

Respuesta de REDES – AT al llamado a consultas públicas sobre negociaciones comerciales realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores

No existe información oficialmente disponible para la sociedad civil organizada sobre las negociaciones comerciales internacionales en las que el país está comprometido. En referencia a las que son objeto de la consulta a la que pretendemos responder con este documento, las negociaciones MERCOSUR-UE se distinguen frente a las demás porque los textos en negociación comenzaron a ser filtrados desde fines de 2017. Con las limitaciones que tiene el acceder a información no oficial, no necesariamente actualizada y no completa, esta situación permite tener un panorama más acabado sobre las características del proceso en curso y desarrollar nuestras preocupaciones en ese sentido. En el caso de la negociación con las otras contrapartes la carencia absoluta de información no permite más que postular reflexiones generales.

Las negociaciones que nuestro país se dispone a emprender, en el marco de MERCOSUR se deben analizar considerando las características de la actual etapa de la negociación comercial internacional. Los nuevos estándares de negociación instalados por el megarregionalismo constituyen una línea de base nueva para las negociaciones internacionales y se trasladan a los diversos procesos negociadores de la actualidad. Esto vale tanto para las negociaciones con la Unión Europea (UE), como en los procesos de más reciente iniciación (MERCOSUR-EFTA, Canadá, Corea del Sur y Singapur). Esta nueva línea de base busca ir más allá en la desregulación y en la liberalización de compromisos acordados en la OMC en materias altamente sensibles como los servicios, el papel del Estado en la economía (empresas públicas, monopolios), la regulación doméstica o las inversiones. Además, introducen nuevos temas a la negociación comercial, por ejemplo, el comercio electrónico y la gobernanza de internet.

Negociaciones MERCOSUR-UE

Los textos filtrados, disponibles en inglés en el sitio bilaterals.org¹, dan cuenta 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

¹ La filtración se realizó en febrero de 2018.

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.

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" que incorpora una serie de elementos relacionados a lo que se conoce comúnmente como cláusulas de industria naciente. La sección propone una serie de salvaguardas ante la afectación de la instalación o supervivencia de empresas locales producto de la competencia con bienes importados con sujeción al acuerdo. Según esta versión de enero 2018, Europa simplemente ha pedido la eliminación de esta sección. Coherente con esta posición es la presión por la 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.

El **comercio agrícola**, en particular las exportaciones de carne, constituyen el principal interés ofensivo de MERCOSUR. La propuesta de la UE en esta materia que se ha filtrado, deja en evidencia su no disposición a negociar sobre los subsidios agrícolas. Por otra parte, según la información que ha trascendido las posibilidades reales de incrementar el acceso a mercados para los productos agropecuarios de MERCOSUR está cada vez más en duda. Según diversas informaciones difundidas la cuota de acceso para la carne vacuna de MERCOSUR que ofrece la UE varía entre 70.000 y 100.000. Si tomamos el mejor escenario disponible según la información a la que podemos acceder, es decir las 100.000 toneladas, estaríamos ni más ni menos que ante la misma cuota que la UE ofreció en el relanzamiento de las negociaciones de 2004, oferta rechazada por MERCOSUR oportunamente. 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 atención respecto a la posibilidad de efectivo aprovechamiento de la cuota 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. Es imperioso

que la sociedad conozca la respuesta que se ha dado a estas presiones desde los países de MERCOSUR.

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 nuestros productos más competitivos, 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. Vale la pena preguntarse cuál es el costo de un potencial aumento relativo de las exportaciones de carne. Las condiciones negociadas en otras materias no estrictamente comerciales pueden brindarnos la pista para comenzar a ensayar algunas respuestas.

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 como dice el nombre no constituye acuerdo a nivel OMC sino de algunos países miembros. La UE insta a que las obligaciones alcancen las compras realizadas por entidades públicas en todos los niveles de gobierno (central, regional y local= y que queden comprendidas todas las compras cuyo valor supere el entorno de los 155.000 euros. En los hechos, esto se traduce en que las empresas europeas pueden acceder a licitaciones públicas realizadas por entidades gubernamentales de todo el territorio nacional. Tampoco en este capítulo se observa que pueda existir un trato especial y diferenciado por parte de la UE.

A diferencia de lo que ha sido el histórico de las negociaciones, en esta etapa la UE (que ha profundizado sus exigencias a la apertura y desregulación) ha incorporado un capítulo sobre **Empresas del Estado**. El texto filtrado derivado de la XXXII Ronda de negociaciones de febrero-marzo nos permite afirmar que se incorporan criterios ya presentes en la negociación del TiSA. El capítulo apunta a incorporar a las empresas de propiedad estatal a 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". 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 servicio². 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

² TiSA, art X.2.1 y X.4, Anexo sobre empresas del Estado, setiembre de 2016, con observaciones de la UE, octubre de 2016.

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 nuestro país.

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, aplica TNMF 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 da un paso más e incluye a todos los niveles de gobierno.

