

# Negociación entre Uruguay y China. Cuestiones a tener en cuenta



Nelson Illescas



 JULIO  
2022



## Negociación entre Uruguay y China. Cuestiones a tener en cuenta

El gobierno de Uruguay ha dado un paso adelante en sus intenciones, ya declaradas desde hace varios años, de avanzar en la concreción de acuerdos comerciales con terceros países de forma bilateral, por fuera del Mercosur.

Así, apenas una semana antes de recibir la presidencia pro tempore del bloque de manos de Paraguay, el Gobierno uruguayo ha anunciado que se logró cerrar un acuerdo sobre la realización de un estudio de factibilidad con China para comenzar la negociación formal sobre un Tratado de Libre Comercio (TLC).

Este movimiento de Lacalle Pou, que concreta una de las promesas de su campaña presidencial de 2019, genera varios interrogantes, los cuales pretenden ser abordados, al menos en parte, a continuación.

Durante la Cumbre, el presidente de la República del Paraguay, Mario Abdo Benítez, defendió la posición paraguaya de adoptar políticas conjuntas y compartidas dentro del Mercosur. Señaló que, si se pretendía abrir el mundo al bloque, las decisiones debían ser consensuadas, con negociaciones comerciales donde participen todos los estados parte.

El Canciller argentino, por su parte, remarcó que “Seríamos más débiles sin MERCOSUR. Tendríamos menos músculo para enfrentar los cambios en las formas de producción y el comercio por fuera del bloque. Tendríamos mucho menos masa crítica para nuestra presencia e inserción internacional”. Por otro lado, el presidente argentino deslizó la posibilidad de insistir en que China tuviera un acuerdo con el MERCOSUR, señalando que esto haría más fuerte a ese acuerdo.

### Cuestiones legales

La primera pregunta es si Uruguay, como miembro pleno del Mercosur, puede negociar un TLC con un país de fuera de la región, por su cuenta y sin el visto bueno del resto de los socios del bloque. El gobierno de dicho país se justifica señalando que la unión aduanera no funciona como tal y, por tanto, Uruguay puede avanzar en conversaciones y cerrar acuerdos.

En particular, hay que referirse a la Decisión CMC N° 32/00, que regula lo relativo al Relacionamento Externo del bloque en el marco del Relanzamiento del Mercosur del año 2000, que en su Artículo 1 establece: “Reafirmar el compromiso de los Estados Parte del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias

arancelarias”. Desde Uruguay se afirma que dicha norma no está en vigor en su país por no haber sido internalizada.

La Dec. 32/00 surgió en momentos donde se buscaba darle mayor impulso al bloque. Su basamento es el Artículo 1 del Tratado de Asunción (TA), instrumento constitutivo del Mercosur. Más concretamente en el apartado que señala que el Mercado Común implica (...) la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales; (...). Esto, a su vez, debe complementarse con otros artículos del mismo Acuerdo, como el art. 2 que establece la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los países miembros y el Art. 5, por el cual se establece el arancel externo común.

En cuanto a la referencia de “no haber entrado en vigor la norma por no haber sido internalizada”, hay que tener presente el artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto que fija que no todas las normas requieren incorporación para estar vigentes . En tal sentido, Ventura y Perotti (2004) señalan que la necesidad de internalización (que se regula por el sistema jurídico del MERCOSUR) resulta, en particular, cuando: a) la propia norma mercosureña (derivada) determina expresamente que deberá ser incorporada por el ordenamiento nacional (tal como sucede en la Comunidad Europea –CE– con las Directivas y en la Comunidad Andina de Naciones –CAN– con las Decisiones en supuestos específicos); b) la misma no sea operativa por sí sola y requiera, por tal motivo, del complemento del sistema jurídico interno; c) esté sujeta a condición o a la actividad de los órganos del MERCOSUR competentes o de las autoridades estatales que corresponda . Ninguna de estas cuestiones es cumplida por la Dec. 32/00.

Y volviendo al texto de la Dec. 32/00, la misma “reafirma” un compromiso de negociar conjuntamente, es decir, el compromiso es preexistente a la misma y basado en el Tratado de Asunción, en los artículos anteriormente mencionados. Félix Peña ha señalado que, al establecer en su artículo 2° la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los países miembros como la base del Mercado Común previsto en el artículo 1°, el Tratado de Asunción introduce la principal garantía jurídica -y por ende política- de los compromisos libremente asumidos por los países miembros, concebidos como un conjunto indisoluble. Para Peña, la disociación requeriría modificar el Tratado, esto es, pactar un nuevo instrumento jurídico internacional multilateral negociado entre los países miembros del Mercosur; o alternativamente, la denuncia del mismo por parte del país que no estuviere de acuerdo con la vinculación entre un tratamiento preferencial irrestricto y un arancel externo común.

Un último aspecto a mencionar relacionado con la legalidad, es que el propio Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur ha afirmado que las normas establecidas en los Tratados y protocolos tienen mayor valor jurídico que una decisión, en virtud del artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto y, el 1 y 39 del Protocolo de Olivos.

