación Más Favorecida para inversiones cubiertas de empresas que suministran bienes y servicios. Las partes pueden establecer excepciones para dejar sus empresas fuera de las obligaciones del acuerdo. Sin embargo, al no conocerse la lista que ha presentado MERCOSUR ni contar con ningún tipo de información a este respecto, no podemos afirmar que exista protección en este sentido.

Por otra parte, el capítulo incluye a las empresas subsidiarias de las Empresas del Estado, aspecto que no estaba aún resuelto en el caso del TiSA. Las empresas consideradas del

Estado están definidas de igual forma que en el TiSA (poseen 50% de los activos, o controla 50% de los votos o tiene poder de definición sobre el 50% del directorio) pero en este caso se da un paso más al incluir a todos los niveles de gobierno.

• *Propiedad Intelectual*

Los textos filtrados confirman la histórica posición ofensiva de la UE en materia de Propiedad Intelectual. El capítulo filtrado da cuenta de la cesión que ha realizado MERCOSUR en su posición negociadora. Mientras que en los inicios del proceso se negociaban compromisos bastante limitados, en la actualidad se incorporan los estándares más duros de la negociación internacional en la materia. En relación a los derechos de autor y derechos conexos se establece una extensión a 70 años para la protección de obras literarias y artísticas de su libre disposición en el dominio público. Esto representa un aumento de 20 años de extensión de la protección privada en el caso de Uruguay. Se negocian además marcas registradas, diseños industriales, indicaciones geográficas, patentes, protección de la información no divulgada, variedades vegetales, entre otros.

Respecto al patentamiento de variedades vegetales, el texto filtrado recientemente del Capítulo de Propiedad Intelectual, Subsección 6 sobre Variedades Vegetales, Artículo X.46 Acuerdos Internacionales, acepta las versiones anteriores al Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV por su nombre en inglés). Los países del MERCOSUR tienen vigente su adhesión a UPOV en su versión de 1978 pero no la versión 1991 que es mucho más exigente en la extensión de la propiedad privada sobre la naturaleza.

15. TiSA, Art. X.2.1 y X.4, Anexo sobre empresas del Estado, setiembre de 2016, con observaciones de la UE, octubre de 2016.

La protección de sus denominaciones de origen e indicaciones geográficas es un elemento importante en la postura proteccionista de la UE en la materia. Esta protección puede tener impactos nada despreciables en la producción en sectores de importancia para el

MERCOSUR como es el caso de los quesos y las bebidas espirituosas. Llama la atención que este elemento sea considerado como aspecto secundario en la puja de las negociaciones con la UE por parte de la Cancillería¹⁶.

Recuadro 3: Patentes medicinales, peligros para el acceso a la salud

Con la inclusión de estos compromisos en el tratado, la UE busca saltarse las excepciones previstas en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC en favor de la salud pública.

Los textos filtrados recientemente no arrojan certezas sobre la posibilidad de preservar las políticas públicas de salud. Una protección desmedida de los derechos comerciales privados de los laboratorios, una protección que vaya más allá de lo ya comprometido en la OMC, repercutirá en el encarecimiento de los medicamentos al limitar la posibilidad de usar genéricos en el abastecimiento local. En un reciente reporte, la Alianza Europea por la Salud Pública (EPHA por su sigla en inglés), establece que la Unión Europea mantiene una posición poco clara sobre la inclusión en el tratado en negociación con MERCOSUR, de obligaciones de protección de los datos de prueba e introducción de medidas suplementarias de protección. Estos elementos tendrían un impacto directo en el encarecimiento de los medicamentos para acceso de la población¹⁷.

El tema de Propiedad Intelectual ha sido ampliamente resistido por el mundo en desarrollo y un elemento de fuerte disputa en las negociaciones de otros socios con la UE. Basta recordar lo sucedido con las negociaciones entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la UE cuando ambos socios se disponían a avanzar en las negociaciones. La negativa de Bolivia y Ecuador de negociar los condicionamientos de este capítulo llevaron al rompimiento del propio proceso de integración. El acuerdo fue negociado de forma fragmentada y el único país que quedó fuera del esquema de negociación de la UE fue Bolivia producto de su resistencia a ceder concesiones con implicancias mayúsculas para el desarrollo del país y la protección de su reserva fitogenética.

