

"Dossier: por qué es necesario blanquear el bilateralismo en el bloque"

por Marcelo Halperín

Mucho se ha escrito sobre los avatares del Mercosur frente a las premuras que impone la economía global. Y es abundante la bibliografía que analiza los desafíos planteados por una inevitable internacionalización de los mercados internos.

En estas condiciones, el Mercosur se muestra como formato fallido de integración económica en tanto nunca llegó a conformar un solo mercado por la imposibilidad de alcanzar su armonización macroeconómica interna.

Dicha insuficiencia, por lo demás, debe atribuirse a la imposibilidad de los gobiernos de países periféricos para dirimir entre ellos las agudas disparidades e insuficiencias estructurales para alinear sus economías.

Por lo demás, la política arancelaria externa común del Mercosur se ha estado perforando progresivamente y sin contar los márgenes de tolerancia recíproca justificados por la pandemia. Bastaría con revisar, más allá de las excepciones preestablecidas, otras excepciones negociadas entre las Partes para reducir los aranceles por razones de abastecimiento.

Así, en los últimos años, numerosos Protocolos Adicionales al AAP.CE 18 fijan autorizaciones ad-hoc caratuladas como “acciones puntuales de carácter excepcional en el campo arancelario para garantizar el abastecimiento normal y fluido de productos en el Mercosur” (considerando de la Resolución GMC 08/08), excepciones que ya habían sido contempladas por la Resolución GMC 69 del 2000, pero al multiplicarse los requerimientos se decidió “su perfeccionamiento” a los efectos de las tramitaciones efectuadas dentro de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).

Medidas no arancelarias

Esa misma internacionalización de los mercados internos ha puesto a las medidas no arancelarias en el primer plano de las negociaciones, tanto multilaterales como de integración económica. He aquí un obstáculo adicional para el Mercosur, pues a medida que se transforman las condiciones de producción a escala global, aumentan las dificultades de los países en desarrollo, ya no para uniformar, sino para compatibilizar sus regulaciones internas.

En efecto, las sustituciones o interrupciones tecnológicas (sobre materias primas e insumos, modalidades productivas y bienes y servicios finales) están asociadas a cambios intempestivos en las condiciones de producción a escala global y que afectan las tratativas para compatibilizar posiciones entre países en desarrollo cuando participan de formatos de integración económica que, como el Mercosur, requieren dicha compatibilización regulatoria para encarar negociaciones conjuntas con terceros países.

Estos cambios abruptos incluyen modificaciones en las cadenas de valor con respecto a la materia negociada, entorpeciendo las evaluaciones sobre los términos de negociación más adecuados, incluyendo la caracterización de los requisitos específicos de origen, en especial frente a países desarrollados.

Por otro lado, los cambios en las condiciones de producción alteran los denominados “obstáculos técnicos” adoptados en los países desarrollados y a los que deben ajustarse sus contra-Partes, esto es, regulaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales bajo la forma de estándares de inocuidad, calidad, seguridad, protección ambiental y de la biodiversidad que modifican una y otra vez los condicionamientos a la oferta exportable.

Reclamos estratégicos

El complejo escenario descrito ha dado lugar desde hace tiempo a reiterados planteos de Paraguay y Uruguay en distintos órganos y foros del Mercosur, exteriorizando la necesidad de contar con mayor flexibilidad para que cada Parte pueda maniobrar libremente para intercambiar sus ofertas y demandas frente a terceros países.

Así, en un documento con propuestas para “la superación de las asimetrías en el Mercosur”, el gobierno uruguayo había manifestado en el año 2007:

“(…) Una unión aduanera como instrumento de integración efectivo no es factible cuando algunos socios, como Uruguay, la perciben como un proceso de regionalismo abierto, y otros la entienden como un ámbito para implementar la sustitución de importaciones y el comercio administrado a escala regional. Estamos pues en presencia de intereses, todos ellos legítimos, que además de diferentes son contradictorios, y hacen inviable la configuración vigente” (presentación que da cumplimiento a lo previsto en la Decisión CMC 34/06 y titulada “Medidas para la superación de las asimetrías en el Mercosur. Propuestas del Uruguay”. El documento está catalogado como: Mercosur/V CMC EXT./DI Número 03/07).