Se podría argumentar que muchas de las disposiciones del TA se han incumplido en los últimos años, pero eso no otorga la facultad a un Estado Miembro de considerarlo abolido o prescripto. A su vez, el bloque cuenta con los mecanismos institucionales adecuados para eventualmente resolver esta duda jurídica, como es la constitución de un Tribunal Ad Hoc –si Uruguay iniciase una negociación fuera del bloque, sus socios lo plantearían- o una solución más sencilla, como es el pedido de una Opinión Consultiva al Tribunal



Permanente de Revisión. Esta alternativa, si bien no tiene carácter vinculante, permite obtener la interpretación genuina de derecho del bloque, del órgano más apropiado para ello.

## Cuestiones institucionales

Desde su creación, el bloque ha ido de mayor a menor. Tras su nacimiento en 1991 (y entrada en vigor en 1994), tuvo algunos hitos que fueron dotándolo de mayor institucionalidad (Protocolo de Ouro Preto), éxito económico (aumento del comercio intrazona) y relacionamiento externo (acuerdos en el marco de la ALADI, más algunos extrazona como Egipto, Israel, India y SACU).

Pero de un tiempo a esta parte, las desavenencias de sus socios empiezan a denotar el cansancio y la disconformidad que poseen los países Miembro respecto de su estructura, disciplinas y, especialmente, resultados económicos y comerciales; indicando que tal vez existe una falta adaptación del organismo a los tiempos que corren y a los nuevos desafíos a los que se enfrentan sus socios.

Después de muchos años de estancamiento negociador, en el periodo 2015-2019 el bloque retomó la dinámica de negociación de acuerdos comerciales. Así, se alcanzaron principios de Acuerdo con la UE y con EFTA, y se iniciaron negociaciones con Canadá, Corea del Sur y Singapur. Pero el cambio de gobierno en la Argentina primero y, la llegada de la Pandemia del COVID-19 después, modificó fuertemente la agenda.

Ante la falta de impulso en el relacionamiento externo y el retroceso del comercio intrazona, dos han sido los reclamos más importantes de los últimos años: la posibilidad de negociar bilateralmente con otros socios comerciales (reclamo liderado por Uruguay, como se ha detallado más arriba) y la rebaja del Arancel Externo Común (AEC), con Brasil como su principal impulsor, que se analiza seguidamente.

Si bien se ha venido trabajando en su revisión desde el 2019, a través del Grupo Ad Hoc para el análisis de Consistencia y Dispersión del AEC, Brasil ha comenzado a realizar una fuerte presión para que dichos cambios finalmente se materialicen. Su reclamo se basa en que el AEC no responde a los cambios en la producción y el comercio internacional que se han desarrollado desde 1994, cuando fue implementado. Asimismo, buscan que la rebaja contribuya al abaratamiento de bienes importados, beneficiando a consumidores y empresas que utilizan estos insumos en su proceso productivo.

En marzo de 2021, Brasil avanzó con una propuesta de reducción del AEC del 20% de carácter lineal y transversal en dos etapas (mayo 10% y diciembre 10%). En dicho momento, Argentina planteó una contrapropuesta, con menor nivel de ambición, y las partes no lograron alcanzar un acuerdo. Con el cambio de presidencia pro tempore en el bloque, Brasil nuevamente reclamó una rebaja de los aranceles en frontera. Y si bien durante un encuentro en Brasilia en octubre de 2021 entre el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Embajador Carlos França, y el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Santiago Cafiero, se logró dar los primeros pasos para destrabar la cuestión, tampoco se alcanzaron acuerdos.

Esto llevó a que Brasil iniciara por su cuenta una rebaja de facto del AEC. En los primeros días de noviembre de 2021, por medio de una resolución, modificó el AEC con una rebaja

del 10% en los derechos de importación para el 87% del universo arancelario hasta el 31 de diciembre de 2022. Y en mayo de este año, el gobierno de Brasil volvió a decidir de forma unilateral una nueva rebaja del 10% en 6.195 productos englobados dentro del AEC. Con esto, el 87% de los productos de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) tendrán un 20% de rebaja de aranceles para las importaciones desde Brasil.

El objetivo declarado fue el de paliar las consecuencias económicas negativas derivadas de la pandemia del Covid-19 y la guerra en Ucrania -principalmente el alto costo de vida de la población de bajos ingresos y el aumento del costo de las empresas que consumen estos insumos en la producción y comercialización de bienes.

Durante una reunión del Consejo del Mercado Común celebrada el 20 de julio del presente año, el bloque acordó reducir el AEC en un 10% para la mayor parte del universo arancelario, sujeto a las excepciones que ya existen en el bloque. Si bien esto convalida en cierta medida la primera rebaja del AEC que Brasil llevó adelante en 2021, la realizada en 2022 no ha sido aun considerada. Resta saber si dentro del compromiso de continuar el trabajo en los órganos pertinentes del bloque con miras a proseguir con la revisión del AEC, la misma será incluida.