En base a los textos filtrados, manifestamos nuestra preocupación sobre la inclusión de obligaciones muy rigurosas en materia de protección a la **Propiedad intelectual**. La negociación ha pasado de un nivel de negociación mínimo en cuanto a lo que el MERCOSUR aceptó negociar limitadamente a una apertura sustancial de los compromisos en la materia. Hoy el capítulo versa sobre los puntos más duros de la negociación en esta materia: derechos de autor (extensión a 70 años de la protección de obras literarias y artísticas de su libre disposición en el dominio público, 20 años más de extensión en el caso de Uruguay) y derechos conexos, marcas registradas, diseños industriales, indicaciones geográficas, patentes, protección de la información no divulgada, variedades vegetales, entre otros. La UE sigue manteniendo una postura muy agresiva en materia de patentamiento de variedades vegetales. Está exigiendo la adhesión al Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (Convenio UPOV) en su versión de 1991 que no está vigente ni para Argentina ni para Paraguay o Uruguay. UPOV 91 promueve la apropiación vía el patentamiento de las semillas y los procesos de reproducción y cosecha. Constituye un instrumento de enajenación de los derechos de las/os agricultoras/es locales y tradicionales a favor de las transnacionales de la cadena del agronegocio.

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. Llama la atención que esta materia tan cara para el desarrollo sea considerada como aspecto secundario en la puja de las negociaciones con la UE por parte de la Cancillería.³

También vemos con preocupación que el acuerdo con la UE incorpora las “nuevas agendas” de las negociaciones comerciales mediante la incorporación de la agenda de **Comercio electrónico**. Esta agenda es presentada como la “agenda del futuro” por la importancia que ha ganado la llamada “economía digital”. Los avances de las tecnologías, sobre todo las nuevas tecnologías y la fuerte incorporación de éstas a los bienes y servicios, incluso sustituyendo las tradicionales formas de provisión de bienes y servicios, nos lleva a considerarlo especialmente en cuanto a las implicancias que tendrá en la estrategia de desarrollo de países como Uruguay.

Los contenidos negociados bajo esta agenda tienen características diversas, van desde las transacciones realizadas por vías electrónicas a la regulación o, mejor dicho, la presión por la desregulación de ciertas actividades –servicios– que las empresas promueven líderes en el sector promueven. El libre flujo de datos, la protección de los códigos fuente y el menor grado posible de reglamentación de las actividades a nivel local, son las claves para la rentabilidad de las empresas. En conclusión, estamos frente a un área que define en gran parte el margen futuro para aplicar políticas que permitan avanzar hacia una industrialización tecnológica o, en su defecto, regular las imposiciones y los formatos pre-establecidos para la provisión de bienes y servicios. Lamentablemente, la única información filtrada sobre esta materia es la contenida en el capítulo de Comercio de Servicios y una tabla que compara las propuestas (en algunos pasajes) de la UE y el MERCOSUR.

En materia de **Comercio De Servicios**, el capítulo incorpora las obligaciones estándar en materia de trato y acceso a mercados. Incorpora obligaciones en materia de regulación doméstica y abarca un amplísimo conjunto de sectores: servicios financieros (incluidos los nuevos servicios), telecomunicaciones, comercio electrónico, 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. Parece haber habido un aprendizaje de la fuerte controversia ocasionada por la implementación extensiva de las listas negativas ya que se incorpora la posibilidad de la modificación de las listas de compromisos en cualquier momento, luego de tres años de vigencia del acuerdo. No obstante, esa

³ Nota de Prensa, “Uruguay asumirá la presidencia del Mercosur la semana que viene”, La Diaria, 13 de Junio de 2018.

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.

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 internacionales. Esto se refleja en el capítulo que busca negociar con el MERCOSUR. Es imperioso que exista información actualizada sobre los contenidos en negociación y que se habilite un debate público e informado que permita evaluar los impactos de estos compromisos en nuestras sociedades.

Reflexiones generales sobre los procesos negociadores sobre los que no existe información disponible.

No existe información disponible sobre los procesos de negociación que se están iniciando con la EFTA, Canadá, Corea del Sur y Singapur. En todos los casos existen antecedentes de negociación por estas contrapartes en la firma de acuerdos comerciales de amplio alcance que incluyen: el comercio de bienes, medidas sanitarias y fitosanitarias y política de competencia, comercio de servicios, comercio electrónico, propiedad intelectual, inversiones, barreras técnicas al comercio, regulación doméstica. Por su parte, Canadá y Singapur son partes fundamentales del CETA y el Acuerdo Transpacífico en su nueva versión (sin Estados Unidos). Estos procesos de negociación han causado fuertes movilizaciones a nivel internacional por su impacto negativo en la vida de las personas y el intenso nivel de secretismo con el que se negocian.

Además de conocer las oportunidades disponibles en materia de apertura de mercados es imperioso que el gobierno informe sobre las condiciones, los estándares sobre los que se lanzan estas negociaciones y que se trabaje en una lógica de diálogo que permita acercarnos a comprender cabalmente las oportunidades y los impactos que pueden tener en nuestro futuro.

Es imprescindible contar con evaluaciones de impacto públicas que puedan ponderar los beneficios pero también los costos de los compromisos que se asumen con estos acuerdos.