16. En expresiones en prensa, el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Rodolfo Nin Novoa caracterizó las discusiones sobre indicaciones geográficas como “detalles nimios”: “Han aparecido algunas dificultades que no estaban en nuestra agenda, pero nosotros no podemos imaginarnos que por detalles nimios de indicaciones geográficas podamos perder un acuerdo de estas características.”, Nota de Prensa, “Uruguay asumirá la presidencia del MERCOSUR la semana que viene”, La Diaria, 13 de Junio de 2018.

17. “UNHEALTHY TRADES. The side-effects of the European Union’s Latin American trade agreements”, EPHA, mayo de 2018. Disponible en: <https://epha.org/unhealthy-trades-the-side-effects-of-the-european-unions-latin-american-trade-agreements/>

• *Comercio de Servicios, Regulación Doméstica y Comercio Electrónico*

En materia de **comercio de servicios**, el capítulo presenta las obligaciones estándar en materia de Trato Nacional y Acceso a Mercados. Incorpora obligaciones en materia de regulación doméstica y abarca un amplísimo conjunto de sectores, incluyendo a los servicios financieros (incluidos los nuevos servicios), telecomunicaciones, comercio electrónico y servicios postales.

Presenta una dinámica particular de conformación de listas, ya que combina la consignación de los servicios y sectores de servicios a obligar a través de listas positivas con la implementación de listas negativas para la identificación de las políticas que quedan exceptuadas de las obligaciones del tratado. Se reconoce la posibilidad de la modificación de las listas de compromisos en cualquier momento, luego de tres años de vigencia del acuerdo. No obstante, esa modificación debe realizarse en forma negociada y puede ser objeto de disputas si no existe acuerdo entre las partes. Al no conocerse las listas de los países no puede hacerse mención a implicancias en sectores concretos, ni concluir si Uruguay reiteró las exclusiones estratégicas de otros acuerdos en materia de servicios recientemente firmados.

El capítulo de Servicios permite que queden sujetos a las obligaciones del acuerdo las inversiones extranjeras de empresas que establezcan sus filiales en el país de la contraparte. En este sentido, la versión actual del acuerdo también implica una marcha atrás en la postura de MERCOSUR de no negociar en materia de inversiones.

La UE es un fuerte jugador en materia de servicios porque sus empresas mantienen una fuerte porción del mercado internacional y están particularmente presentes en nuestra región. Eso explica la posición súper ofensiva que mantiene en las negociaciones interna-

cionales y se refleja en el capítulo que busca negociar con el MERCOSUR.

Dentro del capítulo de Servicios también se puede encontrar un artículo (14, Subsección II) sobre **Regulación Doméstica**. El alcance de este artículo abarca medidas de aplicación general que puedan afectar el comercio de servicios, incluyendo el establecimiento (inversiones). Por “medida” se entiende requisitos y procedimientos para obtener licencias, requisitos de calificación y procedimientos establecidos por las partes. Al igual que en el TiSA, se incorpora la exigencia de que las medidas sean razonables, objetivas e impartidas de manera imparcial. Además, el Artículo 13 de este mismo capítulo refiere a requisitos sobre Transparencia en donde se hace referencia a la publicación de las medidas de aplicación general que puedan afectar el acuerdo. Establece la necesidad de que estas medidas sean expuestas públicamente, estén disponibles en sitios web, se actualicen periódicamente y que las partes responderán con celeridad a las consultas específicas de las otras partes. Las formas en que operan estas disposiciones imponen una suerte de filtro a la política pública y la necesidad de una rendición de cuentas a la medida de intereses específicos, desconociendo los mecanismos y procedimientos legales y sujetos al estado de derecho que los países proveen en un marco de democracia. Y es que estas disposiciones están siendo introducidos de forma contundente en los acuerdos comerciales de última generación, imponiendo de esa manera un bypass a las normativas y regulaciones nacionales, obligando a los Estados a respetar la voz e injerencia de actores empresariales privados como las empresas transnacionales. Las disposiciones relativas al Comercio Electrónico están contenidas dentro del capítulo de Servicios (Artículos 44 - 53, Subsección XX). La UE es un fuerte competidor en materia de Comercio Electrónico.