## **Cuestiones políticas (o geopolíticas)**

Otro de los interrogantes que surgen a raíz de la iniciativa uruguaya tiene que ver con el análisis de la conveniencia (y pertinencia) de negociar un acuerdo de estas características con un socio como China, como señaló en su discurso en la Cumbre del bloque el presidente argentino. En particular, el bloque no ha logrado consensuar una respuesta a este interrogante, planteado al menos desde el acercamiento que el gigante asiático ha hecho a la región con la publicación de su primer Libro Blanco en 2008 para el relacionamiento con América Latina (propuestas reiteradas en el Libro Blanco de 2016) o la propuesta concreta para un estudio de factibilidad de un acuerdo comercial, que data de 2012. La ausencia de una estrategia común de inserción internacional, incluso de consensos básicos en relación con el rol del comercio internacional, impide cualquier definición en este sentido.

Para contribuir a la inserción internacional de sus socios, el Mercosur debe avanzar en definiciones estratégicas comunes, especialmente con un socio del tamaño y la relevancia geopolítica de China, que ya representa alrededor del 30% de las exportaciones del bloque y un 25% de las importaciones.

En particular, el sector agroindustrial podría constituirse en una plataforma para avanzar en ese vínculo, presentándose como un proveedor confiable de alimentos y tecnología agrícola. Un acuerdo comercial, con centro en el sector agroindustrial y que contemple las sensibilidades argentinas, podría ser una buena alternativa para afianzar la relación; trayendo tanto beneficios económicos, a través del incremento de exportaciones de productos identificados con potencial o de inversiones en áreas estratégicas, como institucionales: consolidando el acceso a mercado conseguido mediante el aprovechamiento de las oportunidades de la coyuntura, permitiendo establecer reglas de juego claras a nivel bilateral/regional y sentando las bases para la cooperación en el marco multilateral.



Pero el contexto actual obliga a ser muy cuidadosos, y refuerza la necesidad de una mirada regional coordinada. La reorganización del orden mundial luego de la invasión de Rusia a Ucrania tendrá consecuencias sobre las posibilidades de relacionamiento del Mercosur. La posible mayor competencia entre dos grandes bloques, que están aún difusos, pero con miras a consolidarse -uno occidental liderado por Estados Unidos, con un rol más protagónico de la UE, y otro bajo la influencia china que mantendría un fuerte relacionamiento con Rusia-, traería mayores condicionamientos a nuestros países y los colocaría frente a importantes desafíos para su inserción internacional política y económica. No parecería el momento más adecuado para miradas y acercamientos unilaterales.

## Consideraciones finales

El intento de Uruguay de negociar con China puede que no tenga demasiado sustento jurídico, pero políticamente da cuenta de un Mercosur que no responde a los intereses del país y no brinda las soluciones requeridas por éste, subrayando la necesidad de contar con una agenda activa de negociación externa para la internacionalización de productos y empresas. En caso de avanzar la iniciativa no solo resultaría en desvío de comercio, sino que limitaría la posibilidad de un acercamiento conjunto y coordinado a una de las principales economías del mundo, y hasta pondría en jaque la estructura institucional del bloque.

Estructura institucional que ya había sufrido el avance unilateral de Brasil con la rebaja del AEC. De igual manera, las acciones del gobierno brasileño además de señalar la urgencia de adecuar el AEC a una estructura productiva completamente diferente a la existente al momento de la entrada en vigor del Mercosur, también dificultan que esta se realice de manera gradual y sobre todo coordinada, tomando en consideración la potencialidad de las cadenas regionales de valor. Sobre esta cuestión se ha tomado nota en la reciente Cumbre del bloque.

Estas iniciativas, y otras en sentido opuesto, tienen su origen en posiciones visiblemente distintas de los miembros en torno a la inserción internacional, e incluso con relación al rol del comercio internacional. Diferencias que precisamente han bloqueado las posibilidades de avance y adecuación del bloque a los tiempos que corren.

Si bien la Cumbre del bloque descomprimió ciertas tensiones, no resolvió las cuestiones de fondo. Y ahora comienza la presidencia *pro tempore uruguaya*, país que sigue remarcando la necesidad de avanzar en negociaciones. En tal sentido, el presidente de Uruguay, Lacalle Pou, remarcó que "la mejor manera de proteger a mi nación, a mi pueblo, es abriéndome al mundo", dejando claro que China no será el único país con el que Uruguay busque nuevos acuerdos: "Seguramente avancemos con otros países y otros bloques. Vamos a informar inmediatamente se tome la decisión de ese avance".

La situación parece haber llegado a un punto crítico, y obliga a la Argentina y al resto de los Miembros a repensar el Mercosur y, más aún, su rol en sus estrategias de inserción. De lo contrario, los avances unilaterales condenarán al bloque, como mínimo, a la irrelevancia.

Aún estando convencidos de la importancia de la integración regional, es claro que el actual esquema del Mercosur no da respuesta a las necesidades de sus Miembros, por lo que necesariamente debe readecuarse para mantenerse como plataforma de la inserción





internacional de sus Miembros. La mentada flexibilidad puede ser una alternativa, pero como tal requiere de consensos mínimos indispensables para que sea exitosa. El momento actual, ante los cambios geopolíticos que estamos transitando, le agregan relevancia y urgencia a este ejercicio.