El reclamo procuró formalizar lo que hoy día es un hecho entre los Estados Partes y ante otros países latinoamericanos: los compromisos y las negociaciones bilaterales. De modo que las actuales disputas quedan circunscriptas a las modalidades para encauzar de aquí en adelante los lazos con países desarrollados.

Bilateralismo

Las relaciones bilaterales no son novedosas al interior del Mercosur. Por ejemplo, está el caso de Brasil y Uruguay.

Las dificultades para compaginar políticas económicas y comerciales fueron evidentes en el mismo punto de partida del Mercosur, cuando Brasil y Argentina, los dos países con actividades productivas más diversificadas, decidieron preservar el Tratado de Libre Comercio que habían celebrado entre sí.

La coexistencia forzada de este compromiso bilateral (registrado en ALADI como AAP.CE 14) con el esquema plurilateral establecido por el Tratado de Asunción, constituyó una evidente anomalía dados los objetivos explicitados por el Tratado de Asunción. Pero su aplicación, casi enteramente circunscripta al sector automotriz, pudo disimular esa inconsistencia originaria y dar continuidad a otros acuerdos bilaterales del mismo tenor, como el AAP.CE 2 entre Brasil y Uruguay; el AAP.CE 13 entre Argentina y Paraguay, y más recientemente, el AAP.CE 74 entre Brasil y Paraguay.

Sin embargo, es evidente que en el caso del vínculo entre Brasil y Uruguay, las relaciones bilaterales ya no se limitan al sector automotriz.

En efecto, ambos países negociaron un acuerdo que de manera explícita se desliga del ámbito plurilateral del Mercosur. En tal sentido, su Septuagésimo Primer Protocolo Adicional al AAP.CE 2 -aplicado desde el 15 de septiembre de 2015- representó un llamado de atención que debió advertirse teniendo a la vista el desgaste del Mercosur.

En efecto, este Protocolo parece ignorar la preexistencia de una política comercial externa común y el compromiso de acceso irrestricto a los mercados de los Estados Partes, en tanto anticipa el lanzamiento de negociaciones bilaterales que tendrán por objeto formalizar un acuerdo de libre comercio de última generación. En esa línea, su parte dispositiva fija obligaciones alusivas a distintos procedimientos consensuados a propósito de temas sensibles tales como: las investigaciones por dumping, subsidios, salvaguardias y medidas anti-elusión; la búsqueda de entendimientos en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias; un mecanismo para el reconocimiento de los resultados de la evaluación de la conformidad a reglamentos técnicos; y previsiones con respecto al despacho expeditivo para la liberación aduanera de las mercaderías comercializadas entre las Partes.

Por lo demás, es tan sutil como llamativa la minimización de la normativa fijada en el Mercosur. Así, acerca de las medidas sanitarias y fitosanitarias y a los efectos del reconocimiento de equivalencias, las Partes “tendrán en cuenta” determinadas Resoluciones Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del Mercosur. Y para el reconocimiento de medidas de control y vigilancia sanitaria en materia de productos de salud, las Partes “tendrán como criterios orientadores” los establecidos en otras Resoluciones GMC que también se mencionan. Tales expresiones no son gratuitas: “tener en cuenta” y tener “como criterios orientadores” a determinadas disposiciones, difiere claramente de un mandato alternativo contundente como hubiera sido por ejemplo el de “atenerse a” esas normas.

Bilateralismo regional

Con motivo de las relaciones económicas y comerciales con otros países latinoamericanos, el desmembramiento del Mercosur resulta muy notorio, no sólo por la dispersión de concesiones y medidas no arancelarias sino también por la diversificación de regulaciones que incluyen cuestiones de alta relevancia como telecomunicaciones, compras gubernamentales y comercio de servicios.

Mercosur-México

En este caso, las negociaciones bilaterales ya no estuvieron localizadas en anexos, apéndices y protocolos adicionales de acuerdos plurilaterales suscritos por todos los países del Mercosur en conjunto, sino que directamente fueron objeto de distintos acuerdos estrictamente bilaterales.