El Comercio Electronico constituye uno de los “nuevos temas” de la agenda del libre

comercio. Para las empresas transnacionales dedicadas a los datos y a la economía digital, la inclusión de este tema dentro de los contenidos de negociación comercial implica plasmar en textos vinculantes las reglas comerciales para el sector. Es decir, dejar plasmados un piso exigente y agresivo de compromisos que los países deberán asumir en la materia. El desarrollo del sector encuentra su consolidación a partir del acelerado avance de las tecnologías y las comunicaciones. Así como en la producción de bienes, el peso de los servicios es cada vez mayor, los servicios involucran cada vez más sectores de la economía digital. Los servicios digitales se comercian a través del Modo 1 (transfronterizo), Modo 2 (consumo en el extranjero) y Modo 3 (presencia o establecimiento) de provisión de servicios. Las disposiciones en materia de Regulación Doméstica y Transparencia, así como los criterios que establecen para las regulaciones, también aplican a los servicios. Si el comercio electrónico constituye en la actualidad un componente importante de la provisión y el comercio de servicios, entonces también está sujeto a las disposiciones de Regulación Doméstica y Transparencia. La lectura que urge hacer de estos acuerdos debe considerar el “efecto agregado” que tienen los diferentes capítulos y sus compromisos para los sectores estratégicos o nacientes en los países. El resultado de estos compromisos potencia los riesgos para los países en desarrollo e imponen restricciones a las políticas que busquen impulsar y consolidar este sector naciente o incipiente en estos países. A través de muchas de estas disposiciones, se previene a los países de establecer políticas activas que apunten al desarrollo estratégico de sectores competitivos y muy dinámicos de la economía mundial.

En el acuerdo UE-MERCOSUR, los Artículos cubren la prohibición de establecer derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas lo que asegura el libre flujo del comercio electrónico y la imposibilidad de establecer barreras para proteger el desarrollo nacional del sector. Los otros artículos también reflejan partes de la agenda ofensiva del sector:

- El principio de no autorización previa que previene a los Estados de establecer una autorización a la provisión del servicio por medios electrónicos. La inclusión de este principio busca que no existan barreras adicionales a la provisión del servicio (asegurar el Acceso a Mercado) al ser por medios electrónicos pero al mismo tiempo, restringe la competencia regulatoria de los Estados.
- Finalización de contratos a través de medios electrónicos: exige que las partes aseguren que el sistema legal permita la finalización de contratos por medios electrónicos al tiempo que los requerimientos legales establecidos para los contratos no generen obstáculos para el uso de contratos electrónicos. La medida también busca liberar el sector de barreras (regulaciones, contralores) para su actividad comercial.
- Firmas electrónicas y servicios de autenticación: previene a las partes de implementar medidas que regulen las firmas electrónicas y los servicios de autenticación. Excluye a la autoridad regulatoria del establecimiento de normativas o regulaciones de transacciones por medios electrónicos.
- Comunicaciones de marketing directo no solicitadas (SPAM), protección al consumidor y otras medidas de cooperación regulatoria que en general refuerzan la tendencia a mantener débiles protecciones a la privacidad de datos y al derecho del consumidor.

En el capítulo de Servicios que fue filtrado, no aparecen menciones al acceso al código fuente, disposiciones relativas a restringir la exigencia de presencia local, contenido local o transferencia de tecnología. El hecho de que no estén dentro de los artículos referidos a Comercio Electrónico no garantiza su exclusión del acuerdo. Asimismo, la inclusión de la materia y las disposiciones mencionadas solo confirma que la UE acompaña en todas sus dimensiones a las nuevas agendas del libre comercio.

• *Desarrollo Sustentable y Comercio*

Uno de los documentos filtrados del acuerdo se trata de un Capítulo referente a compromisos “blandos” que frecuentemente se incluye en acuerdos comerciales a pesar de que no poseen mecanismos obligatorios y vinculantes para su control, seguimiento y sanción en caso de incumplimiento. El capítulo llamado “Desarrollo Sustentable y Comercio” es relativamente extenso y se expone en elementos que hacen a los derechos, la protección del medio ambiente y las protecciones laborales.

El capítulo expresa como objetivo mejorar la inclusión del desarrollo sostenible en el comercio de las partes y propone el establecimiento de principios y acciones relativas a aspectos laborales y medioambientales. Se reconoce la interdependencia que existe entre las dimensiones económicas, sociales y medioambientales y que la interacción de éstas inciden sobre el desarrollo sustentable. Las palabras que más destacan a lo largo del capítulo son condicionales: “las partes deberían”, “las partes podrán promover”. Sin embargo, no son expresiones mandatorias ni elevan o exigen la adhesión concreta a principios o convenciones. Al mismo tiempo, no están sujetas a ningún mecanismo de sanción por lo cual su incumplimiento o la falta expresa de voluntad para implementar lo comprometido, queda librado a eso mismo: la voluntad de hacerlo. Es así que los compromisos en estos capítulos constituyen excelentes declaraciones de principios, con nulo valor vinculante al momento de no cumplirlos.

Todas las materias “duras” del capítulo comercial del TLC UE-MERCOSUR están sujetas a una resolución de controversias entre las partes, es decir, entre Estados¹⁸.

Si bien esta modalidad de solución de controversias, a priori reviste mayor legitimidad que las que se resuelven en tribunales arbitrales internacionales como el CIADI u otros, sigue habiendo una subrayada preocupación por establecer mecanismos sancionatorios en materias comerciales, pero no en materias socio-ambientales como las que se reconocen de importancia en este capítulo.

Mención especial merece el apartado referido a la “Información científica y técnica”. El apartado refiere a la información científica y técnica que se utiliza para adoptar o implementar medidas relativas a la protección del medio ambiente o condiciones laborales. Establece que la información deberá provenir de entidades, instituciones técnicas y científicas, cuerpos reconocidos y que tienen en cuenta estándares, directrices o recomendaciones internacionales relevantes.

El texto va más allá de subrayar la necesidad de contar con un respaldo científico reconocido para las medidas que se implementan al mencionar el alcance que podrán tener las medidas a implementar en caso de riesgo de degradación ambiental o riesgo de seguridad y salud laboral: *“en casos donde el conocimiento científico es insuficiente o inconcluso, y existe riesgo de degradación ambiental seria o riesgo de seguridad y salud laboral, una Parte puede adoptar medidas. Estas medidas deberán estar basadas en información pertinente disponible y sujeta a revisión periódica en relación a información científica nueva o adicional disponible y sujeta a revisión periódica en relación a información científica nueva o adicional que pueda surgir.”* (Artículo 10 – Información Científica y Técnica) Para este párrafo en particular, el MERCOSUR está solicitando incluir “medidas provisio-

18. El texto borrador del capítulo sobre Solución de Controversias del TLC UE-MERCOSUR de Diciembre 2017 filtrado establece la iniciación de un procedimiento de panel arbitral, una vez que las consultas y negociaciones entre partes no hayan resultado en acuerdos. El país demandante puede establecer la instalación de un panel de arbitraje a través del envío de una nota escrita a la parte demandada y ante el Comité de Comercio.

nales” a pesar de que el principio precautorio constituye un término mucho más fuerte para abordar las posibilidades de riesgo de daño ambiental. En el caso de Uruguay, no se entiende el apoyo a un término tan difuso cuando el principio precautorio está consagrado en la normativa del país sobre medio ambiente. Del borrador del texto en negociación se desprende que es la UE la que está proponiendo incluir “medidas basadas en el principio precautorio”.