La trampa discursiva consistió en que las concesiones y regulaciones plasmadas en los acuerdos bilaterales entre los distintos países del Mercosur y México están catalogadas como “transitorias”, quedando supeditadas a la ulterior conformación de una hipotética zona de libre comercio entre aquél país y el bloque en conjunto, pero respecto de la cual no se fijaron plazos ni modalidades prescriptas para su negociación (AAP.CE 54). A contramano de dicha previsión, el Acuerdo entre México y Uruguay (AAP.CE 60), que rige desde 2004, es estrictamente un Tratado de Libre Comercio.

Mercosur-Chile

Los acuerdos del país trasandino con Argentina (Protocolo Adicional 61 al AAP.CE 35); Brasil (Protocolo Adicional 64 al AAP.CE 35, cuya internalización por Brasil está pendiente), y Uruguay (AAP.CE 73) merecen ser considerados como emblemáticos porque ponen de manifiesto la intención de profundizar y expandir temáticamente a escala bilateral los vínculos de integración originariamente fijados entre todos los Estados Partes del Mercosur frente a Chile a través del AAP.CE 35.

Entretanto, éste último continúa gestionándose pero sólo sobre las concesiones arancelarias negociadas en dicho marco plurilateral.

Mercosur-Colombia

El AAP.CE 72 tiene las apariencias de un acuerdo plurilateral. Formalmente, consiste en un acuerdo de alcance parcial de complementación económica según el modelo de ALADI, pero contemplando explícitamente la conformación de un área de libre comercio.

Sin embargo, el Anexo II (Programa de Liberación Comercial) discrimina puntiliosamente las preferencias intercambiadas entre cada Estado Parte del Mercosur y Colombia. Y en apéndices separados constan: sendos entendimientos del país caribeño con Brasil y con la Argentina relativos al sector automotor; y un Entendimiento con la Argentina referido a los sectores químico y plástico.

Acerca del régimen general de origen, no habiendo procesos de transformación o salto de partida arancelaria, los porcentuales divergen según el Estado Parte del Mercosur de donde proceden las mercaderías exportadas a Colombia. Y el Primer Protocolo Adicional del Acuerdo (aun no vigente), si bien contempla un régimen común para el comercio de servicios financieros, de telecomunicaciones y sobre pagos y movimientos de capital, está estrictamente ajustado a las listas de compromisos específicos de los distintos países con respecto a cada una de dichas materias.

Brasil-Perú

Brasil comunicó a la ALADI el 25 de abril de 2017 que había internalizado el Acuerdo de Profundización Económico-Comercial con Perú. A la fecha, Perú todavía no lo ha ratificado.

El mentado Acuerdo “de Profundización” fue suscrito en Lima el 29 de abril de 2016: no constituye un protocolo adicional ni un anexo al AAP.CE 58 Mercosur-PERÚ; tampoco está respaldado por algún compromiso programático hacia una eventual convergencia plurilateral, como en el caso de la relación entre Mercosur y México (AAP.CE 54).

Por el contrario, dicho acuerdo “de Profundización” constituye un tratado internacional desvinculado del Mercosur. Es particularmente ambicioso, porque a excepción del programa de reducción arancelaria (que formalmente sigue vigente bajo el AAP.CE 58), abarca temas negociados en los tratados de libre comercio de última generación: comercio de servicios; inversiones; contratación pública; solución de controversias.

Por lo demás, prevé la incorporación de compromisos relativos a servicios financieros y comercio electrónico. Y anticipa futuras negociaciones acerca de telecomunicaciones, reconocimiento de títulos y grados, transporte terrestre y movimiento de personas.

Bilateralismo extra-regional: el caso Brasil-Estados Unidos

Los Estados Partes del Mercosur lograron converger para suscribir tratados de libre comercio que se encuentran vigentes pero de bajo riesgo competitivo con Egipto e Israel, y un Acuerdo de Comercio Preferencial con la Unión Aduanera de África del Sur (SACU).