El debate respecto a la “pertinencia de la información” y la legitimidad de las fuentes de donde proviene la información o incluso el carácter “científico” de la información, no es nuevo y atraviesa hace mucho tiempo las tensiones entre países no solo a nivel de sus relaciones comerciales sino, sobre todo, respecto a las inversiones extranjeras que se ven afectadas por medidas. El respeto por la científicidad de la información técnica al aplicar determinadas medidas siempre está sujeto a una interpretación que es muy a menudo subjetiva. La discusión que rodea la aprobación de eventos transgénicos para cultivo, exportación y/o consumo, es un reflejo de las tensiones que sufren las medidas gubernamentales y la ambigüedad que presentan los estudios científicos que respaldan a las empresas que comercializan eventos transgénicos. El apelar a un respaldo científico como muestra de objetividad o imparcialidad no siempre es eficiente y a menudo invisibiliza las presiones y manipulaciones a las que se somete el mundo académico cuando éste recibe financiación de empresas transnacionales para el desarrollo de estudios que legitimen los beneficios y bondades del uso de sus productos¹⁹.

El capítulo también incluye una mención,

en el Artículo 11 a las Cadenas Globales de Producción. Se menciona el “manejo responsable” de estas cadenas a partir de una conducta de negociaciones responsable y de prácticas de responsabilidad social corporativa responsables y basadas en guías internacionales acordadas. Los párrafos del artículo legitiman y respaldan las Directrices Voluntarias ya existentes que refieren a Empresas Transnacionales y Derechos Humanos. Estos instrumentos como la Declaración Tripartita sobre Empresas Multinacionales de la OIT, el Pacto Mundial o los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos no han sido efectivos hasta el momento para detener casos de violaciones de derechos humanos que ocurren en los territorios a partir de la instalación de empresas transnacionales. Aún así se siguen promoviendo estos instrumentos.

La mención a estos instrumentos voluntarios en este texto, refleja y refuerza la posición que la UE está teniendo en el seno de Naciones Unidas donde se está llevando adelante una discusión sumamente importante para la creación de un instrumento jurídicamente vinculante para dirimir conflictos en torno a violaciones de Derechos Humanos y Empresas Transnacionales. El salto cualitativo entre este instrumento y todos los anteriores creados con propósitos similares, es poder implementar un mecanismo vinculante, obligatorio para el cumplimiento y garantía de los Derechos Humanos. A su vez la forma de abordar a las Cadenas Globales de Producción en este instrumento es mucho más integral y comprehensivo, entendiendo que existe responsabilidad de los directorios de las empresas, de los propietarios reales de las empresas (los dueños del paquete accionario) a lo largo de toda la cadena y no solo respecto

19. El caso del juicio contra Monsanto por su producto estrella, el agrotóxico Glifosato y su vinculación con el cáncer, es paradigmático en este sentido. La empresa transnacional logró durante décadas esconder la evidencia científica propia y ajena sobre la vinculación del Glifosato con la generación de cáncer en humanos. La manipulación de la empresa llegó incluso a presentar información con respaldo científico y reconocida internacionalmente que desmentía la vinculación con la generación de cáncer. El reconocimiento científico no es garantía de idoneidad cuando se trata de intereses que involucran empresas transnacionales. Al respecto del juicio ver: Nota de prensa, “Cientos de juicios contra Monsanto por causar cáncer con glifosato”, La Jornada México, 8 de Julio de 2018. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2017/07/08/opinion/019a1eco>

a las empresas que contratan o subcontratan y los trabajadores y trabajadoras que contratan y subcontratan directamente la firma.

3. Transparencia y Democracia

Si bien los instrumentos y agendas del libre comercio han evolucionado con el correr de los años, mantienen como común denominador un elemento clave: todas las negociaciones siguen manteniéndose bajo un profundo secretismo. En la historia de las negociaciones del acuerdo UE-MERCOSUR, nunca se acceso a los textos completos de las negociaciones. Esta era de las negociaciones no es la excepción. Como se expresa en párrafos anteriores, los análisis solo pueden ser parciales y basados en los contenidos filtrados que no son completos ni actualizados al último momento de las negociaciones.

El debate sobre la transparencia y la necesidad de democratizar las negociaciones comerciales atraviesa al MERCOSUR y está instalado en el propio seno de la UE. Las negociaciones del TTIP que negociaba la UE con Estados Unidos, estuvieron atravesadas por movilizaciones multitudinarias en protesta por el secretismo y por la alarma que despertaba el conocimiento de algunos contenidos filtrados.