En cambio, la formalización del texto consolidado ante la Unión Europea denota, luego de arduas y extensas tratativas, un gran esfuerzo para compatibilizar posiciones entre los cuatro países. Este logro seguramente deberá ser incorporado, a la hora de

reconfigurar el Mercosur, como valioso acervo de coincidencias regulatorias. Tales coincidencias persistieron en las negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

Entretanto, conviene tomar nota de las expectativas que se han ido gestando durante el curso de diversas tratativas estrictamente bilaterales entre Brasil y EE.UU.

En ese itinerario, un primer hito fue el de la visita del presidente Barack Obama al Brasil en marzo de 2011. Entonces fueron firmados diez acuerdos bilaterales, uno de los cuales previó el establecimiento de una comisión destinada a negociar y zanjar divergencias sobre cuestiones comerciales.

Cuatro años más tarde, las autoridades del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil y del Departamento de Comercio de Estados Unidos suscribieron un memorando que, bajo la carátula de facilitación del comercio bilateral, apuntaba a la convergencia normativa tendiente a eliminar obstáculos técnicos al comercio. Prontamente fue activado el primer entendimiento entre las agremiaciones privadas en el sector cerámico, que fijaron las bases para armonizar normas técnicas. En la misma línea, durante 2018 la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Comercio Exterior (CAMEX) y organismos estatales del gobierno estadounidense delinearon coincidencias en un memorando de entendimiento de cooperación conjunta sobre buenas prácticas regulatorias. Y en marzo de 2020, con motivo de la reunión entre los presidentes de ambos países en Washington, se decidió negociar un Protocolo con disposiciones sobre facilitación, prácticas regulatorias y anticorrupción, que finalmente fue firmado el 19 de octubre de ese año.

Tareas pendientes

Con tantos antecedentes a la vista, los gobiernos de los Estados Partes del Mercosur no deberían perder más tiempo y encarar dos cuestiones estrechamente vinculadas entre sí: los términos bajo los cuales habrán de reformular sus relaciones recíprocas y los márgenes de acción que se concederán para negociar bilateralmente frente a terceros Estados. Como punto de partida, tendrían que considerarse los acuerdos bilaterales ya negociados.

Respecto de las tratativas pendientes y futuras, habría que prever cuáles serían los alineamientos para contraer compromisos en conjunto.

En la medida que se conserven los principales instrumentos de una política comercial externa común, correspondería ponderar las experiencias de concertación que cristalizaron con las coincidencias logradas en las negociaciones, aunque todavía no consumadas, frente a la UE y AELC.

Si esos alineamientos no pudieran replicarse, total o parcialmente, los países del Mercosur mínimamente deberían convenir reglas tendientes a equiparar o bien a

compensarse recíprocamente las mayores concesiones y mejores ventajas o beneficios otorgados bilateralmente por cualquiera de ellos a terceros países.

Y en relación al aprovechamiento de las concesiones, ventajas o beneficios a ser obtenidos por cada Estado Parte como consecuencia de sus acuerdos bilaterales con terceros países, una prueba inequívoca de la vocación integracionista sería la disposición para extender o, en su caso, compartir tales acreencias mediante los instrumentos adecuados. Por ejemplo y para empezar, los Estados Partes podrían obligarse entre sí a concertar con los terceros países en materia de calificación de origen de los bienes negociados, cláusulas de acumulación ampliada en favor de los otros Estados Partes del Mercosur.

Finalmente los países del Mercosur deberían afrontar el desafío de la economía global mediante acciones de complementación y cooperación para emprender de manera concertada inversiones en infraestructura y prestaciones de servicios sobre áreas estratégicas como la energía y las telecomunicaciones.

Al respecto, la vecindad territorial y las interconexiones físicas y electrónicas requeridas para un desarrollo compartido, tendrían que impulsar la adopción de posiciones uniformes o armonizadas con el objeto de profundizar su conectividad y a la vez negociar frente a las corporaciones transnacionales de cuyos activos y suministros dichos países no pueden prescindir.

FUENTE tradenews: <https://tradenews.com.ar/dossier-por-que-es-necesario-blanquear-el-bilateralismo-en-el-bloque/>