El acceso a la información constituye pilar fundamental de la rendición de cuentas en los sistemas democráticos. Es además un indicador de transparencia y refuerza la democratización de los procesos de decisión. Es común que los gobiernos defiendan la confidencialidad de los contenidos para salvaguardar la sensibilidad de las negociaciones. Si hacer públicos los contenidos puede poner en riesgo las negociaciones por ser éstas

sensibles, constituye la razón principal por la que deberían ser públicos y someterse a la opinión de los pueblos.

La participación social ha sido una de las banderas más promovidas por la izquierda regional. Tan importante como abrazar esta bandera es garantizarla mediante mecanismos concretos que consideren a todas las expresiones de la sociedad, que estimulen su involucramiento y que promuevan mecanismos democráticos y transparentes para la rendición de cuentas sobre lo realizado, incluido en la esfera de los temas de inserción internacional. El acceso a la información -de fuentes oficiales- es esencial para que se realice un debate verdaderamente democrático que permita sacar la mejor síntesis en beneficio de las mayorías sociales.

Consideraciones Finales

A partir de la información disponible y el análisis realizado de la misma, se desprenden algunos comentarios finales:

1. Las nuevas agendas son un hecho de la realidad cuando hablamos de negociaciones comerciales. La fuerte ofensiva que han cobrado estos nuevos temas y agendas hace pensar que estarán presentes en cualquier re-negociación, actualización o nueva negociación comercial que se proponga la UE. El TLC UE-MERCOSUR no escapa a este agguornamiento, lo que demuestra una vez más que la UE no propone acuerdos comerciales diferentes a los impulsados por Estados Unidos.

2. A pesar de la inclusión de materias de política blanda al acuerdo como desarrollo sustentable, relaciones laborales o medio ambiente, la principal asimetría en el tratamiento y compromiso con estos temas es

su ausencia de obligatoriedad en el cumplimiento, lo que lo convierte prácticamente en letra muerta.

3. Los compromisos que asuma el MERCOSUR con la UE tomarán una magnitud exponencial porque existen relaciones comerciales y de inversiones con todos los países de la UE de forma individual. El efecto del acuerdo en el proceso de integración previene al MERCOSUR de avanzar en compromisos regionales propios del bloque porque está sediendo compromisos como bloque a favor de la UE.

4. El punto anterior refuerza la experiencia ya vivida por la región andina: los acuerdos comerciales de la UE no fortalecen la integración regional, la debilitan. Al asentarse en bases de competencia y porque el MERCOSUR no tiene un profundo desarrollo de normativas internalizadas regionales, es muy probable que los compromisos con la UE desestimen el desarrollo de compromisos regulatorios y vinculantes regionales en materia de producción, complementación, comercio, inversiones, entre otros.

5. El derecho a regular, a proteger industria naciente, a exigir la transferencia tecnológi-

ca son debates políticos que están quedando en el pasado. Han sucumbido a los avatares políticos que pusieron a gobernar a la derecha en la región y que han permitido que la UE pueda ofrecer casi nada a cambio de una gran concesión de parte del MERCOSUR.

6. La democracia y la transparencia son dos de los principios más debilitados con estas negociaciones. A pesar de la fuerte retórica que tiene el acuerdo a favor de una transparencia mal entendida, los contenidos de las negociaciones constituyen materia confidencial. El saldo que deja este hecho acumula al poder económico y los actores transnacionales que lo dominan y opera en detrimento del derecho a la información de los pueblos del MERCOSUR. La inamovilidad de este secretismo se ampara en argumentos obsoletos que han servido de bandera a gobiernos de derecha para aplicar políticas antipopulares, de ajuste y de retroceso. El hecho de que la UE continúe negociando con el bloque sin denunciar siquiera el golpe de Estado ocurrido en Brasil y la implantación en el país de una agenda que no fue refrendada por la ciudadanía, subraya el poco valor que estos acuerdos y sus agendas otorga a los procesos democráticos y a la participación social.



con el apoyo de:

