

Chaire Mercosur

SCIENCES PO



Towards an Agreement between Mercosur and Europe
Hacia un acuerdo entre el Mercosur y Europa
Vers un accord entre le Mercosur et l'Europe
A caminho de um acordo entre o Mercosul e a Europa

Sciences Po
Chaire Mercosur

Working group on European Union-Mercosur negotiations
Grupo de seguimiento de las negociaciones Unión Europea-Mercosur
Groupe de suivi des négociations Union européenne-Mercosur
Grupo de acompanhamento das negociações União Europeia-Mercosul

Annual report 2000
Informe anual 2000
Rapport annuel 2000
Relatório anual 2000

Towards an Agreement between Mercosur and Europe
Hacia un acuerdo entre el Mercosur y Europa
Vers un accord entre le Mercosur et l'Europe
A caminho de um acordo entre o Mercosul e a Europa

English (translation Liz Libbrecht)

Contents

Foreword	p.3
List of Experts.....	p.4
Introduction.....	p.5
Failure at Seattle: consequences for European Union-Mercosur negotiations	p.6
For and against the agreement on interregional free trade.....	p.10
Agenda setting: key questions in the negotiation.....	p.13
Cross-sectoral concessions: the link between investment and trade	p.15
Conclusion: ideas for moving ahead	p.18
Rio de Janeiro seminar - 20/6/2000: programme, list of participants, sponsors.....	p.82

Español (traducción Jesus Del Rio-Sciences Po)

Indice

Prefacio	p.22
Lista de los Expertos.....	p.23
Introducción.....	p.24
El fracaso de Seattle: consecuencias para la negociación Unión Europea-Mercosur.....	p.25
Pro y contra el acuerdo de libre comercio interregional	p.29
Establecer la agenda: las cuestiones claves de la negociación.....	p.33
Concesiones sectoriales mutuas: el vínculo entre inversión y comercio	p.35
Conclusión: ideas para avanzar.....	p.38
Seminario de Rio de Janeiro- 20/6/2000 : programa, lista de los participantes ; patrocinadores.....	p.82

Français

Table des matières

Avant-propos	p.41
Liste des Experts	p.43
Introduction.....	p.44
L'échec de Seattle : conséquences sur la négociation Union européenne-Mercosur.....	p.45
Pour et contre l'accord sur le libre-échange interrégional.....	p.49
Etablir l'agenda : les questions clefs de la négociation	p.53
Concessions sectorielles croisées : le lien entre investissement et commerce	p.55
Conclusion : des idées pour avancer	p.58
Séminaire de Rio de Janeiro- 20/6/2000 : programme, liste des participants ; sponsors	p.82

Português (tradução Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. de Silva- FUNAG)

Indice

Preâmbulo.....	p.63
Lista de Peritos.....	p.64
Introdução	p.65
O fracasso de Seattle: consequências sobre a negociação União Europeia – Mercosul.....	p.66
Prós e contras o acordo de livre comércio inter-regional.....	p.70
Preparar a agenda: as questões-chave da negociação	p.74
Concessões setoriais cruzadas: vincular investimento e comércio.....	p.76
Conclusão: Idéias para avançar	p.79
Seminário do Rio de Janeiro- 20/6/2000 : programma, lista dos participantes ; patrocinadores.....	p.82

Foreword

Formal negotiations for an Interregional Association Agreement between the European Union and the Mercosur were launched in November 1999. The future of political, economic and co-operative relations between Europe and the Southern Cone – one of the regions in the world with the most growth potential – will depend on the outcome of these discussions. The interests at stake are considerable. It is important that they be expressed in all their diversity and taken fully into account if a successful conclusion is to be reached and trade restrictions lifted. A new era in relations between the two regions will thus commence.

With this objective, the Mercosur Chair of the Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences Po) set up the **"Working Group on European Union – Mercosur negotiations"** to serve as an interface between firms, negotiators and civil society. The group is a flexible body facilitating contact and work between the two regions, and thus contributing towards the preparation and monitoring of EU-Mercosur trade negotiations and discussions on the respective positions of the two regions in the WTO context. The aim is to create a permanent consultative group set in a neutral and independent academic framework and consisting of the main actors involved: the private sector, public administrations, political representatives, experts and the international organisations.

This is a follow-up initiative to the seminar, organised jointly with the University of São Paulo (USP) in May 1999, on "Political and economic stakes of European Union-Mercosur negotiation and agricultural deadlock". The seminar was attended by 80 participants: senior executives of firms active in industry, agriculture, agro-food and services – big groups and small and medium-sized enterprises – administrative officials and politicians from the legislative and executive authorities of states, negotiators, diplomats, experts and university researchers in both regions. A report on the work of this seminar was widely disseminated in Europe and the Mercosur, and a summary was published on the web site of the French foreign affairs ministry as a contribution by civil society to the June 1999 Heads of State and Government Summit in Rio de Janeiro.

The "Working Group on EU-Mercosur negotiations" is co-ordinated by an expert from the Sciences Po Mercosur Chair and is organised around a core of about thirty international experts, primarily from the Mercosur countries and the European Union. Participants undertake to work regularly and express their own opinions, without representing any organisation or institution. Confidentiality is guaranteed. The Group commissions studies and produces progress reports throughout the long negotiation processes in which the European Union and Mercosur are engaged at the interregional and multilateral levels. The Sciences Po Mercosur Chair publishes intermediate documents in the form of Technical Studies and Briefing Notes, both on paper and on the Internet, as well as an Annual Report.

During the year 2000, the activities of the "Working Group on European Union-Mercosur negotiations" comprised an Experts' Workshop (Paris, 12 and 13 May 2000) in which technical research was presented and discussed, and a Seminar (Rio de Janeiro, 20 June 2000) organised jointly with the Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) where, on the basis of Briefing Notes drawn up by the experts, technical research results were discussed with representatives of the private and public sectors. Conclusions drawn from work at the Seminar are published in this Annual Report and in a book grouping together all the experts' contributions, published in four languages by the Presses de Sciences Po. Finally, an Annual Meeting in January 2001 in Paris will bring together the experts, representatives of the private and public sectors, and officials from the European Union and Mercosur, to discuss the main conclusions of the Annual Report.

The present Annual Report draws upon technical expertise and more extensive discussions with the public and private actors involved in the negotiations. It is nevertheless binding only on the leaders of the Working Group on European Union-Mercosur negotiations.

Paolo Giordano, Alfredo Valladão, Marie-Françoise Durand
27/07/2000

List of Experts

Klaus Bodemer – Institut für Iberoamerika-Kunde (Germany)
Roberto Bouzas – Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (Argentina)
Alberto Brugnoli – Istituto di Studi Latino-Americani - Università Bocconi (Italy)
Pedro da Motta Veiga - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Brazil)
Robert Devlin – Inter-American Development Bank
Claudio Dordi – Istituto di Diritto Comparato A.Saffa - Università Bocconi (Italy)
Antoni Estevadeordal – Inter-American Development Bank
Paolo Giordano – Groupe d'Economie Mondiale and Chaire Mercosur - Sciences Po (France)
Marcos Jank – Universidad de São Paulo (Brazil)
Catherine Laurent – Institut National de la Recherche Agronomique (France)
Roberto Lavagna - Universidad de Buenos Aires (Argentina)
Patrick Messerlin - Groupe d'Economie Mondiale - Sciences Po (France)
Sheila Page - Overseas Development Institute (United Kingdom)
Felix Peña – Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (Argentina)
José Luis Rhi-Sausi – Centro Studi di Politica Internazionale (Italy)
José Manuel Salazar – Organisation of American States
Maria João Seabra- Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (Portugal)
José Tavares de Araujo Jr – Organisation of American States
Vera Thorstensen - Economic advisor to the Brazilian mission in Geneva (Brazil)
Ramon Torrent - Universidad de Barcelona (Spain)
Marcel Vaillant – Universidad de la Republica (Uruguay)
Alfredo Valladão – Chaire Mercosur - Sciences Po (France)
Lia Valls Pereira – Fundação Getulio Vargas (Brazil)
Mark Warner – Organisation of Economic Co-operation and Development

Introduction

1. Negotiations between the European Union and the Mercosur, set by the 1995 Framework Agreement, are the first negotiations between two custom unions. This is in fact a first in history: the oldest and most integrated regional custom union in the North is to sit at the same table as the most recent and best structured custom union in the South. It took four years, however, during which diplomats from each side did little more than produce a "photograph" of the interaction, before the final communiqué of the Heads of State and Government Summit, in Rio de Janeiro in June 1999, launched negotiations to promote the development and diversification of trade by gradually liberalising bilateral trade on both sides, without excluding any sector and in compliance with WTO rules. This unprecedented exercise with its unusual configuration and ambitious goals is set in a changing conceptual and political – global, regional and biregional – environment characterised by strong challenges and a lack of debate and knowledge.

2. The two partners share similar conceptions of regional integration. The European Union, like Mercosur, has aims that transcend a free-trade zone. But their differences remain huge, whether these concern their level of development, degree of regional integration and structuring or their approach to these trade negotiations. Europe expresses itself through the voice of a single negotiator, the representative of the European Commission who has a mandate and a common position that is the outcome of protracted efforts towards harmonisation by the fifteen member States. The countries of Mercosur have no single negotiator who remains in office for any length of time; negotiations are carried out by a representative on a rotative basis. The newness of the exercise makes it difficult by definition, even if both sides have extensive experience in bilateral and multilateral negotiations and are culturally close, even if the interests at stake huge and, lastly, even if the actors involved are already acquainted with one another.

3. To this complexity are added major interferences and the need for synchronisation with other negotiations: multilateral negotiations at the WTO, Mercosur's hemispheric negotiations in the FTAA context, and EU bilateral negotiations on expansion to the East and the redefinition of its preferential relations with developing countries. It is therefore imperative for each partner to be capable of articulating the timing, pace and objectives of these different discussions, and clearly to distinguish between regional and multilateral questions. The issues addressed in the EU-Mercosur negotiations are extremely technical, highly complex, on the whole largely unexplored and seldom considered by public opinion. Moreover, we note that within each of the regional unions and in their relations with each other, there is a twofold lack of debate: first, of debate on trade issues and, secondly, of in-depth discussions between public and private partners involved in the interregional process.

4. These specific hurdles are set in a general context of challenges to the legitimacy and modes of functioning of major international institutions responsible for regulating global economic equilibria. European and Mercosur governments may certainly have common interests and potential convergence on issues relating to the governability of globalisation, as well as the reorganisation or even the modification of international regulatory institutions (UNO, WTO, IMF, World Bank). But the unexpected episode at Seattle, which blocked the launching of a new round of multilateral WTO negotiations, highlighted the need to involve the different components of civil society in major international discussions. The spectacular emergence of these new protagonists in a negotiation that was by definition inter-State, and their demand to participate in this process, strengthened the need for information and debate. Furthermore, the economic actors and negotiators from each region have different political perceptions of the implications of trade issues. Europe is facing the redefinition of its relations with a globalised world in which it has lost its political centrality, and is concerned about its economic weight. As for Mercosur, the founding option for rapid integration into world trade poses numerous political and economic problems, both internally and externally, in a context in which answers to the question of sustainable development have become urgent.

5. Biregional trade negotiations are therefore taking place in a particularly complex setting. The immediate horizon is July 2001 when discussions, for the moment limited to non-tariff-related aspects, are to include tariff barriers. Three work sessions have already been held. In November 1999 in Brussels the first European Union-Mercosur Co-operative Council launched negotiations on the future Interregional Association Agreement and formulated the structure (Biregional Negotiation Committee (BNC), Co-operation Sub-committee, Technical Groups and Co-ordination Secretariat), the methodology (definition of responsibilities of the BNC, adoption of the "single undertaking" principle, trading of information and transparency), and the negotiation schedule. In April 2000 in Buenos Aires the first meeting of the Biregional Negotiation Committee was held. Participants defined the framework and terms of reference and set up the Technical Groups for the purpose, mainly, of circulating basic information needed for discussions. In June 2000 in Brussels the second round of negotiations was launched. These discussions were marked by the first meeting of the three Technical Groups responsible for trade (information exchange, discussion of specific aims, identification of non-tariff barriers, agenda setting), and by reference to the importance of political dialogue and the definition of its legal framework.

6. At this stage, should we be optimistic or pessimistic? Declarations on the political and economic interest of this dialogue for both sides and on the ambitious and exemplary nature of the future agreement are not incompatible with forms of mutual suspicion in a debate which tends to sink into downright denunciation of each partner's protectionist practices. Worries, frustrations and tensions are starting to appear and voices are raised to criticise the slowness of the process or to insist on the lack of political will and the need to organise the negotiations better. The technical expertise requested by the "Working Group on European Union-Mercosur negotiations" – on which discussions with representatives of the business world and public administrations were based at the Rio de Janeiro seminar – makes it possible to better identify the issues, converging interests, difficulties and deadlocks in this negotiation process.

7. As far as the stakes are concerned, participants in the Seminar agree that these negotiations and the partners' ability to make progress and achieve results will determine not only future relations between the European Union and Mercosur; they will also impact significantly on the "Atlantic Triangle" – the USA, Europe, and South America – and on the future of global economic and geopolitical relations. As regards convergence of interests, it seems that the economic actors have been one step ahead of the negotiation process, so that this process simply follows the dynamics of the trade and investments it is supposed to facilitate and support. A detailed analysis of the global

structure of interaction reveals a large degree of complementarity between the two regions' trade. As for the difficulties involved, they are multiple. When it comes to trade, they concern tariff and non-tariff barriers, market access and, more particularly, certain sensitive products, especially agricultural. These are compounded by institutional difficulties, the result of a lack of symmetry due to the negotiators' mandates and status. This uncertainty around who negotiates with whom can be illustrated by the question asked repeatedly on both sides: "What is the telephone number of Mercosur / the European Union?". Finally, the problems are also political: what are the real trade priorities for each of the governments concerned and, consequently, what is the political investment that each party is prepared to make?

8. A lack of knowledge, debate or political will? To progress towards an agreement between the European Union and the Mercosur it seems that several fronts will have to be tackled simultaneously. It is necessary to structure the negotiations, to do important technical expertise work to feed into the content of talks and to expand and deepen the debate so that political, institutional and commercial deadlocks can be identified and solved. The French presidency of the European Union coupled with the Brazilian presidency of the Mercosur, in the second semester of 2000, could be an opportunity to move into higher gear by giving strong political impetus to the process as a whole.

Failure at Seattle: Consequences on EU – Mercosur negotiations

9. The November 1999 failure in Seattle to launch a new round of multilateral trade negotiations, and the resulting climate of discouragement and melancholy that prevailed at the World Trade Organisation (WTO) offices in Geneva, were spectacular confirmation of the uneasiness pervading major international organisations since the Asian, Russian and Brazilian crises. The lack of governability of globalisation processes was becoming increasingly apparent and a gnawing threat of chaotic developments, systematic crises and major confrontations seemed to hang in the air. The European Union and the Mercosur were designed to be dynamics of economic and political integration in which conflicts have necessarily to be solved through negotiation and co-operation. It follows that the strengthening of relations between these two bodies plays a key part in the prevention of economic or political conflict and the elaboration of new instruments of global regulation.

10. The EU-Mercosur negotiations launched by the Rio Summit in June 1999, and especially the trade section, were grounded in a twofold logic: multilateralism and regionalism. Both are essential in the strategy of states and firms that want to adjust to the new global economic situation under construction. But failure at Seattle and the current absence of a round of multilateral negotiations has indirectly reinforced regional dynamics. The question of compatibility between these dynamics and the universal principles of the WTO (specifically Article XXIV of the GATT) has thus acquired a new dimension. What is the impact of regional agreements on liberalisation and international trade rules?

Regionalism and multilateralism: two parallel paths

11. Theoretical debate in the 1990s on the pros and cons of regionalism and multilateralism no longer seems relevant today. From a political point of view, it is accepted more and more that regional agreements can play an important role as a sort of "liberalisation school" for countries which embark on that trajectory, and that they do not necessarily run counter to the multilateral system – provided that they play by the same rules. On the other hand, the economic efficiency of these agreements is more controversial. Any preferential liberalization inevitably implies the danger of trade diversion. It is therefore hardly surprising that the WTO Regional Agreements Committee has still not reached consensus on the interpretation of basic principles or on the compatibility of numerous specific agreements, including the European Union itself, with Article XXIV of the GATT.

12. In the perspective of a new round of WTO negotiations, it will be necessary to take into account the fact that concessions made in the regional context must necessarily be extended to the rest of the world. In these conditions, why give up a particular position to gain access to a particular regional market when one can concede the same thing in exchange for a global market? Is it better to have a preferential agreement in order to find original solutions and give oneself more advantages in global negotiation? Or would it be preferable to wait for the conclusion of a new WTO round to define regional agreement better?

13. In reality, there is no alternative to applying both logics in parallel. Facing this challenge, European Union and Mercosur negotiators are forced to define very clearly what should be done in the WTO context and what should rather be carried out in an interregional framework. Bilateral negotiation can obviously not advance without some sort of benchmark: the reference that the multilateral process represents. We saw, for example, that one of the main issues responsible for deadlock during the launching of the *Millennium Round* in Seattle was agriculture. It is the very same problem that has proved to be the most difficult to solve in interregional negotiations. It is therefore clearly in the EU's and Mercosur's interests to strive to re-launch the WTO round of negotiations, not only to maintain the dynamics of liberalisation of world trade – essential for both parties – but also to provide a framework and support structure for their bilateral negotiations.

14. The European Union and the Mercosur share a similar conception of regional integration. Their projects, unlike other regional agreements intended simply to be free-trade areas, are designed to be processes for strengthening and deepening relations, which also involve significant aspects of political co-operation. These dynamics of "deep integration" are therefore a constituent of their internal and external economic policy. Thus, faced with the logic of trade liberalisation, it is in the two regions' interests to mutually strengthen each other. Interregional agreement therefore represents a particularly interesting goal for strengthening a politically and economically strategic

partnership between the two parties, even if doubts persist as to the real advantages of liberalising bilateral as opposed to multilateral trade.

15. With or without a WTO round, regional negotiations correspond to vital needs today for states and businesses alike. The latter, subjected to the pressures of global competition, try to meet the challenge by penetrating new markets swiftly without waiting for uncertain multilateral results. That is clearly the attitude of European firms as regards the enlargement of European Union to include Central and Eastern Europe. It is also that of certain US industrial sectors. The textile industry, for example, known to defend protectionism, did not hesitate to open the North American market to Caribbean countries. Its aim is to deploy its production capacities in those countries in order to withstand competition from Asian and Pacific countries (especially China). As far as states are concerned, it is a matter of giving themselves the means to influence the processes and rules of globalisation. It is obvious today, that a group of states has far more room to manoeuvre than a single state (a rule that applies even to the USA) and that participation in one or several regional agreements is also a guarantee of more balanced integration in the world economy. For the vast majority of countries in the world, involvement in several regional negotiations is one of the main conditions for remaining or becoming a global trader and not being dependent on a single major partner.

Regionalism: priorities of the European Union and Mercosur

16. The Mercosur and the European Union are already involved in other integration processes which they each consider as priorities. Negotiations towards the creation of a Free Trade Area of the Americas (FTAA), from Alaska to the Tierra del Fuego, and the enlargement of the European Union to include its eastern neighbours, as well as its opening up to southern Mediterranean countries, will obviously impact directly on bilateral negotiations. The fact that the two partners do not have the same geopolitical priorities compounds the difficulties of bilateral trade negotiations.

17. Since the Summit of the Americas in 1994 in Miami, the Mercosur has become deeply engaged in the FTAA process, despite implicit threats to its own dynamics of profound integration. Nobody can disregard the possibility of access to the North American market, the vastest in the world. Moreover, after the failure at Seattle, these negotiations represent the only dynamic commercial forum where commitments and objectives are already clearly defined and intermediary steps and deadlines set for reaching a conclusion. The negotiations furthermore have the support of technical commissions, mechanisms for publicising debates, and a degree of participation by the business world and civil society. They are already at a very advanced stage, not only from the formal point of view (a first annotated version of the treaty is scheduled for presentation at the next ministerial meeting in early 2001 in Buenos Aires), but also from that of the harmonisation of viewpoints between experts from the entire hemisphere, as well as that of the constitution of powerful interest networks accompanying and supporting the negotiations.

18. Faced with the importance of the North American bloc, organised around the economic weight of the United States and the North American Free Trade Agreement (NAFTA), Mercosur is trying to strengthen its negotiation capacities by presenting itself as the central pole in South American integration. This integration is scheduled to take place in several steps. The first stage will consist of advancing towards a deepening of the Mercosur integration process itself, through the improvement of the custom union and the coordination of macro-economic policies which could even eventually result in monetary union. In parallel, it will be necessary to launch negotiations aimed at extending the bloc towards associated members such as Chile and Bolivia. Finally, the idea is to develop a strategy of rapprochement with the Andean Community with a view to creating a South American free trade area and to extend this type of agreement to countries of the Central American common market. In order to equip itself with more powerful tools to face up to the United States, this view of South America organised around the Mercosur is articulated around the ultimate goal of hemispheric integration.

19. The main challenge that the FTAA process sets for the Mercosur is that of the survival of their regional integration project. If the Mercosur is unable to surpass its current condition of imperfect custom union, it is unlikely that it will be able to survive incorporation into an infinitely vaster and more powerful free trade area. But with a partially paralysed WTO and negotiations with the European Union still in the early stages, refusing the FTAA dynamic is not a realistic option for countries which badly need quick access to the markets of the main industrialised countries. Deepening and expanding are part of the answer but not everything. If they want to maintain their position as global traders and avoid an exclusive one-to-one relationship with the US, Mercosur countries will have to boost parallel integration processes, particularly with the European Union, their main trading partner.

20. The European Union, on the other hand, is currently focused more on domestic problems than on possible trade liberalisation with the Mercosur. The very future of European institutions is at the centre of debate, even if only to deal with the dynamics of expansion to the east that is still the Union's political priority. How can the mechanisms of a Europe of 15 be adapted to the arrival of several new members? In reality, this enlargement, inevitable despite the reluctance of some, is a process that is already at a relatively advanced stage. The financial input by the Union has been colossal and development programmes for future members are under way, as are politically painful revisions of the functioning of the Common Agricultural Policy and the Structural Funds. In the Mediterranean it is security-related considerations which make it a priority region for European policy. Concerned about possibilities of violent destabilisation of the southern shore and resulting migratory pressures, the European Union is promoting the idea of "co-development" - in which the commercial dimension is not the least important. The idea is to revive the economies of the region and to reach a minimum level of political balance. The concern for security explains why relations with the Mediterranean remain a priority, despite unsuccessful attempts to establish co-operation, and the paralysis of the "Barcelona process".

Accelerating interregional negotiation

21. The different priorities of Mercosur and the European Union will necessarily impact on bilateral negotiation. There is a sort of race between the very fast dynamics of the FTAA and the slowness of getting European Union-Mercosur negotiations off the ground. Talks in the hemisphere have achieved remarkable technical results, despite the fact that the US executive has still not managed to obtain Congress' permission to take full responsibility for the negotiations, i.e. the fast track. The Europeans, on the other hand, took nearly five years after signing the Madrid Framework Agreement before discussions on the organisation and format of negotiations with Mercosur were even started. Whereas the essential features of a hemispheric agreement are already being drafted, negotiations between Europe and the Mercosur are still at the information exchange stage.

22. This difference in the pace of discussions and commitments is the cause of misunderstanding and even tension in bilateral negotiations, expressed in the metaphor of the "fiancée". Is it Mercosur that has the role of the beautiful young woman courted by two rich suitors (the US and EU), who plays them off against each other to see which one offers the best dowry. Or is the young woman Europe, the ideal – and rich – partner for Mercosur, that the latter has to accept or refuse? In the first case, it is the Europeans who are in the position of the suitor and who would be well advised to make numerous concessions to counter the attraction of the United States. In the latter case, it is up to Mercosur to make the effort to conquer the beautiful Europe by being as modest as possible in its demands, in order to avoid a bad marriage of convenience with the US.

23. The reality is that these metaphors fail to take into account the real constraints weighing on the two partners. The Mercosur is surely the world's fourth largest integrated market, yet it still has little weight compared to its interlocutors on both sides of the North Atlantic. It therefore has little leeway and few options, especially since a continental free trade zone, if well-negotiated, will also be in its interests. If the future president of the United States is authorised by Congress to take the fast track – something which is very likely – Latin American countries as a whole will have to confront and come to terms with the new steamroller of US trade diplomacy within the FTAA process, irrespective of the advantages of relations with the European Union.

24. As for the Europeans, they have few assets allowing them to rely on their supposed power of seduction while they wait for the Mercosur countries to make up their minds. Europe needs allies to try to re-launch WTO negotiations in conditions favourable to it. Nor can it allow itself to be partially ousted from a Pan-American trade bloc consisting of 800 million potential consumers and approximately 10 trillion dollars of GDP which will, moreover, have a critical mass to define a substantial part of the future rules of the game in the globalised economy. The European Union justifies delays in negotiations with Mercosur by claiming that there is no hurry since the White House is unable to obtain the fast track. Moreover, it says it is ready to advance very fast in areas where the political cost of negotiation is not too high for it, i.e. non-tariff barriers, without due regard for its partner's priorities, i.e. tariff barriers. At this stage this position is still a cause for mistrust among Mercosur countries. They are wondering whether Europe's insistence that Common Agricultural Policy reforms and the European budget decided in Berlin in the spring of 1999 cannot be amended until 2006, is not a constraint equivalent to the absence of a US fast track.

Constraints on trade negotiations

25. Finally, European Union-Mercosur negotiations are still characterised by defensive attitudes and by ways of playing for time and trying to avoid risks inherent in the various dynamics of regional trade integration under way. While Europe cannot afford to get out of its depth in America, Mercosur cannot simply settle for a one-to-one relationship with North America if it wants to retain some autonomy and diplomatic leeway. The key issue is, however, that the hemispheric integration process weighs decisively on the bilateral relationship and that any additional delays in getting a veritable negotiation dynamic between Europe and Mercosur under way simply legitimises a bit more the FTAA project which, despite immense difficulties, is moving forward without too many misgivings.

26. Political will and signs of offensive interests on both sides are therefore the conditions *sine qua non* for spurring on bilateral negotiations. These will nevertheless still have to confront a series of obstacles relating to their own internal constraints. Current divergence on the agricultural deadlock stems partly from the EU's extreme political difficulty in making progress on the Common Agricultural Policy and controlling the pace of its changes, and partly from the fact that the weight of agriculture in Mercosur's trade balance makes it a central issue in any negotiations in which countries of the Southern Cone participate. Deadlock on decisions on the European budget until 2006 is a further problem: on what bases will it be possible to negotiate when talks on tariffs start in July 2001? Moreover, given the free trade measures already accepted during the Uruguay round and the radical liberalisation measures taken by Mercosur countries in the 1990s, it is to be wondered whether the two partners have the internal political consensus needed to tolerate structural adjustments induced by bilateral liberalisation.

27. The institutional constraints weighing on negotiations are further difficulties. Who negotiates with whom? The European Commission wants clarification from its partner: are these negotiations with a regional integration bloc talking with one voice, or is the EU negotiating with four interlocutors: Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay? It has gone so far as to express doubts as to whether the Mercosur, an imperfect custom union whose internal market is far from being unified, can effectively conclude a regional agreement in the sense of Article XXIV of the GATT. Is it not simply a preferential trade zone that benefits from the enabling clause for special and differential treatment reserved for developing countries? In that case, a European Union-Mercosur agreement would be possible without respecting the principle of reciprocity and the most sensitive products could be excluded from the negotiations. It would then not be an exemplary agreement between customs unions of developed and developing countries.

28. The Mercosur naturally refuses this interpretation, asserting loud and clear the compatibility with Article XXIV of the GATT and its attachment to the principle of a "single undertaking" and "substantial all trade" (the agreement must include "in substance" all trade

between the partners). Moreover, it also wonders to what extent the European Union itself is talking with a single voice. As regards goods trade, the Commission's competence is total and agreements are ratified by the qualified majority of member countries. But when it comes to services or investments, the domain of competence is "mixed": negotiation is a prerogative of the Commission but ratification is the business of each member state and can be vetoed by a single country. Should discussions with each of the member countries individually be organised alongside negotiations with representatives of the Commission? In practice, it is customary to talk at the Commission and to lobby in the European capitals, but how will it work when the time comes to sign a horizontal agreement that has sections in which competence is differentiated?

29. The asymmetry of political and economic constraints can also pose a problem. The European Union's participation in world trade (excluding intra-regional trade) is to the order of 19%. For Mercosur, this figure is barely 1.3%. Access to the European market is far more important for Mercosur than vice-versa. Europe is the main customer of the four Southern Cone countries, whereas the latter account for only 1% of European trade. Even if these data can be considered dynamically – the Mercosur market has the highest growth rate for European exports – in strictly commercial terms the two partners clearly do not have the same motivations and the same urgency to reach an agreement. Moreover, as seen, bilateral negotiation remains dominated by defensive interests. Yet the political decision to open negotiations creates and nurtures expectations. After several years of negotiations, none of the parties can allow themselves to endorse a failure that would have an extremely high political cost.

Towards an agreement between the European Union and Mercosur

30. Given all these difficulties, which elements can be said to favour progress in EU-Mercosur negotiations? One of the main conclusions of the Working Group seminar was that an effort has to be made to move past debate on protectionism, and to conceive trade relations from a new angle. The dynamics of globalisation and regional integration processes create increasingly closely linked interdependencies between investors and traders. Mercosur is one of the main destinations of direct European investments in emerging countries and it is increasingly in the interests of the firms concerned to guarantee Mercosur products access to the markets of industrialised countries. The motive is obviously the wish to extend their own operations, but also a concern to ensure equilibrium in Mercosur's balance of payments in order to preserve the stability of the region's currencies.

31. Agriculture, the area in which dispute is greatest, is one of the best examples of this approach. European agro-business firms have increased their investments in the Southern Cone considerably and are trying to take advantage not only of new access to other markets, but also of the segmentation of the European market in order to sell their products on the Old Continent itself. Similarly, the proliferation, within both regions, of public opinion movements concerned about food quality, health measures, the impact of decisions in this respect on the environment, regional development and employment, create constraints not only for the European authorities but also for those of Mercosur. This could favour dialogue and limit confrontation between negotiators.

32. The idea is also not to let commercial negotiation in the strict sense of the terms overwhelm all bilateral relations. Interregional Association Agreement discussions are to have three parts: policy dialogue, economic co-operation and commercial co-operation. Some topics that will be discussed in the framework of co-operation often impact directly on commercial aspects and could even be the subject of intermediate agreements or so-called "early harvests", without threatening the single undertaking principle of the trade negotiations. Hence, the advantage of orienting discussions on co-operation towards the elements of most direct interest for trade relations.

33. The policy dialogue thus acts as a source of stability and consensus between the two partners. At this stage, this part of the 1995 Madrid Agreement is limited to fairly formal dialogue. The need for more institutionalisation is a subject of much hesitation. Would strong and organised bilateral dialogue not be likely to put the two protagonists in an awkward position vis-à-vis their other Latin American interlocutors and Mexico in particular? Either way, new impetus to political dialogue is essential if negotiations are to run smoothly. In short, the general idea is to work towards greater integration and interdependence between the three parts. As the talks progress, steps forward in either of the first two parts could make up for or by-pass stalemate in the third, thus avoiding toughening of positions.

34. A number of elements explaining the efficiency of the FTAA process could thus serve in the EU-Mercosur negotiations. The first was the decision by the participant states to create a neutral technical body (the Tripartite Committee) to support negotiations. This slight institutionalisation of the process helped to balance discussions and to provide more homogeneous technical information for negotiations in which a large number of states with widely diverse capacities are involved. The small-scale but highly effective bureaucracy of the FTAA has been one of the decisive factors in the advancement of negotiations, despite numerous internal pitfalls and deadlocks. The second element is the regular adoption of business facilitation measures, which help to maintain the interest of the private sector and to enhance its support for negotiations. The third is the mechanism of summits and regular ministerial meetings to periodically support and legitimise negotiations at the highest political level.

35. Today, EU-Mercosur negotiations are still dominated by interests which are primarily defensive. No significant progress can be made if only those who refuse the perspective of agreement between the two regions express themselves. It is therefore urgent to promote the development of offensive interest networks, capable of enhancing the public debate with arguments in favour of negotiation. Moreover, after Seattle it is no longer conceivable that such negotiations could take place behind closed doors. Finding the mechanisms to ensure a flow of information with civil society has become a condition *sine qua non* of any major international negotiation.

36. Faced with the current deficit of global governance, the democratic emergence of movements demanding more transparency should not be seen as destabilising. On the contrary, these movements enhance and legitimise negotiators' work. This democratisation of the negotiation process can obviously not involve direct participation in the negotiations of all self-proclaimed interest groups, for that would not only pose problems of representativeness but would also block all possible discussion. On the other hand, transparent and regular

information and the means to allow for the expression and taking into account of demands or ideas from civil society are today a condition governing the success of these international negotiation processes. The official home page of the FTAA web site, the Civil Society Committee and the role of the Americas Business Forum are examples which, albeit limited, have the merit of being innovative. They show and publicly prove the commitment of the member countries to the process, and provide debates with a considerable degree of publicity. They also allow the most active non-governmental groups to be informed and to express their opinions on the negotiations.

For or against the interregional free trade agreement

37. Trade liberalisation between the Mercosur and the European Union is certainly the thorniest issue of negotiation of the Interregional Association Agreement between the two custom unions. The proof is that negotiations on the trade section were formally launched four years after the signing of the Association Framework Agreement, despite political commitment at the highest levels to bring the two areas closer together. Reluctance to address the trade dimension can probably be explained by the overlapping of interregional negotiation with other preferential liberalisation projects and with the new round of WTO negotiations. Yet on both sides of the Atlantic specific interests argue either for or against free trade between the two blocs. A clear definition of the economic advantages of bilateral trade liberalisation, along with the identification and promotion of those advantages at a political level, will give both parties in the negotiation a more realistic picture of the problems to be overcome.

Economic interests

38. Economic analyses of the structure of production and the instruments of protection of European Union and Mercosur countries, as well as their evolution in the past decade, indicate that the two regions have complementary comparative advantages. European countries have an advantage in the production of goods with a high added value, whereas Southern Cone countries perform better in the production of goods with a high content in natural resources, or in that of basic manufactured goods. Because trade flows are currently concentrated in the most protected sectors, simulations indicate that all countries stand to gain amply from trade liberalisation. They also indicate, however, that negotiations will be difficult and intense.

39. The establishment of a free trade area between the two regions would allow for more efficient international specialisation that would generate considerable improvements in welfare in the Mercosur and some improvements in the European Union. Apart from certain European farmers, who would suffer the negative effects of competition from Mercosur imports, producers in both regions would benefit from better allocation of productive resources and the reciprocal opening up of markets. Consumers would benefit from the elimination of unproductive rents related to protectionism. Partial liberalisation that excluded sensitive sectors and particularly agriculture would have the advantage of minimizing the impact of structural adjustment on the sectors exposed to competition, although it would substantially reduce welfare gains derived from the setting up of the free trade area. Clearly, from the economic point of view, collective interest argues for negotiation on the commercial part of the Association Agreement.

40. Other economic factors specific to each of the two regions make reciprocal trade liberalisation desirable. For Mercosur countries, free trade with their main commercial partner would enable them, above all, to reverse the bilateral trade balance that has been negative since the implementation of liberalisation policies adopted unilaterally in the framework of structural reforms at the beginning of the decade. While it is true that European exports have limited access to the integrated Southern Cone market, protective mechanisms set up by the Mercosur states to protect their domestic market are less effective than those of the European Union. Reciprocal free trade would therefore eliminate this asymmetry.

41. For the Latin American countries, the free trade area with the European Union seems to be strongly complementary to the other vast preferential trade liberalisation initiative undertaken in the hemisphere: the Free Trade Area of the Americas (FTAA), for both have the same goal of voluntary insertion into the global economy. Owing to unilateral reforms and to the creation of Mercosur, firms in the Southern Cone have already initiated an internationalisation process that now has to be consolidated and amplified by a positioning in the markets of developed countries. Parallel negotiation with Europe and the countries of the American continent would furthermore enable them to minimise the distortion effects naturally associated with preferential and discriminatory trade agreements. Furthermore, hemispheric free trade would benefit Mercosur industrial sectors most, while in trade with the European Union it would be the agro-business that would derive the most benefits, relatively speaking. From a political economy point of view, the two processes are therefore complementary and cross-fertilisation could take place. These parallel negotiations would guarantee widespread diffusion of the benefits of liberalisation and, in the Mercosur, would minimise sectoral resistance to opening market.

42. In the European countries, economic interest in interregional trade liberalisation seem to be less offensive on the whole. The free trade agreement would make it possible, above all, to consolidate a commercial presence in a dynamic region with high growth potential, in which European firms already have a foothold. For the past decade these firms have made a significant commercial breakthrough and have strengthened their presence through massive direct investments in the agro-business and in industry and services. Consolidation of their commercial presence would involve, in particular, greater participation by small and medium-sized enterprises in trade and investments between the two regions.

43. For European firms the Mercosur is a particularly strategic field for expansion. This region has qualitative consumption structures very similar to those of European consumers, especially in the differentiated agro-food products, and constitutes a basic global market segment for any internationalisation strategy. In fact, in certain industries such as the car or aeronautics industries, European firms' position in the regional Mercosur market is essential if they are to confront competition in global oligopolistic markets with a better advantage than from

the narrow base of European production.

44. Although the integrated market of the Southern Cone is an economic space able to arouse certain offensive interests of European firms, especially in the service sector, interests in favour of a free trade agreement are above all defensive. The main aim is to avoid any eviction effect resulting from preferential access conditions granted by Mercosur to North American rivals in the FTAA context. The Mexican precedent speaks for itself: faced with a substantial loss of market shares after the conclusion of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the Europeans signed a free trade agreement with Mexico with extraordinary rapidity. The main aim of the agreement was to put European firms on an equal footing with their US and Canadian rivals.

45. All these interests argue in favour of free trade, but opposing forces are present in both regions. These forces, grounded in widely diverse logics, have until now been far more visible than those in favour of an open market. We note, moreover, that the activism of certain protectionist positions has enabled other sections which are potentially hostile to the free trade agreement – but which do not yet have an interest in appearing publicly – not to manifest themselves fully. As the negotiations progress it will be necessary to wait for the emergence of new opposition forces. Thus, for the European Union and Mercosur to be able to conclude a sound and equitable agreement, all interests will have to be clearly identified so that a trade-off acceptable to all can be found.

46. Until now it has been the productive sectors most threatened by trade liberalisation which have resisted negotiation. A superficial analysis would indicate that farmers in the European Union and certain industrial sectors of the Mercosur, which prosper owing to protection, are the main opponents of interregional liberalisation. A more detailed and less biased analysis shows, however, that the play of interests is more complicated than it seems at first glance. First, in each of the two regions groups opposed to trade liberalisation overlap only partially with membership of the determined productive sectors. Secondly, the grounds for reluctance to agree to free trade coincide imperfectly with motives related to protectionism rents.

47. In Europe certain farmers threatened by the opening up to imports from Mercosur countries are unquestionably fiercely opposed to free trade. Yet it is also true that the support structure for European agriculture started changing a few years ago. Some of these farmers are now in a position to withstand international competition and are already redefining their strategic goals in relation to an open market. Moreover, aid to European agriculture now meets demands that transcend grants to supplement farmers' incomes, and coincide more with the demands of a large section of European societies which want non-economic issues related to agriculture to be taken seriously. It would therefore be wrong to reduce the debate on the opening of European agricultural markets to the classic debate on protectionism.

48. Certain sectors of European industry are also threatened by free trade with Mercosur. The countries of the Southern Cone have considerable export potential in industrial production with a low level of technology and value-added content, especially in light industry such as leather. Until now European producers who would have to confront such competition have not openly manifested their reluctance to bilateral trade liberalisation. It would nevertheless be advisable not to minimise the forces opposed to free trade in industry, especially in certain peripheral countries of the Union.

49. This sectoral complexity of interests opposed to free trade matches up with national divisions. Although Europe negotiates trade agreements on the basis of its community structures, national governments are involved in the process, either in the establishment of the negotiation mandate, or in the ratification of agreements. Until now France has been seen as the European country most reluctant to agree to trade negotiations. We note, however, that given the complexity of hostile sectoral interests, consensus in favour of a liberalisation agreement on bilateral trade is far from being taken for granted in many countries, including those that consider relations with Latin America as a priority in their foreign policy.

50. Similarly, on the Latin American side, an analysis of economic interests reveals a high degree of complexity which challenges the idea that Mercosur countries are driven by purely offensive interests. First, in agricultural sectors, which are highly competitive in commodities, certain producers fear competition from European imports, especially in differentiated agro-food products with a high added-value. In industry too, unilateral opening associated with the creation of Mercosur has already put heavy pressure on certain sectors that do not seem able to withstand the competitive shock of European imports. Although the latter no longer have the same weight in determining industrial and trade policy in their countries, they nevertheless retain some influence. Furthermore, as regards labour intensive products, the structural adjustment resulting from very strong or rapid exposition to European competition would have a negative impact on employment, which would be politically unacceptable.

Political interests

51. The implications of the reciprocal liberalisation project are obviously not only economic. The European Union and Mercosur are two supranational constructions driven by a common goal of projection and leadership in a multipolar global space. The states in these two regions have chosen to form a partnership in integrated regional blocs, with the aim of becoming unavoidable actors in international economic policy. In this respect, the conclusion of a free trade agreement between these two custom unions would be a first, and would constitute an example of a strategic alliance between developed and developing countries. The spin-off of such an alliance could also be found in the framework of WTO negotiations on the multilateral trading system, and in that of discussions on the "new international financial architecture" and "global governance". Regular progress in negotiations for bilateral trade liberalisation would help to combat the erosion of consensus in both integration processes, around the need for free trade as a fundamental value of any open and modern society.

52. For Mercosur, insertion in the international economy is one of the milestones of the development strategy applied by reformist governments for over a decade. In this perspective, trade negotiations with the European Union could be useful for bolstering domestic

legitimacy of the regional integration process, especially as regards the perfecting of the custom union, institutional reinforcement, and even the convergence of macro-economic policies. Mercosur will have to prove to have extraordinary internal cohesion to negotiate the trade section of the agreement with the European Union. Moreover, precisely because this agreement transcends the commercial dimension, Mercosur could take advantage of it to support and consolidate its development strategy, especially by obtaining technical assistance oriented towards the growth of export potential, the inclusion of small and medium-sized enterprises in transnational production and commercialisation networks, and the modernisation and institutional reinforcement of public authorities engaged in the integration process. Finally, exemplary negotiation with the European Union would be a strong signal of unity and stability on the international scene.

53. For the European Union, the conclusion of a reciprocal economic partnership with the Mercosur custom union is also a unique opportunity. This agreement could become a model for restructuring its relations with other developing countries in general and with Latin American countries in particular. As the enlargement process to the east accelerates, the Lomé Agreements are revised and the Generalised System of Preferences transformed, an interregional agreement with Mercosur would be more than a matter of relations between the two blocs. It could become a benchmark for political dialogue, for the establishment of trade relations grounded in the principle of reciprocity, and for the creation of co-operation programmes that the European Union will be able to offer developing countries seeking mature relationships with industrialised countries. At the very time when Europe wants to adopt a differentiated strategy as regards Latin American regional entities, the agreement with Mercosur also seems to be a model for lasting co-operative relations free of any contingent considerations related to special and differential treatment (e.g. post-hurricane Mitch reconstruction in Central America; fight against drug trafficking in the Andean Community).

54. Apart from the European dimension that remains unavoidable, the agreement with Mercosur also meets precise national political demands. In several European countries the business community has for a long time been establishing strong commercial and strategic relations with the Southern Cone. Governments are now being called on to support, strengthen and extend these relations. For the past few years strictly bilateral relations between countries in the EU and Mercosur have been renewed and consolidated. Examples abound: strengthening of Italo-Argentinian and Lusitano-Brazilian relations; revival of Franco-Brazilian dialogue on the occasion of their respective presidencies of the European Union and Mercosur; strengthening of Euro-Latin American historical relations. The creation of the Mercosur-Europe Business Forum (MEBF), led by major industrial groups in both regions, similarly expresses the business community's interest in opening up relations between the two regions. It is now time that these different cooperative networks should be expanded and integrated to give them a truly interregional dimension, with a view to building up an association between the two areas.

55. Political motives for rapprochement between Europe and Mercosur are emerging, over and above the bilateral framework, against the background of the "Atlantic triangle" in which North America is an unavoidable partner. Europe, faced with the dynamics of FTAA negotiations and the prospect of radical change in relations with the United States and Latin America, cannot settle for a passive or wait-and-see strategy. The European model, formerly the reference of the elite and even popular culture, has lost some of its appeal in Latin America. This is apparent in the training of managers, consumption practices, the definition of technical standards and even the feeling of belonging to a sort of historical cultural unit. A sound and attractive agreement with Mercosur, the regional keystone of the Latin American sub-continent, is surely one of the essential conditions to avoid irremediably confining Europe to the eastern side of the triangle.

56. Thus, the interests in favour of the Interregional Agreement exceed the transposition of sectoral economic interests onto a political level. Reluctance is also based on broader considerations, concerning either specific relations between the European Union and Mercosur, or the very perception of the globalisation phenomenon. The negotiation process of the trade part of the agreement is closely bound to the definition of trade relations that both Europe and the Mercosur maintain with the rest of the world.

57. In both regions the bilateral agreement is viewed with scepticism by those who doubt the effectiveness of regionalism as a credible alternative to an efficient and ordered multilateral trading system. In the Mercosur, some assert that that for global traders no regional solution would be preferable to multilateral trade liberalisation. Others insist that even the multilateral solution is ill-suited to the requirements of these countries, and argue in favour of unilateral trade liberalisation.

58. Certain European analysts similarly note that it is time for the European Union to unambiguously adopt a clear multilateral strategy. This would correspond to requirements determined by the structure of economic interests but also, and above all, by the Community's growing incapacity to negotiate and administer systems of trade preferences that are increasingly complex and therefore less and less able to guarantee the interests of European producers and consumers. Finally, from the point of view of the trade negotiation strategy, it will be difficult to lift restrictions on European agricultural markets simply on an interregional basis with Mercosur, without "multilateralising" concessions.

59. Apart from misgivings about the efficiency of regional alternatives compared to multilateral and unilateral solutions, other arguments, by political forces in touch with interests damaged by free trade, are also used to oppose an interregional agreement. On both sides of the Atlantic this relates to the question of political representation of protectionist interests. The structural characteristics of political systems in the European Union and Mercosur give too much power, relatively speaking, to interests hostile to negotiation. European farmers, who account for hardly 4% of the active population, have a determining political influence, like Mercosur industrialists who, especially in Brazil, have political weight due to the strategic nature of certain industries.

60. Yet no serious and constructive analysis could limit itself to that observation. It has to be recognised that in the age of globalisation, over-representation of agricultural and industrial interests corresponds to new social demands. These are sometimes manifested in old arguments but should nonetheless be interpreted in their modern context. An example is those who oppose liberalisation of European agricultural markets by emphasising the social preference for healthy food produced in environment-friendly conditions with observance of the principle of precaution in the use of new genetic manipulation technologies. Similarly, in Mercosur countries, protection of national productive activities, defence of employment and preservation of fundamental macro-economic balances are increasingly bound to the

issue of social defensibility of economic political choices and, finally, to the ability to keep steering towards development policies grounded in principles of openness and modernisation. Finally, transnational popular opposition to globalisation, although sometimes inconsistent and contradictory, has demonstrated the impact of technological progress of the media and information. Henceforth, no international agreement will be able to be negotiated without a constant structured flow of information between actors in the negotiation process and civil society.

Bases for building the Agreement

61. Six months after the formal opening of European Union-Mercosur negotiations, discussions are still blocked on a number of technical, political, institutional and contextual problems. A long-term constructive political vision, strengthened by technically efficiently and effectively structured dialogue, could nevertheless help to boost the interregional integration process. At the same time, a number of collateral actions, concurrent with official talks, could serve to enhance interest in the negotiations. Economic expertise indicates that a free trade agreement between the two regions would be a factor of welfare and a vehicle for development. Yet only a modern agreement encompassing trade in both goods and services, as well as new topics that transcend the mere establishment of rules compatible with multilateral rules, would be likely to afford real possibilities for a mutual exchange of concessions. In this sense, countries of the European Union and Mercosur need to work earnestly towards negotiating a "WTO-plus" type of interregional agreement in parallel with a possible future WTO round of negotiations.

62. To reach consensus in order to move ahead, it would be preferable to put an end to conflict on protectionism and to adopt a view focused on recognition of the advantages of combining issues of direct investment with those of trade in differentiated products. The Europeans would thus be able to see that direct investment in the Mercosur could afford greater advantages than simply the penetration of local markets, and that the Southern Cone could also become an export platform, including towards European markets. Mercosur countries could accept the idea that the European Union is a mature market in which differentiated products compete, and that investment in quality and in certain specific niches such as agro-food, for example, could help to get round constraints imposed by the European Common Agricultural Policy. This approach combining trade and investment could also favour mutually advantageous co-operation between firms in Europe and the Mercosur in certain high-tech sectors such as aeronautics and telecommunications or information technology. This would promote the bases of an interregional strategic alliance that helps firms in both areas to position themselves in relation to global competition.

63. If this type of approach is to produce tangible results, it would need to be combined with a constant effort to identify and link up offensive interests which, on both sides of the Atlantic, stand to gain from a free trade area. It is therefore essential to strengthen and structure all the institutions where reflection and dialogue are organised by the different actors involved in negotiation between the two regions. This process could, moreover, be simplified and made more autonomous by means of a technical support structure. This would facilitate the task of the teams of negotiators whose work is already highly complex due to the institutional constraints characterising the talks.

64. Finally, it would be necessary to define some concrete intermediate results and the modalities for participation by civil society. This would highlight the potential advantages of the Interregional Agreement and ensure that its conclusions were acceptable and accepted by all the countries concerned. Trade facilitation which could easily be adopted throughout the negotiation process, would have the advantage of intensifying the interest and participation of businesses. Similarly, the agencies of civil society interested in the negotiations could be informed and involved in interregional dialogue if they had a neutral, structured and constructive framework in which they could help to clearly define propositions and indications of use to the official dialogue, and in which negotiators could publicly present their approach. In this sense, commitment to the agreement by public officials and politicians in both regions will be one of the decisive factors in determining its acceptance by the relevant sectors in their civil societies.

Agenda setting: key issues in the negotiation

65. The adoption of an innovative and constructive approach to the implications of trade liberalisation between the European Union and Mercosur would help to highlight the advantages that both blocs can obtain from this reciprocal association process, not only in the interregional context but also in multilateral trade relations. For that, it will be necessary to clearly define the agenda of trade negotiations, of political dialogue and of discussions on co-operation, and to structure talks from a technical point of view.

Consolidating the agenda of trade negotiations

66. The commitments made by both groups of countries on an interregional basis will have to be compatible with common internal policies and with the preferential negotiations in which each of the two regions are involved. In particular, recognition of the legitimacy of the Common Agricultural Policy in Europe or of common industrial policies in Mercosur and the leeway they allow are a fundamental condition for launching realistic negotiations. Similarly, clear presentation of both custom unions' commitments to other negotiation processes such as the enlargement of the European Union and of Mercosur, the Euromed and ACP (Africa, the Caribbean and Pacific) negotiations for the EU, and the FTAA negotiations for Mercosur, is essential for the transparency of bilateral negotiation.

67. Negotiation would also be greatly facilitated by the adoption of the principle of compatibility of interregional commitments with multilateral rules. In particular, the obligation for the final agreement to cover substantially all trade (Article XXIV of the GATT) forces the

parties drastically to reduce the number of products to be excluded from the liberalisation process. It would therefore be beneficial for the negotiation to choose the liberalisation method by negative rather than positive lists of products. This would have the advantage of precisely identifying products excluded by the Agreement, and would help to avoid confusion between political sensitivities and technical difficulties.

68. Negotiation of the trade section would become an exemplary agreement between the European Union and developing countries if the outcome were a "WTO-plus" agreement that, in addition to topics concerning market access, included other issues not covered by multilateral agreements, such as intellectual property, public procurement, an innovative approach to foreign direct investments, or agreements on competition policy. An agenda that encompass more than trade would help, above all, to avoid polarising debate on agriculture – a problem which is, moreover, less difficult to solve than it seems at first view. The Mercosur has ambitions that transcend access to agricultural markets, while the Europeans want an agreement that encompasses more than just traditional trade issues.

69. In this spirit, certain aspects of the negotiation seem less problematic than others. An agreement for setting up normative systems concerning direct investments, rules of origin or dispute settlement mechanisms could constitute a sound base from which to tackle the more conflictual issues of market access. More particularly, an open and balanced agreement on direct investments, which takes into account the relationship between foreign investment and trade balance, would have two effects: first, within Mercosur it would strengthen consensus in favour of an open market inspired by the principles of the WTO; secondly, it would show European investors active in Latin America the advantages of opening the markets of the Old Continent.

70. The bicycle theory, which posits that any negotiation that does not move forward moves backwards, applies perfectly to the attitude one should have in the face of technical, political and institutional problems in the interregional negotiation process. Regular progress by the Biregional Negotiation Committee is the basic condition if discussions are not to slide backwards and sink into deadlock. While sticking to the schedule that prioritises non-tariff aspects, it should nevertheless be possible, at this stage already, to prepare the ground for negotiations on tariff issues. The tariff schedules of the European Union and the Mercosur are only partially harmonised. Some sectors such as agriculture, fishing, agro-food, chemicals and machine-tools have marked differences and it is in these same categories of goods that protection is strongest. An exercise in the harmonisation of tariff schedules, as well as agreement in principle on the modalities of the lifting of tariff barriers would, when the time came, make the exchange of concessions simpler and quicker.

Recentering political dialogue and renewing the co-operation agenda

71. A constructive approach to trade liberalisation, as necessary and desirable as it may be, will not be enough to move the negotiation process forward. The Association Agreement between the European Union and Mercosur is destined to become an exemplary agreement between two custom unions and requires, above all, an ambitious political outlook. It is therefore necessary to redirect the strong consensus already expressed at the highest institutional level by the authorities of both blocs, towards new challenges posed by interregional association. Political dialogue between the two parties, the legal basis of which is the 1995 Framework Agreement, remains focused on the topics of peace, democracy and security. Now, while these issues are indeed essential in relations between democratic and open societies, they do not constitute an adequate base for the new ambitious goal of reciprocal trade liberalisation. To support and promote the trade section, political dialogue will also have to address the topics of sustainable development, the reciprocal benefits of an open market, and the promotion of a multipolar international trading system. This new dimension in political relations would legitimise the task of negotiators working on the interregional file and would have positive effects on negotiations within the various international organisations in which the two regions are involved, especially as regards the international financial architecture, the revival of the multilateral trading system and the more general problem of global governance. It would also deploy new energies to define a strategic and exemplary alliance between developed and developing countries.

72. Since the aim is to push forward trade negotiations, it is also necessary to think about the institutional positioning of this extensive and ambitious political dialogue in the framework of interregional negotiations. During the second Brussels meeting, in June 2000, the Biregional Negotiation Committee examined this problem and instituted an exchange of documents on the subject. The parties, referring to the 1995 Framework Agreement, also agreed to study Mercosur's proposal to arrange a high-level official meeting on these topics. This can be seen as the start of a process, the benefits of which could prove to be remarkable.

73. Given the need to extend political dialogue to include trade issues, there is also consensus between Europe and Mercosur to renew and develop technical and financial co-operation. The aim, here again, is to give more weight to co-operation with a view to open and reciprocal trade relations between the two blocs in the future. This is particularly fertile ground that could help to consolidate interregional relations, especially by reinforcing the public administrations' institutional capacity, by promoting the competitiveness of firms, and by generalising companies' interest in partnership between the two areas.

74. The co-operation agenda could thus be oriented towards modernisation of the public administration in Mercosur countries through new forms of technical assistance by the European Union, the exchange of information and best practices, and the organisation of joint training courses for managers and research programmes. Institutional co-operation could similarly be oriented towards the strengthening of community institutions and towards the deepening of Mercosur's integration process, including in the field of macro-economic convergence that is one of the specific characteristics of the European integration project. Finally, it would be useful to develop a specific co-operation program with a view to concluding negotiations on the trade section of the Association Agreement.

75. It would be necessary to develop a co-operative programme aimed at facilitating trade and direct investments, and the adoption of common standards in the agro-food, industrial and service sectors. For example, a co-operative programme that provides for meetings between specialists and is oriented towards the definition of common phytosanitary standards rules or towards technology or information

transfers to meet European standards, would allow producers in Mercosur countries to get a foothold in the European Union market independently of any abolition of barriers to agricultural markets. In the industrial domain, a programme for the harmonisation of procedures to certify conformity with technical standards would have a similar effect. Finally, a co-operative programme for the creation and strengthening of the competition policies of Mercosur countries would facilitate business in the service sector where conditions of competition are the main impediments to market access. All activities of this nature would prepare the two areas for the new competitive constraints determined by the conclusion of the Association Agreement.

Structuring negotiation

76. A new conceptual approach to the mutual advantages of liberalisation and political dialogue, combined with co-operative programmes that are revised in relation to new challenges of interregional association, will certainly have positive effects. Yet only the structuring of the work programme of the Technical Groups (TG) instituted by the Biregional Negotiation Committee will allow for concrete progress to be made in future rounds of negotiations. Until now the Technical Groups – competent in goods trade (TG 1), services, intellectual property rights and investments (TG 2) and public settlement procurement, competition and dispute settlement (TG 3), respectively – have started, not without difficulties, to clear the ground through an exchange of information and an exploration of specific objectives that the negotiations could achieve. A number of non-tariff obstacles to trade have been identified and a work schedule has been set up to the next Biregional Negotiation Committee meeting planned for November 2000 in Brazil.

77. At this stage we can only welcome the creation of these formal negotiation mechanisms, but we have to be lucid as regards the stumbling blocks that they may encounter in the future, and to indicate possible ways of overcoming them. First, it would be useful to reach a final agreement on the longer-term work schedule and on the articulation in time of negotiations on tariff and non-tariff barriers. It would also be important to clearly distinguish the topics on which interregional negotiation is possible from those which are a matter for multilateral negotiations and on which it is possible for the time being only to arrange dialogue with a view to future WTO negotiations. The internal articulation of negotiation as well as its articulation with multilateral negotiation will have significant technical and political repercussions.

78. It is important not to minimise the time needed for the technical work, in which considerable problems remain unsolved, even when the political will is strong. In this respect, a neutral collective technical support structure for negotiations, financed by the European Union and Mercosur countries, would facilitate the harmonisation of information and breath life into the process itself. It would thus be equipped with a memory, continuity and homogeneity independent of governments which, by definition, can change with time. This type of structure would help to relieve the teams of negotiators of purely technical work. They could thus concentrate on political and institutional aspects that seem particularly complex in an interregional negotiation which has difficulties similar to those typical of plurilateral negotiation.

79. Finally, a real effort to achieve regular approval of trade facilitation measures would have the effect of publicly demonstrating the possibility of meeting the concrete intermediate objectives of the negotiations. If such measures were approved, in the field of customs procedures or that of transparency, for example, they would help to enhance the private sector's interest in the interregional partnership process. The approval of measures to facilitate trade could thus be entrusted to the Biregional Negotiation Committee.

Cross-sectoral concessions: the link between trade and investment

80. Trade liberalisation between Mercosur and the European Union, although advantageous for both parties, will be difficult to accept for a fair number of producers. It is therefore understandable that those who might lose out in a free trade area are the first to express themselves publicly and to demand the maintenance of protection. Thus, if an agreement benefiting both parties is to be reached, it is absolutely necessary to tone down strictly defensive positions and to adopt a win-win strategy, i.e. systematically to look for all possibilities of mutual and reciprocal advantages. The Working Group on European Union-Mercosur negotiations has highlighted a largely shared opinion: the stakes are so high for industry and services that concessions in the agricultural domain are inevitable.

81. In reality, possibilities for reaching concessions between sectors and even within sectors are huge. It is not only a matter of cross-sectoral concessions between access to the Mercosur market for European industrial products and services in exchange for access to the EU by Mercosur's agricultural products. There are also many offensive European interests concerning food product exports with a high value added, and it is in Mercosur producers' interests to sell competitive industrial products in Europe. Moreover, the growing volume of European investments in the Southern Cone is creating more and more interdependence between trade and investments. A sort of virtuous circle could set in, in which European investors are interested in the integrated market of the Southern Cone but could also export to third markets and towards their own market of origin from Mercosur. It would then be in their interests to promote the bilateral trade liberalisation process. Around this desirable alliance between investors and traders, the liberalisation of investments should go hand in hand with that of market access, even if only to preserve the equilibrium of the trade balance and the stability of currencies. Conceiving of economic relations between the European Union and Mercosur in these terms would already be a decisive step towards successful negotiations.

Services: open and predictable regulations

82. Trade in services accounts for roughly one quarter of all bilateral trade. This trade is in full expansion and offers mutually advantageous prospects in both regions. One of the most original characteristics in this sector is the very similar composition of exports and imports on both sides: transport and travels account for 60% of all trade, while financial services, construction and communications account for only 10% of the total, a relatively small proportion compared to the global average. This structure of service trade suggests that there is a wide margin for liberalisation and real opportunities for reciprocal gains. The main obstacles to negotiations in this sector are essentially regulatory (national treatment, licenses, standards, price controls, discrimination in access to distribution, etc.). The negotiations should therefore necessarily focus on forms of harmonisation or mutual recognition of regulations on both sides. Moreover, given the WTO benchmark, the commitments negotiated should transcend it, while ensuring that interregional agreement is compatible with Article V of the GATS.

83. As regards services, the regulation of foreign direct investment (FDI) and commercial presence have acquired a fundamental dimension. Mercosur – and Brazil in particular – has received a considerable volume of FDI during the past decade. The majority of these flows have been towards the service sector, essentially in telecommunications, energy, banking and insurance. This massive arrival of capital is thus highly concentrated in infrastructure and finance. But it is precisely these sectors that are most exposed to political pressure and the moods of public opinion. They are also most sensitive to sudden changes in regulations. It is therefore hardly surprising that the question of the predictability of regulations is at the centre of European investors' concerns and demands. Thus, it would be necessary to promote a stable, non-discriminatory and transparent regulatory framework, accompanied by the common definition of technical standards and by measures to liberalise all the modalities of service provision, including the free circulation of corporate managers, a problem for firms in Europe and the Mercosur alike.

84. This type of regulatory framework could help to develop European investments in non-public service sectors and in infrastructure, but would also open possibilities for penetration of the European market by members of Mercosur. It would help to support European FDI towards the Mercosur, with substantial benefits concerning the financing of member countries' balance of payments. Moreover, this is a particularly sensitive sector for Europeans, so that the guarantees given in this way could be presented by Mercosur as compensation for commercial advantages in other sectors: industrial or agricultural.

Industry: ample leeway for liberalisation

85. As regards industrial products, the trade deficit of Mercosur with the European Union is huge, is growing and will eventually become unsustainable. This sector is of strategic importance since it accounts for over 60% of Mercosur exports towards the European Union, even if several products are from the agro-business and therefore remain linked to agriculture. Another important characteristic of industrial trade is that over 35% of European exports to Mercosur are from small and medium-sized enterprises, which is a remarkable proportion. Finally, the exponential growth of European direct investment in Mercosur industry will have to be taken into account in negotiations.

86. Given this reality, it is inevitable that, in industry, the question of market access occupies a considerable part of the agenda. But there are also many possibilities for concessions and mutually advantageous co-operation. Trade policy is currently dominated by numerous restrictions on industrial trade. The European Union has protection mechanisms with many cases of tariff escalation which inhibit imports of Mercosur products with a high value added in the agro-food but also the leather, paper and iron and steel industries. Mercosur, on the other hand, has tariff peaks in industrial products, such as machinery and equipment, apart from special sectoral regulations which are regularly revised. Moreover, the two regions have many varied non-tariff barriers which, in the case of Mercosur, are not even completely harmonised between the member countries. The reciprocal opening of markets would therefore allow, for example, Mercosur countries to increase the value added content of their exports towards European countries and the Europeans to strengthen trade channels between subsidiaries set up in the Mercosur, on the one hand, and European parent companies, on the other. It stands to reason that reciprocal non-discriminatory public procurement rules will also impact substantially on trade in industrial products between the two regions.

87. Another way of pushing forward dialogue in industry is to take into account the priorities that each region attaches to small and medium-sized enterprises. Europe tries to encourage the development and internationalisation of networks of SMEs. Mercosur countries, on the other hand, seek direct investments and joint ventures between local SMEs and foreign firms. Bilateral negotiations could therefore aim to facilitate the constitution of networks of EU-Mercosur firms that include SMEs. This would promote the spread of technological progress and employment, and would guarantee the maintenance of direct investment flows between the European Union and Mercosur. On the European side the idea would be to get SMEs to participate more in the internationalisation movement towards Latin America which, until now, has been limited to big groups. This type of approach could of course have its counterpart in the "co-operation" section of the Association Agreement.

Agriculture: new solutions to agricultural deadlock

88. In European Union-Mercosur negotiations, agricultural deadlock remains the most difficult problem to solve. Until now the debate has been blocked by European protectionist discourse and by Mercosur's adamant claim to unlimited access to the EU market. This deadlock is expressed essentially in a dialogue of the deaf, in which neither party wants to hear the other's arguments. Europe emphasises its huge trade deficit in this domain; in response Mercosur highlights its own, even bigger, deficit in the industrial sector. Yet a series of recent developments have opened new possibilities for discussion and compromise.

89. First, under pressure of constraints relating to expansion to the East, the results of the Uruguay Round and the prospect of multilateral agricultural negotiations in the WTO framework, the Europeans are starting to reform the mechanisms of the CAP. More importantly, perhaps, in the long run, is that the Southern Cone seems progressively to be a choice market for European agricultural products. In the past few years European agricultural exports, despite their low volumes, have taken a leap forward in Mercosur whereas Mercosur sales in the EU have tended to increase very slowly and even in some instances to stagnate. The Brazilian or Argentinean food markets can be extremely buoyant in so far as consumers' habits are very similar to those in Europe, and economic growth is reflected in the sophistication of tastes and a demand for high value added products of which Europe is the main producer. Moreover, an increasing number of European agro-food firms invest in the Mercosur, not only to benefit from the domestic market, but also to be able to export to third markets and to Europe itself.

90. These new conditions open up possibilities for bilateral win-win strategies. With the growing demand for quality and the segmentation of the European market, several types of cross-sectoral concessions can be envisaged. For example, in the meat or poultry markets one could envisage upmarket production from Europe catering for a segment of the local market that demands fresh, high-quality products, and imports from the Mercosur of products intended for less demanding market segments, such as consumers of frozen foods or intermediary consumers in the agro-food industry. Moreover, Mercosur has a number of top quality products which do not compete with equivalent European products and which could therefore find a niche in the European market. Finally, the market for top quality products has a high growth rate in the Mercosur, that European firms should not underestimate, as the recent big investments in agro-food by many European firms show.

The agro-food industry and "multifunctionality" against protectionism

91. In light of these developments, the Seminar of the Working Group on European Union-Mercosur negotiations noted that certain European and Mercosur positions have evolved since the first meeting on the agricultural deadlock in May 1999. The Europeans demonstrated that the EU respects the WTO agreements signed in Marrakech and that it has started reforming distortionary systems of intervention, such as export refunds, which legitimised Mercosur's criticism. Several products no longer benefit from the system of intervention prices while, apart from a few exceptions such as sugar, the prices of products that still do are approaching international levels. Clearly, a large proportion of the European agro-business is already preparing for the radical reform of the CAP that will unquestionably gain speed as WTO agricultural negotiations progress.

92. Furthermore, the weight of European agricultural lobbies is declining as that of consumers and environmentalists increases. The "mad cow" crisis, the debate on genetically modified organisms, the use of hormones in meat production or the industrial pollution of agriculture have created conditions for a vast and powerful public opinion movement that is demanding food safety, nature conservation and the protection of high-quality regional products; in short, everything that today is encompassed in the concept of "multifunctionality" of agriculture. Agricultural policy in the European Union is therefore tending towards the satisfaction of new needs supported by strong social mobilisation. The Europeans have clearly announced that the ineluctable evolution of the Common Agricultural Policy is aimed at the decoupling of subsidies and that we are heading, albeit slowly, towards direct support for farmers' incomes. This will replace support through intervention prices which have negative effects in terms of efficiency on quantities produced and on investment decisions.

93. Changes of opinion are also remarkable in Mercosur countries. First, a negative development: the agreement on agriculture reached in the Uruguay Round, which converted the different protection mechanisms into custom duties, has had a perverse effect. It allowed tariff barriers to be "officialised" and legitimised, thus paving the way for a proliferation of tariff peaks. Mercosur is counting on a new WTO round to defend its interest in this sector better but, after the failure at Seattle, its only alternative is to try to make progress through bilateral negotiations in the framework of the FTAA and the Association Agreement with the European Union.

94. For the Mercosur, however, it is no longer a question of denouncing the legitimacy of the protection enjoyed by European agriculture, but rather of contesting the distorting effects of the instruments chosen. Solving agricultural deadlock could therefore be articulated around the convergence of both views, that of the European Union and that of the Mercosur, in two ways. First, Mercosur could accept the very idea of intervention in agricultural markets, justified by the multifunctionality of agriculture (preservation of the environment, food safety, regional development, employment, countryside, etc.), as a legitimate requirement of any modern society. On the other hand, the European Union could accept to reduce subsidies for production and guaranteed prices, and replace them by direct transfers. By thus decoupling aid, it would be possible to guarantee that the cost of legitimate policies to support agriculture were not transferred onto competitive producers in other areas of the world.

95. To solve agricultural deadlock, it would therefore be useful to distinguish clearly between agriculture, agro-business and rural environment. Agriculture could also be perceived as merely a link in the agro-food chain. This view would help, first, to highlight the tremendous possibilities for investment and bilateral trade in these sectors. It would also help to surpass specific blockages concerning a small minority of European producers who could, moreover, find a place in an open system of agro-food production that is integrated into the international economy. The large European agro-business groups which rapidly enhance their activities in Mercosur have already become aware of these possibilities, but this view still has to be generalised in the public and private sectors in their countries.

96. Instead of thinking in terms of agriculture against agriculture, it would thus be possible to create a win-win dynamic of mutual advantages, based on the interests of the agro-food industry on both sides. In this framework it could be possible to unite a vast consensus in favour of this type of compromise, organised around consumers, tax payers, businesses active in the production and distribution of food products and, lastly, the vast majority of European farmers who would be the first to benefit from this policy.

Conclusion: ideas for moving forward

Choose a strategy

- The success of European Union-Mercosur negotiations is closely bound to the future of the World Trade Organisation (WTO) multilateral process. It is therefore necessary, in these bilateral talks, to start by distinguishing between those issues which are a matter for the WTO and those which could be treated in the context of the interregional agreement.
- The European Union and Mercosur must combine their efforts with a view to relaunching the WTO round of negotiations, not only because it is in their interest to reinforce the multilateral trading system, but also because this is the only sound reference to guide interregional negotiations. It is therefore essential to closely follow debate in the WTO Regional Agreements Committee concerning the compatibility of regional agreements with Article XXIV of the GATT. These discussions will serve as a pointer for European Union-Mercosur negotiations.
- European Union-Mercosur negotiation is the first attempt at liberalising trade between two regional blocs. Both are custom unions and wish to achieve deep integration involving more than just free trade. The interregional agreement will therefore be an example and will have a considerable impact on all international trade relations.
- In view of the previously unencountered obstacles that will have to be confronted, only a reciprocal agreement on goods and services trade and on "new issues" can afford real possibilities for cross concessions. Thus, the countries of the EU and Mercosur could aim for a "WTO-plus" type of agreement that transcends the establishment of rules compatible with the multilateral system.
- Both regions are engaged in other regional negotiations. From the outset, it is essential to conceive European Union-Mercosur negotiation as parallel to and compatible with the integration process in the American hemisphere (FTAA), the enlargement of the European Union, and the reformulation of the relations it maintains with developing countries (ACP and the Mediterranean).

Change the terms of the debate

- Only an approach that clearly highlights the mutual gains of free trade will be able to withstand powerful interests which, on both sides, are opposed to an agreement. It is therefore necessary and urgent to publicly nurture and promote EU-Mercosur networks of offensive interests in favour of the agreement.
- It could be possible to conceive trade relations in relation to the powerful interdependence between the flow of foreign direct investments and the opening up of markets. Since Mercosur is one of the main destinations of European FDI, it would be in investors' interests for their Mercosur production to have access to third markets and even to that of the European Union. Similarly, foreign direct investments contribute to the balance of payments equilibrium of Mercosur countries and enhance their monetary stability. Regulations on FDI that guarantee macro-economic equilibrium in Mercosur would thus help to minimise risks of protectionist reactions in the region.

Develop new sectoral approaches

- Because of the complexity of this first interregional negotiation it is necessary to find all possible ways of achieving cross concessions between economic sectors and within them. Only the broadest possible agreement, encompassing all economic exchanges between the two parties, can allow that result.
- The service sector has the highest concentration of European FDI in the Mercosur. This sector is also the most vulnerable to political pressure and to the instability of regulations. The questions of opening up and of the predictability of the regulatory field are therefore essential for the Europeans. In exchange for guarantees granted in this respect, Mercosur could demand trade advantages in other sectors: industrial or agricultural.
- In industry, offensive interests exist on both sides. This could help to facilitate reciprocal concessions. Mercosur could stress its demand for better access to the European market, particularly through the reduction of tariff escalation which inhibits the penetration of products with a high value added. The European Union, on the other hand, could ask for a reduction of average tariff protection and the dispersion of tariff peaks, concentrated in high-tech products. Negotiation of a "WTO-plus" type of agreement on new issues such as public procurement, intellectual property rights or competition policy, would broaden possibilities for concessions.

- To enhance the network of interests in favour of negotiation, it would also be useful to promote strategic partnerships of EU-Mercosur firms in high-tech sectors where the stakes are now global, such as aeronautics or telecommunications.
- Small and medium-sized enterprises (SMEs) are also indispensable in the creation of a vast network of interests favourable to negotiation. It would be advisable to find mechanisms likely to favour joint ventures between SMEs in both areas and to enable them to participate in the transnational networks of existing EU-Mercosur firms, so as to accelerate the diffusion of technological progress and to guarantee employment.
- Reform of the Common Agricultural Policy (CAP), direct investments and new offensive European interests in agriculture offer new prospects for solving agricultural deadlock in European Union-Mercosur negotiations. Agriculture should be seen simply as a link in the chain of agro-business, a sector in which strong networks of mutual interests already exist. It is no longer appropriate to think in terms of "agriculture against agriculture" but to highlight the common advantages for the agro-food industry which, on both sides, needs the opening up of markets.
- The first compromise could be for the European Union to recognise the legitimacy of criticism on the distortionary effects generated by the CAP. In exchange, Mercosur could recognise that the social demands encompassed in the "multifunctionality" concept are legitimate demands in a modern society. Mercosur could thus accept support for agriculture justified by multifunctionality, while the EU could agree to replace production subsidies and price controls by direct transfers to producers. This decoupling of aid as regards production and prices would aim to ensure that the cost of legitimate policies to support agriculture are not transferred to competitive producers in the rest of the world.

Structure trade negotiation

- Negotiations on tariff barriers have been scheduled to start in July 2001 only. It is nevertheless crucial, if talks are to advance, to start by defining a long-term schedule for negotiations and the articulation in time of discussions on tariffs and non-tariff barriers. This would attest to the determination to accept the single undertaking principle, and avoid minimising the technical difficulties of negotiation.
- As regards non-tariff barriers, it would be useful to accelerate the information exchange stage to reach that of the exchange of concessions and harmonisation of regulations. It might even be possible to achieve certain mutually advantageous intermediate results by allowing better access to the market, without undermining the single undertaking principle. In particular, the establishment of a common definition of non-tariff barriers and methods for exchanging information in this respect would help to accelerate the technical work that is bound to be long and complex.
- Tariff barriers must obviously also be discussed. Even before July 2001, the negotiators could set out to define the modalities and methods of negotiating a future dismantling of tariff barriers. With a view to facilitating and accelerating the exchange of concessions when the time is ripe, it would be useful to work on the harmonisation of tariff schedules in which there are considerable asymmetries. This would avoid confusion between technical difficulties and political sensitivities during the negotiation phase.
- In order to rapidly give more substance to the negotiation process, it should be possible to harmonise points of view on a number of other questions. As regards dispute settlement, the different parties would have to agree to give priority to the WTO mechanism which is already an integrated and reliable mechanism. Rules of origin which take into account the link between direct investments and free trade between the two regions could rapidly be negotiated. Finally, the parties could agree fairly easily on the adoption of the principle of non-discrimination in the area of direct investments and services.
- It would not be wise to minimise the technical complexity of trade negotiations. One of the priorities should therefore be to equip the process with a neutral collective technical support structure. This would facilitate the harmonisation of information, breathe life into the process and endow it with a memory, continuity and homogeneity allowing for greater autonomy as regards inevitable changes of governments. This structure could thus relieve negotiators of purely technical work and enable them to concentrate on complex political and institutional aspects. Governments should nevertheless reach a clear agreement on its terms of reference and its financing.

Integrate the three parts of the Association Agreement

- For the smooth running of such extensive and complex negotiations, it is essential to extend the political dialogue to include economic and trade issues. The contribution of an interregional free trade agreement to the problem of sustainable development and global governance is a key political stake in relations between the two regions and in these regions' relations with the rest of the world. This dialogue would also serve in discussions between the two regions on reforms to major multilateral economic institutions.

- If political dialogue is to provide a strong impulse for trade negotiation, it is important to reflect on its institutional positioning. The organisation of meetings at the highest political level, focused on trade issues, would legitimise the diplomats' work and publicly demonstrate strong, regularly reiterated, political support for the negotiations.
- The co-operation section of the Interregional Association agreement could also be used to prepare firms and governments for new open and reciprocal relations between the two blocs in the future. Technical and financial co-operation between the European Union and Mercosur could be oriented towards an exchange of best practices in the management of integration, including macro-economic coordination, technology transfers, and the enhancement of firms' competitiveness. These programmes could be articulated with those of multilateral institutions which support the regional integration process in the Mercosur, such as the Inter-American Development Bank.
- Such co-operation would also indirectly facilitate negotiation of the trade part of the Association Agreement. Thus, in the Mercosur, programmes oriented towards strengthening the institutional capacity of national or regional administrations responsible for trade negotiations, establishing competition policies or, finally, nurturing co-operation in the adoption of high-level technical standards, would facilitate the harmonisation of regulations between the two areas. Similarly, programmes intended for businesses would sharpen the private sector's interest in free trade, particularly in small and medium-sized enterprises.

Increase participation of civil society

- The powerful demand for transparency that emerged at Seattle is not a destabilising factor. On the contrary, it is an element that reinforces and legitimises the negotiators' work. It can obviously not result in direct participation in the talks by all self-proclaimed interest groups, since that would block all discussion. However, the creation of a transparent system of information and the means for civil society to express its claims and for these to be taken into account, is currently a condition for the success of any international negotiation.
- The aim of including civil society in the negotiation process is consistent with that of rapidly promoting interest networks favourable to the free trade agreement. In this sense, it is important to support consolidation of the *Mercosur-Europe Business Forum* and efforts to extend its representativeness in the private sector. It is also necessary to incorporate into the process the main relays for public opinion: members of parliament and the press. Commitment by politicians and senior civil officials in both regions would be a determining factor in civil society's acceptance of the Association Agreement. Experience of the Working Group on European Union-Mercosur negotiations indicates that a locus for neutral debate, where diverse positions are expressed outside of official dialogue and where debate is fed by top expertise, is considered useful by many actors involved in the negotiations.
- From this point of view, it would be advisable to generalise awareness of the implications of interregional negotiations by developing training programmes in political, economic and social realities in both regions. These advanced training programmes on topics concerning regional integration could be intended for journalists, senior officials and members of parliament. Such "à la carte" training would be entrusted to academic institutions to guarantee neutrality and excellence.
- Finally, the creation of an official Home Page for negotiations (similar to that of the FTAA process) would also be an innovative and decisive step forward. It would publicly demonstrate the commitment of the authorities of the member states to the negotiation of the Association Agreement. It would also guarantee a considerable degree of publicity for debates, as well as the possibility for the most active NGOs to be informed and to express their points of view.

Rapidly achieve concrete results

- To generalise the public interest and obtain wide consensus on the negotiations, it will be important to be able to present tangible results in specific domains very quickly. The rapid setting up of trade facilitation measures, in close collaboration with Euro-Mercosur business groupings, is a key element in the mobilisation of the community of corporate managers.
- Similarly, an official Euro-Mercosur web site could be created for the purpose of facilitating trade for small and medium-sized businesses. The site would serve as an on-line "single counter" and provide full information on regulations, finance opportunities and markets. It would thus help SMEs to trade and invest in both regions.

Working group on European Union-Mercosur negotiations

Grupo de seguimiento de las negociaciones Unión Europea-Mercosur / Groupe de suivi des négociations Union Européenne-Mercosur / Grupo de acompanhamento das negociações União Europeia-Mercosul

Prefacio

Las negociaciones formales para la firma de un Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur comenzaron en noviembre de 1999. El futuro de las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre Europa y el Cono Sur -una de las regiones del mundo con más fuerte potencial de crecimiento- dependerá del resultado de este diálogo. Los intereses que hay en juego son significativos. Estos intereses deben poder expresarse en toda su diversidad y deben ser tenidos en cuenta si se quiere efectivamente llevar a buen término las negociaciones para la liberalización recíproca de los intercambios, que abriría una nueva era en las relaciones entre ambas regiones.

En este marco la Cátedra Mercosur del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po) ha puesto en funcionamiento el **“Grupo de seguimiento de las negociaciones Unión Europea-Mercosur”**, cuya meta es servir de intermediario entre las empresas, los negociadores y la sociedad civil. Se trata de una estructura flexible de contactos y de trabajo entre ambas regiones a fin de contribuir a la preparación y el seguimiento de las negociaciones comerciales UE-Mercosur y a la discusión de las posturas de ambos grupos regionales en el marco de la OMC. El objetivo es la creación de un grupo consultivo permanente que se beneficie de un marco académico neutral e independiente que aúne los principales socios interesados: sector privado, administraciones públicas, representantes políticos, expertos y organizaciones internacionales implicadas.

Esta iniciativa se sitúa en la prolongación del seminario, organizado en conjunción con la Universidad de São Paulo (USP) en París en mayo de 1999, acerca de **“Los desafíos políticos y económicos de la negociación Unión Europea-Mercosur y el ‘nudo’ agrícola”**. Este seminario reunió a unos ochenta participantes: responsables de firmas activas en la industria, la agricultura, la agroalimentaria y los servicios -tanto grandes grupos como pequeñas y medianas empresas-, responsables administrativos y políticos del legislativo y del ejecutivo de los estados, negociadores y diplomáticos, expertos e investigadores universitarios de ambas regiones. Los trabajos de este seminario fueron objeto de un informe, ampliamente difundido en Europa y el Mercosur, del cual se presentó un resumen en la página Internet del Ministerio Francés de Asuntos Exteriores, como contribución de la sociedad civil a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1999.

El “Grupo de seguimiento de las negociaciones Unión Europea-Mercosur” es coordinado por un experto de la Cátedra Mercosur de Sciences Po. Está organizado en torno de un núcleo de unos treinta **expertos** internacionales, particularmente de los diversos países del Mercosur y de la Unión Europea. Los participantes se comprometen a trabajar regularmente y se expresan a título individual, sin representar a ninguna organización o institución. La confidencialidad de los debates está garantizada. El Grupo impulsará estudios y producirá documentos propios en cada etapa a lo largo del proceso negociador en el que la Unión Europea y el Mercosur están implicados a nivel interregional y multilateral. La Cátedra Mercosur de Sciences Po publica los documentos intermedios en forma de **Estudios Técnicos** y de **Notas de Síntesis**, tanto en papel como en línea en Internet, además de un **Informe Anual**.

Durante el año 2000, las actividades del “Grupo de seguimiento de las negociaciones Unión Europea-Mercosur” han consistido en un **Grupo de Trabajo de Expertos** (París, 12 y 13 de mayo del 2000) en el que se han presentado y discutido las investigaciones técnicas, un **Seminario** (Río de Janeiro, 20 de junio del 2000) organizado conjuntamente con el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales - CEBRI, en el cual, a partir de las notas de síntesis elaboradas por los expertos, se han debatido los resultados de las investigaciones técnicas con representantes de los sectores público y privado. Las conclusiones de los trabajos del Seminario han dado lugar a la publicación de este informe anual y de una obra, publicada en cuatro idiomas por *Presses de Sciences Po*, en que se recogen las contribuciones de los expertos. Finalmente, una **Reunión Anual** congregará, en enero del 2001 en París, a los expertos, los representantes de los sectores público y privado y a personalidades oficiales de la UE y del Mercosur a fin de debatir las principales conclusiones del Informe Anual.

El presente Informe Anual se ha escrito por un lado a partir del conocimiento técnico y por otro a partir del debate, más amplio, con los sectores públicos y privados concernidos por la negociación. Su contenido no compromete sin embargo más que a los responsables del Grupo de seguimiento de las negociaciones Unión Europea-Mercosur.

Paolo Giordano, Alfredo Valladão, Marie-Françoise Durand

27/07/2000

Lista de los Expertos

Klaus Bodemer – Institut für Iberoamerika-Kunde (Germany)
Roberto Bouzas – Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (Argentina)
Alberto Brugnoli – Istituto di Studi Latino-Americani - Università Bocconi (Italy)
Pedro da Motta Veiga - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Brazil)
Robert Devlin – Inter-American Development Bank
Claudio Dordi – Istituto di Diritto Comparato A.Saffa - Università Bocconi (Italy)
Antoni Estevadeordal – Inter-American Development Bank
Paolo Giordano – Groupe d'Economie Mondiale et Chaire Mercosur - Sciences Po (France)
Marcos Jank – Universidad de São Paulo (Brazil)
Catherine Laurent – Institut National de la Recherche Agronomique (France)
Roberto Lavagna - Universidad de Buenos Aires (Argentina)
Patrick Messerlin - Groupe d'Economie Mondiale - Sciences Po (France)
Sheila Page - Overseas Development Institute (United Kingdom)
Felix Peña – Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (Argentina)
José Luis Rhi-Sausi – Centro Studi di Politica Internazionale (Italy)
José Manuel Salazar – Organisation of American States
Maria João Seabra- Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (Portugal)
José Tavares de Araujo Jr – Organisation of American States
Vera Thorstensen - Economic advisor to the Brazilian mission in Geneva (Brazil)
Ramon Torrent - Universidad de Barcelona (Spain)
Marcel Vaillant – Universidad de la Republica (Uruguay)
Alfredo Valladão – Chaire Mercosur - Sciences Po (France)
Lia Valls Pereira – Fundação Getulio Vargas (Brazil)
Mark Warner – Organisation of Economic Co-operation and Development

Introducción

1. La negociación entre la Unión Europea y el Mercosur, prevista por el Acuerdo-marco de 1995, es la primera que tiene lugar entre dos uniones aduaneras. Se trata de una novedad histórica: el más antiguo e integrado de los conjuntos regionales del Norte se va a sentar en la misma mesa con el más reciente y el mejor estructurado del Sur. Ha sido necesario esperar cuatro años, durante los cuales los diplomáticos de ambas partes se han limitado a hacer una simple "fotografía" de los intercambios, antes de que el comunicado final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1999, lanzase un diálogo cuya finalidad es fomentar el desarrollo y la diversificación del comercio a través de una liberalización comercial bilateral, gradual y recíproca, sin excluir ningún sector y en conformidad con las reglas de la OMC. Este ambicioso proyecto, esta configuración y este ejercicio sin precedentes se inscriben en un ambiente conceptual y político cambiante -global, regional y birregional- caracterizado por significativas puestas en cuestión, así como por un déficit de debate y de conocimientos.

2. Los dos socios comparten concepciones próximas en materia de integración regional. Tanto la UE como el Mercosur son proyectos cuyo horizonte supera el objetivo de una simple zona de libre comercio. Pero sus diferencias son muy importantes, tanto en su nivel de desarrollo como en su grado de integración y estructuración regional o en la manera de abordar estas negociaciones comerciales. Europa se expresa de hecho a través de un solo negociador, el representante de la Comisión Europea, portador de un mandato y de una posición común producto de un largo trabajo de armonización entre los quince estados miembros. Los países del Mercosur carecen de negociador único y estable a largo plazo. Las negociaciones son llevadas por un representante rotatorio. La novedad de este ejercicio lo hace, por definición, difícil, incluso aunque existan en ambas partes prácticas bien experimentadas de negociaciones bilaterales o multilaterales, aunque la proximidad cultural sea importante, los intereses en juego considerables, y aunque los actores implicados ya se conocieran.

3. A esta complejidad se añaden las fortísimas interferencias y la necesaria sincronización con otras negociaciones: multilaterales en la OMC, hemisféricas para el Mercosur en el marco de la ALCA y bilaterales para la Unión Europea ante su ampliación hacia el Este y ante la definición de sus relaciones preferenciales con los países en desarrollo. De este modo, es también imprescindible para cada uno de los asociados el ser capaz de articular el momento, los ritmos y los objetivos de estos diferentes diálogos, además de diferenciar claramente las cuestiones con implicaciones regionales de aquellas con carácter multilateral. Las cuestiones abordadas en la negociación UE-Mercosur son al mismo tiempo muy técnicas, muy complejas, muy poco estudiadas y sin gran espacio para la opinión pública. Más aún, se constata que en el seno de cada uno de estos conjuntos regionales y en sus relaciones mutuas, se da un doble déficit de debate público sobre las cuestiones comerciales y de discusiones de fondo entre las partes públicas y privadas implicadas en el proceso interregional.

4. Estas dificultades específicas se inscriben en un contexto general de cuestionamiento de la legitimidad y de los modos de funcionamiento de las grandes instituciones internacionales reguladoras de los equilibrios económicos mundiales. Ciertamente, los gobiernos europeos y del Mercosur pueden tener intereses comunes y convergencias potenciales en relación a las cuestiones de la gobernabilidad y de la globalización, además de la reorganización y el reequilibrio de las instituciones internacionales de regulación (ONU, OMC, FMI, Banco Mundial). Pero el episodio imprevisto de Seattle, que ha bloqueado el lanzamiento de un nuevo ciclo de negociaciones multilaterales en la OMC, ha demostrado la necesidad de asociar e integrar los diferentes componentes de la sociedad civil en los grandes diálogos internacionales. El surgimiento espectacular de estos nuevos protagonistas en una negociación por definición interestatal y su reivindicación de formar parte de la misma no hace sino reforzar la necesidad de información y de debate. De entrada, los actores económicos y los negociadores de las dos regiones tienen percepciones políticas diferentes de lo que está en juego en relación con las cuestiones comerciales. Europa se ve confrontada a la redefinición de su relación con un mundo globalizado en el que ha perdido su centralidad política y se preocupa por su peso económico. Para el Mercosur, la opción inicial de una integración rápida en los intercambios mundiales plantea numerosos problemas políticos y económicos tanto a nivel interno como a nivel exterior, en un contexto en que las respuestas a la cuestión del desarrollo durable se han convertido en apremiantes.

5. La negociación comercial birregional se desarrolla por tanto en un marco particularmente complejo. Su horizonte inmediato es la fecha de julio del 2001, momento en que las discusiones, aún limitadas a aspectos no arancelarios, deberán ampliarse para incluir las barreras arancelarias. Tres reuniones de trabajo han tenido ya lugar. En Bruselas, en noviembre de 1999, el primer Consejo de Cooperación Unión Europea-Mercosur lanzó las conversaciones acerca del futuro Acuerdo de Asociación Interregional, y definió y puso a punto la estructura -Comité Birregional de Negociación (CBN), Subcomité de Cooperación, Grupos Técnicos y Secretariado de Coordinación-, la metodología (definición de las responsabilidades del CBN, adopción del principio del *single undertaking*, intercambios de información y transparencia), además del calendario de la negociación. En Buenos Aires, en abril del 2000, tuvo lugar la primera reunión del Comité Birregional de Negociación que estableció el marco y los términos de referencia y creó los Grupos Técnicos cuya primera tarea es el intercambio de las informaciones de base necesarias para la discusión. En Bruselas, en junio del 2000, comenzó la segunda ronda de negociación, marcada por la primera reunión de los tres grupos técnicos competentes en el apartado comercial (intercambios de información, discusión de objetivos específicos, identificación de barreras no arancelarias, preparación del programa de trabajo) y por el énfasis puesto en la importancia del diálogo político y de la definición de su marco legal.

6. En este momento, ¿es necesario ser optimista o pesimista?. Las posturas que proclaman el interés político y económico de este diálogo para ambos conjuntos, además de las relativas a la ambición y la ejemplaridad del futuro acuerdo, no son incompatibles con formas recíprocas de sospecha en un debate que tiene tendencia a sumergirse en la simple denuncia de prácticas proteccionistas por parte del otro socio. Inquietudes, frustraciones y tensiones comienzan a hacerse presentes, y ciertas voces comienzan a elevarse para fustigar la lentitud del proceso y para insistir en el déficit de voluntad política y la necesidad de organizar mejor la negociación. Los informes técnicos recogidos y realizados por el "Grupo de seguimiento de las negociaciones Unión Europea-Mercosur" -que han servido de apoyo para los debates con los representantes de las empresas y de las administraciones públicas en el Seminario de Río de Janeiro-

permiten identificar mejor lo que está en juego, las convergencias de intereses, las dificultades y los obstáculos de este proceso de integración.

7. En relación a lo que está en juego, los participantes en el Seminario se pronunciaron en el sentido de que esta negociación y la capacidad de las partes para hacerla avanzar y llegar a buen puerto, no solo determinará las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Mercosur. Tendrá también importantes repercusiones en el seno del "triángulo atlántico" -Estados Unidos, Europa, América del Sur- y en el futuro de las relaciones económicas y geopolíticas mundiales. Cuando se trata de convergencias de interés, se observa que los actores económicos se han anticipado ampliamente al proceso de negociación. De hecho, este proceso no hace sino seguir la dinámica del comercio y de las inversiones que debería contribuir a facilitar y apoyar. Un análisis más detallado de la estructura global de los intercambios permite de hecho constatar una gran complementariedad entre ambas regiones en materia comercial. En cuanto a las dificultades, son de varios tipos. En el campo comercial, se dan en relación con las barreras arancelarias y no arancelarias, el acceso al mercado y en particular ciertos productos sensibles, sobre todo agrícolas. A esto se añaden dificultades institucionales, consecuencia de la disimetría entre los mandatos y el estatuto de los negociadores. Esta incertidumbre sobre quién negocia con quién, puede ilustrarse con la pregunta recurrente planteada recíprocamente: "¿Cuál es el número de teléfono del Mercosur o el de la Unión Europea?". Las dificultades son también de orden político: ¿cuál es la verdadera jerarquía en materia de objetivos comerciales para cada uno de los gobiernos implicados y, en consecuencia, cuál es la inversión política que cada uno está dispuesto a hacer?

8. ¿Déficit de conocimientos, déficit de debate, déficit de voluntad política?. Para avanzar hacia un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, parece que habría que trabajar en varios frentes a la vez. Se trata al mismo tiempo de estructurar la negociación, de hacer un importante trabajo técnico de expertos que pueda alimentar el contenido del diálogo y ampliar y profundizar un debate que permita identificar y desbloquear los obstáculos políticos, institucionales y comerciales. La doble presidencia francesa de la Unión Europea y brasileña del Mercosur, en el segundo semestre del año 2000, podría ser la ocasión de pasar a una velocidad superior dando un fuerte impulso político al conjunto de este proceso.

El fracaso de Seattle : consecuencias para la negociación Unión Europea-Mercosur

9. El fracaso del lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, en noviembre de 1999 en Seattle, y el clima de desilusión y desánimo que se ha apoderado de las oficinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Ginebra, han venido a confirmar de manera espectacular el mal momento por el que atraviesan las grandes organizaciones internacionales después de las crisis financieras asiática, rusa y brasileña. El déficit de gobernabilidad frente a los procesos de globalización es cada vez más evidente, haciendo planear una amenaza sorda de evoluciones caóticas, de crisis sistémicas y de confrontaciones importantes. La Unión Europea y el Mercosur son concebidos como dinámicas de integración política y económica en las que los conflictos deberían resolverse necesariamente a través de la negociación y la cooperación. El refuerzo de los vínculos entre estos dos conjuntos juega por tanto un papel central en la prevención de conflictos, económicos o políticos, y en la elaboración de nuevos instrumentos de regulación global.

10. Las negociaciones UE-Mercosur lanzadas por la Cumbre de Río de junio de 1999, en particular en el ámbito comercial, se inscriben en una doble lógica: por un lado el multilateralismo, y por otro el regionalismo. Ambos constituyen elementos esenciales de la estrategia de los estados y las empresas que tratan de adaptarse al nuevo paisaje económico global en construcción. Ahora bien, el fracaso de Seattle y la actual ausencia de un ciclo de negociaciones multilaterales tiene como consecuencia en primer lugar el fortalecimiento indirecto de las dinámicas regionales. La cuestión de la compatibilidad entre estas últimas y los principios universales de la OMC (específicamente el Artículo XXIV del GATT) ha adquirido también una nueva dimensión. ¿Cuál es, por tanto, el impacto de los acuerdos regionales sobre la liberalización y sobre las reglas del comercio internacional?

Regionalismo y multilateralismo: dos vías paralelas

11. El debate teórico de los años noventa sobre las ventajas y los inconvenientes del regionalismo y del multilateralismo parece hoy en día obsoleto. Desde el punto de vista político, es cada vez más aceptado que los acuerdos regionales pueden desempeñar un papel importante como una especie de "escuela de liberalización" para los países que se comprometen con esta vía, y se reconoce también que no entran necesariamente en contradicción con el régimen multilateral a condición de que respeten sus principios. Por el contrario, la eficacia económica de estos acuerdos es aún materia controvertida. Es inevitable que toda apertura preferencial implique un peligro de eventuales desvíos del comercio. No es por tanto sorprendente que el Comité de Acuerdos Regionales de la OMC no haya sido aún capaz de llegar a un consenso ni sobre la interpretación de los principios de base ni sobre la compatibilidad de los innumerables acuerdos particulares, incluyendo a la propia Unión Europea, con el Artículo XXIV del GATT.

12. En la perspectiva de una nueva ronda de negociaciones en la OMC, habrá que tener en cuenta que las concesiones que se le han hecho en el marco regional deberían necesariamente ampliarse al resto del mundo. En estas condiciones, ¿por qué ceder en una cierta postura para tener acceso a un determinado mercado regional cuando una concesión similar se haría en contrapartida del mercado mundial?. ¿Es mejor pasar por un acuerdo preferencial particular para concebir soluciones originales y obtener así más éxitos en la negociación global?. ¿O será preferible esperar a la conclusión de un nuevo ciclo de la OMC para definir mejor el acuerdo regional?.

13. En realidad, no hay más elección que seguir estas dos lógicas en paralelo. Ante este desafío, los negociadores de la UE y del Mercosur se ven abocados a definir muy claramente aquello que concierne a la OMC y aquello que sería más interesante de realizar en el

marco regional. Es evidente que la negociación bilateral tiene pocas oportunidades de avanzar si no se beneficia de un marco de referencia: el modelo que representa el proceso multilateral. Se ha visto, por ejemplo, que uno de los principales dossiers culpables del bloqueo del *Millenium Round* en Seattle ha sido el de la agricultura. Ahora bien, es este mismo problema el que aparece como más difícil de tratar en las conversaciones interregionales. Europeos y miembros del Mercosur tienen por tanto todo el interés en intentar relanzar el ciclo de negociaciones de la OMC, no solamente para mantener la dinámica de liberalización del comercio mundial -absolutamente necesaria para ambas partes- sino también para enmarcar y apoyar su negociación bilateral.

14. La Unión Europea y el Mercosur comparten una concepción parecida de la integración regional. Sus proyectos, contrariamente a otros acuerdos regionales que se consideran simplemente zonas de libre comercio, son concebidos como procesos de profundización que implican igualmente importantes aspectos de cooperación política. Esta dinámica de "integración profunda" es por tanto constitutiva de su política económica interior pero también exterior. Además, ante la lógica de la simple liberalización comercial, ambas regiones tienen interés en reforzarse recíprocamente. El acuerdo interregional representa por tanto un horizonte particularmente interesante para reforzar una asociación estratégica, política y económica entre ambas partes, incluso si hay ciertas dudas en cuanto a las ventajas reales de una apertura comercial bilateral respecto a la liberalización en el marco multilateral.

15. Con o sin ciclo de la OMC, las negociaciones regionales responden hoy en día a necesidades esenciales tanto para los estados como para las empresas. Estas últimas, sometidas a las presiones de una competencia global, tratan de afrontarla a través de una rápida penetración en nuevos mercados sin esperar a los aleatorios resultados multilaterales. Este es claramente el comportamiento de las firmas europeas en relación a la ampliación de la Unión Europea hacia Europa central y oriental. Es también el de ciertos sectores industriales americanos: por ejemplo la industria textil, conocida por su defensa del proteccionismo, no ha dudado en apoyar la apertura del mercado norteamericano a los estados caribeños. Su objetivo es de hecho el poder desplegar allí su capacidad de producción a fin de afrontar la competencia de los países de Asia y el Pacífico (particularmente China). En cuanto a los estados, la cuestión que se plantea es su capacidad de obtener los medios necesarios para llegar a tener influencia sobre los procesos y las propias reglas de la globalización. Es evidente hoy en día que un conjunto de estados se beneficia de un margen de maniobra mucho más importante que el de un estado solo (una regla válida incluso para los Estados Unidos de América) y que la participación en uno o varios acuerdos regionales es también una garantía de una integración más equilibrada en el comercio mundial. Para la inmensa mayoría de los países del globo, la implicación en varias negociaciones regionales es una de las principales condiciones para poder seguir siendo o llegar a ser *global trader* y evitar así caer en la dependencia de un solo socio importante.

Regionalismos: las prioridades de la Unión Europea y del Mercosur

16. El Mercosur y la Unión Europea son ya partes constituyentes de otros procesos de integración que, para cada uno de ellos, tienen un carácter prioritario. Las conversaciones ante la perspectiva de la creación de una zona de libre comercio de las Américas (ALCA), de Alaska a la Tierra del Fuego, y la ampliación de la construcción europea a sus vecinos del este, además de la apertura a los países de la orilla sur del Mediterráneo, tendrán evidentemente un impacto directo sobre las negociaciones bilaterales. Los dos socios no tienen las mismas prioridades geopolíticas y este hecho se añade a las dificultades ya existentes para el diálogo comercial bilateral.

17. Tras la Cumbre de las Américas, en Miami en 1994, el Mercosur se ha comprometido profundamente en el proceso ALCA, pese a las amenazas que esta perspectiva proyecta sobre su propia dinámica de integración profunda. Nadie puede de hecho desentenderse de la posibilidad de tener acceso al mercado norteamericano, el más vasto del planeta. Tras el fracaso de Seattle, esta negociación representa el único foro comercial dinámico en que los compromisos y los objetivos están claramente definidos, con etapas intermedias determinadas y con plazos ya fijados para llegar a una conclusión. El conjunto se beneficia de comisiones técnicas de apoyo y de mecanismos que aseguren la publicidad de los debates y una cierta participación de empresas y de la sociedad civil. La negociación está ya muy avanzada, no solamente desde el punto de vista formal (una primera versión anotada del tratado debe presentarse a la próxima reunión ministerial de comienzos del año 2001 en Buenos Aires), sino también en relación a la armonización de los puntos de vista de los expertos de todo el hemisferio y a la constitución de fuertes redes de interés que acompañen y apoyen las negociaciones.

18. Ante la importancia del bloque norteamericano, organizado en torno a la potencia económica de los Estados Unidos y del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA), el Mercosur trata de reforzar sus capacidades de negociación presentándose como el polo central de una integración sudamericana. Esta integración se deberá desarrollar por etapas. Primero se tratará de avanzar hacia una profundización de los procesos de integración del propio Mercosur, a través del perfeccionamiento de la unión aduanera y de la coordinación de las políticas macroeconómicas, pudiendo incluso desembocar en una unión monetaria. Paralelamente, habrá que llevar a cabo una negociación con vistas a ampliar el bloque en dirección a los miembros asociados como Chile y Bolivia. Finalmente, habría que desarrollar una estrategia de aproximación a la Comunidad Andina a fin de crear una zona de libre comercio sudamericana y de extender este tipo de acuerdo hacia los países del Mercado Común Centroamericano. Esta visión de una América del Sur organizada en torno al Mercosur para dotarse de instrumentos de diálogo más potentes ante los Estados Unidos, se articula en torno al objetivo final de la integración hemisférica.

19. El gran desafío planteado por el proceso ALCA al Mercosur es el de la propia supervivencia de su proyecto de integración regional. Si el Mercosur no es capaz de superar su actual condición de unión aduanera imperfecta, es probable que no pueda sobrevivir a su incorporación a una zona de libre comercio infinitamente más amplia y poderosa. Pero con una OMC parcialmente paralizada y una negociación con la Unión Europea aún en sus etapas iniciales, rechazar la dinámica ALCA no es una opción realista para países con una gran necesidad de acceso rápido a los mercados de los grandes países industrializados. Profundización y ampliación representan parte de la respuesta, pero no es suficiente. Si quieren mantener su condición de *global traders* y escapar a un diálogo exclusivo con la potencia americana, los países del Mercosur están obligados a dinamizar los procesos de integración paralelos, en particular con la Unión Europea, su socio comercial más importante.

20. La Unión Europea por su parte está hoy día concentrada sobre todo en sus problemas internos más que en una eventual apertura hacia el Mercosur. El propio futuro de las instituciones europeas está en el centro de los debates, a fin de poder hacer frente a la dinámica de ampliación hacia el este, que es en estos momentos la prioridad política de la Unión. ¿Cómo adaptar los mecanismos de una Europa de los 15 a la llegada de varios nuevos miembros?. En realidad, esta ampliación inevitable, pese a ciertas reticencias, es un proceso que se halla en una fase relativamente avanzada: el esfuerzo financiero ya realizado por la Unión es enorme, los programas de aproximación al nivel comunitario de los futuros miembros están también ya en marcha, al igual que las revisiones políticamente dolorosas de los principios de funcionamiento de la Política Agrícola Común y de los fondos estructurales. En cuanto al Mediterráneo, son las consideraciones en materia de seguridad las que lo convierten en una región prioritaria para la política europea. La inquietud ante una posibilidad de desestabilización violenta de la orilla sur y ante la presión migratoria que ello podría desencadenar, hace que la Unión Europea ponga en primer plano la idea de un "co-desarrollo" -en el que la cuestión comercial es significativa- para así intentar relanzar las economías de la región y lograr un mínimo de equilibrio político. Esta preocupación en materia de seguridad explica el hecho de que las relaciones con el Mediterráneo sigan siendo prioritarias, pese al fracaso de las tentativas de cooperación y a la parálisis del "proceso de Barcelona".

Acelerar la negociación interregional

21. Las diferencias en las prioridades del Mercosur y de la Unión Europea no pueden dejar de tener consecuencias sobre la negociación bilateral. Se asiste en efecto a una especie de carrera de velocidad entre la dinámica muy rápida de la ALCA y la lentitud de la puesta en marcha de la negociación UE-Mercosur. Las negociaciones en el seno del hemisferio han obtenido resultados técnicos significativos a pesar del hecho de que el ejecutivo estadounidense no ha logrado en todas las ocasiones la autorización del Congreso para asumir la plena responsabilidad de las negociaciones (el *fast track*). En cuanto a los europeos, ha sido necesario esperar casi cinco años tras la firma del Acuerdo-marco de Madrid para que se comenzase a debatir acerca del formato y de la organización de las negociaciones con el Mercosur. Mientras se están plasmando ya sobre el papel los elementos esenciales de un acuerdo hemisférico, se está aún en una fase de simple intercambio previo de información entre los europeos y el Mercosur.

22. Esta diferencia en el ritmo de la discusión y el compromiso de las partes provoca un malentendido -se podría decir una tensión- en la negociación. Se puede expresar de modo más gráfico a través de la metáfora de la "novia". ¿Es el Mercosur quien se encuentra en el papel de la bella joven cortejada por dos ricos pretendientes (Estados Unidos y la UE) y que les hace competir para saber quién le va a ofrecer la mejor dote?. ¿O quizás la novia es la Unión Europea, el socio ideal -y rico- para el Mercosur, siendo por tanto la responsabilidad de la elección de ésta última?. En el primer caso, serían los europeos quienes se encontrarían en la posición del aspirante que tendría interés en multiplicar las concesiones para contrarrestar la atracción ejercida por los Estados Unidos. En el segundo caso, sería responsabilidad del Mercosur el realizar el esfuerzo de conquistar la bella Europa, mostrándose lo menos exigente posible, a fin de escapar a un mal matrimonio de conveniencia con los estadounidenses.

23. La realidad es que estas metáforas no tienen en cuenta los verdaderos condicionantes que pesan sobre ambas partes. El Mercosur es con seguridad el cuarto mercado integrado del mundo, pero representa aún poco frente a sus interlocutores de ambas orillas del Atlántico norte. No hay por tanto demasiado margen de maniobra o de elección, más aún teniendo en cuenta que la zona de libre comercio continental, bien negociada, sería también de gran interés. Si el futuro presidente de los Estados Unidos, como probablemente ocurrirá, obtiene la autorización de *fast track* del Congreso, los países latinoamericanos en su conjunto deberán afrontar y transigir con la apisonadora de la diplomacia comercial estadounidense en el seno del proceso ALCA. Y esto fueran cuales fueren las ventajas de la relación con la UE.

24. En cuanto a los europeos, no tienen realmente las bazas que les permitan descansar sobre su pretendido poder de seducción con la espera de que Mercosur tome una decisión. Europa tiene necesidad de aliados para tratar de relanzar el ciclo de la OMC en unas condiciones que le sean más favorables. De igual modo, no puede permitirse verse parcialmente suplantada en un bloque comercial panamericano de 800 millones de consumidores potenciales y de 10 billones de dólares de PIB que, cada vez más, tendrá un peso crítico para definir una parte significativa de las futuras reglas de juego de la economía globalizada. La UE justifica su retraso acumulado en sus negociaciones con el Mercosur afirmando que nada invita a la prisa, dado que la Casa Blanca no es capaz de obtener el *fast track*. De entrada, la UE se dice preparada para avanzar muy rápidamente en los ámbitos en que el coste político de la negociación no le resulte demasiado elevado, las barreras no arancelarias, dejando de lado las prioridades de su interlocutor, las barreras arancelarias. Una postura que, por el momento, provoca la desconfianza en su asociado del Mercosur. El Mercosur se pregunta en efecto si la insistencia europea en proclamar que hasta el 2006 no podrá modificar las reformas de la Política Agrícola Común y del presupuesto común europeo decididas en el Consejo de Berlín en la primavera de 1999 no es una barrera equivalente a la ausencia del *fast track* norteamericano.

Obstáculos a la negociación comercial

25. Finalmente, la negociación Unión Europea-Mercosur responde aún demasiado a lógicas defensivas y a maneras de ganar tiempo y de intentarse proteger de los riesgos que suponen las diversas dinámicas de integración comercial regional en curso. Si Europa no puede permitirse perder su posición en las Américas, el Mercosur no puede simplemente acomodarse a unas conversaciones con América del Norte si quiere conservar cierto margen de autonomía y de maniobra diplomática. La cuestión clave por tanto es que el proceso de integración hemisférico pesa de manera decisiva sobre la relación bilateral y que todo retraso suplementario en la puesta en marcha de una verdadera dinámica de negociación entre Europa y el Mercosur no hace sino legitimar un poco más el proyecto ALCA que, pese a inmensas dificultades, avanza regularmente.

26. Voluntad política y manifestaciones de interés ofensivas en ambas partes no son por tanto las condiciones *sine qua non* para dinamizar las negociaciones bilaterales. Estas de cualquier modo, deberían afrontar también una serie de obstáculos debidos a sus propios problemas internos. Es evidente que las divergencias actuales acerca del 'nudo' agrícola han de ser investigadas por una parte, del lado de la extrema dificultad política de la UE en hacer evolucionar la Política Agrícola Común y de gestionar el ritmo de sus mutaciones, y por otra parte en el sentido de que el peso de la agricultura en la balanza comercial del Mercosur hace de ella un tema central en toda negociación en la que participen los países del Cono Sur. El bloqueo de las decisiones sobre el presupuesto europeo hasta el 2006 añade una dificultad suplementaria: ¿sobre qué bases se podrá negociar cuando las conversaciones sobre las cuestiones arancelarias comenzarán en julio del 2001?. Teniendo en cuenta las medidas de apertura de los mercados ya aceptadas durante el ciclo Uruguay y las medidas radicales de liberalización tomadas por los países miembros del Mercosur a lo largo de los años noventa, hay que preguntarse si los dos socios se benefician aún del consenso político interno para tolerar el ajuste estructural inducido por la liberalización bilateral.

27. Los obstáculos institucionales que penden sobre las negociaciones constituyen igualmente dificultades importantes. ¿Quién negocia con quién?. La Comisión Europea solicita una aclaración a su socio: ¿se trata de una negociación con un bloque de integración regional que habla con una sola voz, o bien la Unión Europea negocia con cuatro interlocutores: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay?. Esta duda llega hasta el punto de cuestionar si el Mercosur, unión aduanera imperfecta en la que el mercado interior está lejos de estar unificado, puede de modo efectivo constituir un acuerdo regional en el sentido del Artículo XXIV del GATT. ¿No sería quizás una simple zona de comercio preferencial que se beneficia de la cláusula de habilitación en el marco del trato especial y diferenciado reservado a los países en desarrollo?. En ese caso, un acuerdo UE-Mercosur no podría hacerse sobre la base del principio de reciprocidad y los productos más sensibles podrían verse excluidos de las negociaciones. No se trataría por tanto de un acuerdo ejemplar entre uniones aduaneras de países desarrollados y en desarrollo.

28. Evidentemente, el Mercosur rechaza esta interpretación y defiende la compatibilidad con el Artículo XXIV del GATT, además de su adhesión a los principios del *single undertaking* y del *substantial trade* (el acuerdo debe incluir 'en sustancia' todo el comercio entre las partes). De entrada, ellos se preguntan también hasta qué punto la UE habla con una voz única. En relación al comercio de mercancías, es seguro que la competencia de la Comisión es total y que los acuerdos son ratificados por una mayoría cualificada de los países miembros. Pero mientras se trate de servicios o de inversiones, se está en el dominio de las competencias 'mixtas': la negociación es desde luego una prerrogativa de la Comisión, pero la ratificación es asunto de cada estado miembro, entre los que uno solo podría crear un bloqueo. ¿Es necesario por tanto doblar las conversaciones con los representantes de la Comisión negociando igualmente con cada uno de los países miembros?. En la práctica, es habitual hablar con la Comisión y hacer presión en las capitales europeas, pero ¿qué ocurriría en el momento de firmar un eventual acuerdo horizontal que incluyera ámbitos en los que las competencias son diferenciadas?.

29. La asimetría de los obstáculos políticos y económicos puede igualmente plantear problemas. La participación de la UE en el comercio mundial (excluyendo los intercambios intrarregionales) es del orden del 19%. En el caso del Mercosur, esta cifra apenas llega al 1,3%. El acceso al mercado europeo es mucho más importante para el Mercosur que al contrario. Europa es el primer cliente de los cuatro países del Cono Sur, mientras que ellos no representan más que el 1% de los intercambios europeos. Incluso si hay que considerar los datos de manera dinámica -el mercado del Mercosur es el que representa la más alta tasa de crecimiento para las exportaciones europeas- en términos estrictamente comerciales ambos socios no tienen evidentemente las mismas motivaciones ni urgencia en llegar a un acuerdo. De entrada, como se ha visto, la negociación bilateral está dominada por intereses defensivos. Sin embargo, la decisión política de abrir las negociaciones ha creado una expectativa de resultados. Tras varios años de negociación, ninguna de las partes podría permitirse aceptar un fracaso que implicaría un coste político extremadamente alto.

Hacia un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur

30. Tras haber tenido en cuenta las dificultades, ¿qué elementos se pueden enfatizar a fin de favorecer los avances en las negociaciones UE-Mercosur?. Una de las principales conclusiones del Seminario del Grupo de Seguimiento es que es necesario esforzarse por salir del simple debate acerca del proteccionismo y concebir las relaciones comerciales desde una nueva óptica. La dinámica de los procesos de globalización y de integración regionales ha creado interdependencias cada vez más estrechas entre inversores y comerciantes. El Mercosur es uno de los principales destinos de la inversión directa de los europeos en los países emergentes y las firmas responsables de esto tienen cada vez más interés en garantizar a la producción del Mercosur el acceso a los mercados de los países industrializados. El motivo es evidentemente la expansión de sus propias operaciones, pero también una preocupación por garantizar el equilibrio de la balanza de pagos del Mercosur a fin de conservar la estabilidad monetaria de la región.

31. El dominio en el que el contencioso es más fuerte, la agricultura, es uno de los mejores ejemplos de esta aproximación. Las empresas del agro-business europeo han aumentado considerablemente sus inversiones en el Cono Sur e intentan aprovechar no solo un nuevo acceso a los terceros mercados, sino también la segmentación del mercado europeo para vender su producción en el propio Viejo Continente. Igualmente, la multiplicación en el seno de ambas regiones de movimientos de opinión preocupados por la calidad de los alimentos, de medidas sanitarias, del impacto de las decisiones en este ámbito sobre el medio ambiente, sobre la planificación territorial o sobre el empleo, ha creado ciertos límites no solo para las autoridades europeas sino también para las del Mercosur, aquellas que podrían favorecer el diálogo y atenuar los enfrentamientos entre negociadores.

32. Se tratará igualmente de no dejar la negociación comercial en sentido estricto invadir el conjunto de la relación bilateral. El Acuerdo de Asociación Interregional prevé tres ámbitos de discusión: política, cooperación económica y comercio. Ciertos temas que serán debatidos en el marco de la cooperación tienen una incidencia frecuentemente directa sobre los aspectos comerciales y podrían incluso ser objeto de acuerdos intermedios, de 'cosechas tempranas' (*early harvest*) sin peligro para el principio de *single undertaking* de la negociación de

los intercambios. También sería ventajoso orientar las discusiones sobre la cooperación hacia sus elementos más directamente interesantes para las relaciones comerciales.

33. El ámbito político, por su parte, asume también un papel clave de estabilización y de creación de consenso en ambas partes. Por el momento, esta parte del Acuerdo de Madrid de 1995, se refugia en un diálogo relativamente informal. La necesidad de una mayor institucionalización se acompaña de muchas dudas. ¿Un diálogo bilateral sólido y bien organizado no correría acaso el riesgo de poner a los protagonistas en situación de apoyo en falso en relación a sus otros interlocutores latinoamericanos, México en particular?. No impide que la revalorización del diálogo político sea esencial para el buen desarrollo de la negociación. En suma, la idea general es la de trabajar de manera más integrada e interdependiente entre los tres ámbitos. A medida que se desarrollen las negociaciones, los avances en uno o en otro de los dos primeros ámbitos podrían suplir o ayudar a evitar los bloqueos del tercero, evitando así una radicalización recíproca de las posiciones.

34. Ciertos elementos que hacen que el proceso ALCA sea eficaz pueden también servir a la negociación UE-Mercosur. El primero ha sido la decisión de los estados participantes de crear una estructura técnica neutral (el Comité Tripartito) que sirviera de apoyo a la negociación. Esta pequeña institucionalización del proceso ha permitido asegurar un equilibrio en la discusión y la presentación de informaciones técnicas más homogéneas en el seno de una negociación que comprende un gran número de estados con capacidades muy heterogéneas. La reducida pero muy eficaz burocracia de la ALCA ha sido uno de los factores determinantes para el progreso de los trabajos a pesar de los innumerables obstáculos y bloqueos internos. El segundo elemento está constituido por la adopción regular de medidas para facilitar los negocios, lo que permite mantener el interés del sector privado y reforzar su papel de apoyo a las negociaciones. El tercero es el mecanismo de las cumbres y de los encuentros ministeriales regulares a fin de apoyar y legitimar periódicamente las negociaciones al más alto nivel político.

35. Hoy en día las negociaciones UE-Mercosur están aún dominadas por intereses fundamentalmente defensivos. No podrá haber avances significativos si solo se expresan aquellos que rechazan la perspectiva de un acuerdo entre ambas regiones. Es urgente por tanto el favorecer el desarrollo de una red de intereses ofensivos, capaces de aportar al debate público los argumentos favorables a una negociación. En principio, después de Seattle, no es posible pensar que tales negociaciones se puedan desarrollar en secreto. Encontrar los mecanismos capaces de asegurar una especie de punto de información para la sociedad civil se ha convertido en una condición *sine qua non* para toda gran negociación internacional.

36. Ante el actual déficit de gobierno global, el surgimiento democrático de movimientos que solicitan más transparencia no debe percibirse como desestabilizante. Estos últimos vienen, por el contrario, a reforzar y legitimar el trabajo de los negociadores. Esta democratización del proceso de negociación no puede evidentemente traducirse por la participación directa en las conversaciones de todos los grupos de interés autoproclamados, lo que plantearía no solamente problemas de representatividad sino que también bloquearía toda discusión. Por contra, una información transparente y regular y ciertos medios que permitan la expresión y la toma en consideración de las reivindicaciones o de las ideas procedentes de la sociedad civil constituyen hoy en día una condición para el éxito de estos procesos internacionales de negociación. La página Internet oficial del proceso ALCA, el Comité de la Sociedad Civil y el papel concedido al *America's Business Forum* son ejemplos aún limitados pero que tienen el mérito de ser innovadores. Muestran y prueban públicamente el compromiso de los países miembros en el proceso y aseguran un nivel no despreciable de difusión de los debates y la posibilidad para los grupos no gubernamentales más activos de informarse y de expresar sus puntos de vista sobre las negociaciones.

Pro y contra el acuerdo de libre comercio interregional

37. La liberalización comercial entre el Mercosur y la Unión Europea constituye ciertamente el aspecto más problemático de la negociación del Acuerdo de Asociación Interregional de las dos uniones aduaneras. La prueba de esto es que las negociaciones relativas al ámbito comercial no han comenzado formalmente hasta cuatro años después de la firma del Acuerdo-marco de asociación que no obstante había formulado un compromiso político al más alto nivel para la aproximación entre las dos zonas. La reticencia a abordar esta dimensión comercial se explica ciertamente a través de la imbricación de la negociación interregional con otros proyectos de liberalización preferencial y con el nuevo ciclo de la OMC. Sin embargo, de un lado y otro del Atlántico, se encuentran intereses específicos que se batan a favor o en contra del libre comercio entre ambos bloques. Una definición clara de los intereses económicos vinculados a la liberalización del comercio bilateral, procedente de la identificación y de la valorización de estos intereses a nivel político, permitiría afrontar la negociación con una visión más realista de las dificultades que se habrán de superar.

Los intereses económicos

38. El análisis económico de la estructura de la producción y de los instrumentos de protección de los países de la Unión Europea y del Mercosur, así como de su evolución en el curso del último decenio, indican que las dos regiones ofrecen ventajas comparativas complementarias. Los países europeos tienen ventaja en la producción de bienes de alto valor añadido mientras que los países del Cono Sur son más eficaces en la producción de bienes intensivos en recursos naturales o en la de bienes manufacturados de base. Los flujos comerciales están actualmente concentrados en los sectores más protegidos y de hecho las simulaciones indican que todos los países se beneficiarían ampliamente de la liberalización comercial. Pero esta característica indica también que las negociaciones serán difíciles e intensas.

39. La puesta en funcionamiento de una zona de libre comercio entre las dos regiones permitiría una especialización internacional más eficaz que engendraría amplios beneficios en materia de bienestar en el Mercosur, y no despreciables en la Unión Europea. Con la excepción de algunos productores agrícolas europeos que sufrirían los efectos negativos de la competencia de las importaciones procedentes del Mercosur, los productores en ambas zonas se beneficiarían de una mejor asignación de los recursos productivos y de la apertura recíproca de los mercados. Los consumidores se beneficiarían de la eliminación de rentas improductivas vinculadas con el proteccionismo. Una liberalización parcial excluyendo los sectores sensibles, en particular la agricultura, tendría la ventaja de mitigar el impacto del ajuste estructural sobre los sectores expuestos a la competencia, pero reduciría sensiblemente las mejoras en materia de bienestar que se derivarían de la puesta en marcha de la zona de libre comercio. Es necesario constatar que desde el punto de vista del análisis económico, el interés colectivo lucha por la obtención de resultados en las negociaciones sobre los aspectos agrícolas del Acuerdo de Asociación.

40. Otros factores económicos específicos de cada una de las regiones hacen deseable la liberalización recíproca del comercio. Para los países del Mercosur, el libre comercio con su principal socio comercial permitiría, ante todo, invertir el saldo comercial bilateral que ha llegado a ser últimamente deficitario tras la puesta en marcha de políticas de liberalización, adoptadas unilateralmente en el marco de las reformas estructurales de inicios del decenio. Si bien es cierto que las exportaciones europeas sufren trabas en su acceso al mercado integrado del Cono Sur, los instrumentos de protección puestos en práctica por los estados del Mercosur para proteger su mercado interior son menos eficaces que los de la Unión Europea. El libre comercio recíproco permitiría por tanto eliminar esta asimetría.

41. Para los países latinoamericanos la zona de libre cambio con la Unión Europea aparece como fuertemente complementaria con la otra vasta iniciativa de liberalización comercial preferencial emprendida a nivel hemisférico, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ambos se inscriben en la misma estrategia de inserción voluntaria en la economía mundial. Gracias a las reformas unilaterales y a la constitución del Mercosur, las firmas de los países del Cono Sur han emprendido ya un proceso de internacionalización, proceso que se trata ahora de consolidar y de ampliar posicionándose en los mercados de los países desarrollados. La negociación paralela con Europa y los países del continente americano permitirían por otro lado minimizar los efectos de distorsión naturalmente asociados a los acuerdos comerciales preferenciales y discriminatorios. De entrada, el libre comercio hemisférico beneficiaría más a los sectores industriales del Mercosur, mientras que en el libre comercio con la UE sería el agro-business quien tendría las mayores ventajas en términos relativos. Desde el punto de vista de la economía política, los dos procesos son por tanto complementarios y podrían estimularse mutuamente. Estas negociaciones paralelas garantizarían en efecto un amplio reparto de los beneficios de la liberalización y minimizarían, en el Mercosur, las resistencias sectoriales a la apertura.

42. En los países europeos, los intereses económicos favorables a la liberalización del comercio interregional aparecen como menos ofensivos en conjunto. El acuerdo de libre comercio permitiría, ante todo, consolidar una presencia comercial en una región dinámica con fuerte potencial de crecimiento en la que las empresas europeas están ya posicionadas. Tras una década, estas empresas han logrado una significativa implantación comercial y han reforzado su presencia gracias a inversiones directas masivas tanto en el agro-business como en la industria o los servicios. La consolidación de su presencia comercial pasaría en particular por una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas en los flujos comerciales y de inversión entre las dos regiones.

43. El Mercosur representa para las empresas europeas un campo de expansión particularmente estratégico. Esta región tiene, en efecto, estructuras cualitativas de consumo muy próximas a las de los consumidores europeos, notablemente en los productos agroalimentarios diferenciados, y constituye un segmento del mercado global fundamental para toda estrategia de internacionalización. Para ciertas industrias, como por ejemplo el automóvil o la aeronáutica, la posición de las firmas europeas en el mercado regional del Mercosur es esencial para afrontar la competencia en los mercados oligopolistas globales, con más posibilidades de éxito que a partir de la limitada base de producción europea.

44. Aunque el mercado integrado del Cono Sur sea un espacio económico en medida de suscitar ciertos intereses ofensivos por parte de las empresas europeas, sobre todo en el sector servicios, los intereses a favor de un acuerdo de libre comercio son sobre todo de naturaleza defensiva. Se trata en efecto de evitar todo efecto de evicción derivado de condiciones de acceso preferenciales concedidas por el Mercosur a los competidores norteamericanos en el marco de la ALCA. El precedente mexicano es harto elocuente: ante una pérdida sensible de su participación en el mercado tras la conclusión del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA), los europeos firmaron con extraordinaria rapidez un acuerdo de libre comercio con México, con el objetivo principal de colocar las firmas europeas en posición de igualdad con sus competidores estadounidenses y canadienses.

45. Todos estos intereses se batan en favor del libre comercio, pero en ambas regiones están presentes fuerzas que se oponen a él. Estas fuerzas, a partir de lógicas muy variadas, han sido hasta el momento mucho más visibles que aquellas favorables a la apertura. Hay sin embargo que tener en cuenta que el activismo de ciertas posiciones proteccionistas ha impedido a otros sectores potencialmente hostiles al Acuerdo de Libre Comercio -sectores que no tienen todavía interés en aparecer públicamente- manifestarse plenamente. A medida que la negociación avance habrá que contar con el surgimiento de nuevas fuerzas de oposición. De igual modo, para que la Unión Europea y el Mercosur puedan concluir un acuerdo sólido y equitativo, será necesario hacer salir a la luz todos los intereses a fin de obtener un arbitraje aceptable para todos.

46. Hasta el momento actual son los sectores productivos más amenazados por la liberalización del comercio los que han opuesto resistencia a la apertura de la negociación. Un análisis simplista indicaría que los agricultores de la UE y ciertos medios industriales del Mercosur, que prosperan gracias a la protección, serían los principales opositores a la liberalización interregional. Un análisis más detallado y menos parcial indica por contra que el panorama de los intereses es más complicado de lo que pudiera parecer a primera vista. Por una parte, en cada una de las regiones los grupos contrarios a la liberalización comercial solo se identifican parcialmente con sectores productivos determinados. Por otra parte, las bases de la reticencia al libre comercio no coinciden más que de modo parcial con motivaciones vinculadas a las rentas del proteccionismo.

47. En Europa, es innegable que ciertos agricultores amenazados por la apertura a las importaciones de los países del Mercosur se oponen ferozmente al libre comercio, pero es también cierto que la estructura de apoyo a la agricultura europea ha comenzado a cambiar desde hace algunos años. Algunos de estos productores están a partir de ahora en medida de afrontar la competencia internacional y ya redefinen sus objetivos estratégicos en función de la apertura. Por otra parte, las ayudas a la agricultura europea responden hoy en día a exigencias que superan el simple apoyo a las rentas de los agricultores y coinciden en mayor medida con reivindicaciones de una parte significativa de las sociedades europeas que solicita tomar seriamente las cuestiones no económicas vinculadas a la agricultura. Sería un error por tanto reducir este debate sobre la apertura de los mercados agrícolas europeos al clásico debate sobre el proteccionismo.

48. Ciertos sectores de la industria europea se ven igualmente amenazados por el libre comercio con el Mercosur. Los países del Cono Sur tiene en efecto un potencial de exportación no despreciable en las producciones industriales con bajos contenido tecnológico y valor añadido, en particular en las manufacturas ligeras como el cuero. Hasta el presente los productores europeos que tendrían que enfrentarse a esta competencia no han manifestado abiertamente sus reticencias respecto a la liberalización comercial bilateral. Sería de todos modos prudente el no minimizar las fuerzas contrarias al libre cambio en la industria, particularmente en ciertos países periféricos de la Unión.

49. Esta complejidad de intereses contrarios al libre comercio fragmenta más aún las divisiones nacionales. Aunque Europa negocie los acuerdos comerciales a partir de sus estructuras comunitarias, los gobiernos nacionales intervienen en el proceso al nivel del establecimiento del mandato o al de la ratificación de los acuerdos. Hasta el presente Francia ha sido percibida como el país europeo más reticente a la apertura de las negociaciones comerciales. Hay que subrayar sin embargo que, teniendo en cuenta la complejidad del panorama de los intereses sectoriales hostiles, un consenso favorable a un acuerdo de liberalización comercial bilateral está lejos de haberse logrado en varios países, incluyendo aquellos que consideran las relaciones con América Latina como una prioridad de su política exterior.

50. Igualmente, por parte latinoamericana, el análisis de los intereses económicos revela una gran complejidad que pone en cuestión la idea de que los países del Mercosur son estimulados por intereses puramente ofensivos. En primer lugar, en los sectores agrícolas, muy competitivos en los productos de base (*commodities*), ciertos productores temen la competencia de las importaciones europeas, fundamentalmente en productos agroalimentarios diferenciados y con alto valor añadido. En la industria, igualmente, la apertura unilateral asociada a la formación del Mercosur ha puesto ya una fuerte presión sobre varios sectores que no parecen en medida de afrontar el impacto de la competencia de las importaciones europeas. Aunque estos últimos no tienen el mismo peso en la determinación de la política industrial y comercial de sus países, es cierto que conservan una cierta influencia. Además se trata de productos intensivos en mano de obra, con lo que el ajuste estructural que resultaría de una exposición demasiado fuerte o demasiado repentina a la competencia europea tendría un impacto negativo sobre el empleo, lo que sería inaceptable políticamente.

Los intereses políticos

51. Lo que está en juego en el proyecto de liberalización recíproca no es exclusivamente económico. La UE y el Mercosur son dos construcciones supranacionales animadas por un objetivo común de proyección y de liderazgo en un espacio global multipolar. Los estados de estas dos regiones han optado por asociarse en bloques de integración regional con la ambición de convertirse en actores inevitables de la política económica internacional. En este sentido, la conclusión de un acuerdo de libre comercio entre estas dos uniones aduaneras sería un hecho inédito y constituiría un ejemplo de alianza estratégica entre países desarrollados y países en desarrollo. Las consecuencias de esta aproximación podrían manifestarse también en el marco de las negociaciones sobre el sistema multilateral de intercambios en la OMC, además de en las consultas relativas a la "nueva arquitectura financiera internacional" y al "gobierno global". De entrada, una progresión regular en las negociaciones para la liberalización comercial bilateral permitiría combatir, en el seno de ambos procesos de integración, la erosión del consenso en torno a la necesidad del libre comercio como valor fundamental en toda sociedad abierta y moderna.

52. Para el Mercosur, la inserción en la economía internacional es una de las piedras angulares de la estrategia de desarrollo aplicada por los gobiernos reformistas desde más de una década. En esta óptica las negociaciones comerciales con la Unión Europea pueden ser útiles para la afirmación de la legitimidad interna del proceso de integración regional, particularmente en lo que concierne el perfeccionamiento de la unión aduanera, el refuerzo institucional e incluso la convergencia de políticas macroeconómicas. Hará falta probar, de hecho, una extraordinaria cohesión interna para negociar el capítulo comercial del acuerdo con la UE. En principio, justamente porque este acuerdo supera la simple dimensión comercial, el Mercosur podría aprovechar para apoyar y consolidar su estrategia de desarrollo, en particular obteniendo una asistencia técnica orientada hacia el crecimiento del potencial exportador, la inclusión de pequeñas y medianas empresas en las redes de producción y de comercialización transnacionales, así como la modernización y el refuerzo institucional de las instancias públicas comprometidas en el proceso de integración. En fin, una negociación ejemplar con la Unión Europea sería una señal clara de unidad y de estabilidad en la escena internacional.

53. Para la Unión Europea la conclusión de una asociación económica recíproca con la unión aduanera del Mercosur es también una oportunidad única que debería aprovechar. Este acuerdo podría llegar a ser un modelo a seguir en la reestructuración de sus relaciones con otros países en desarrollo en general y con los países de América Latina en particular. En el momento de la aceleración del proceso de ampliación a los países del Este, de la reforma de los Acuerdos de Lomé y de la transformación dinámica del Sistema de Preferencias Generalizadas, un Acuerdo Interregional con el Mercosur superaría la simple relación entre los dos bloques. Podría llegar a ser en efecto un estímulo y una referencia para el diálogo político, la puesta en marcha de relaciones comerciales fundadas sobre el principio de reciprocidad y el establecimiento de programas de cooperación que la UE estaría en posición de proponer a los países en desarrollo en busca de relaciones más estrechas con los países industrializados. En el momento en que Europa trata de dotarse de una estrategia diferenciada frente a los conjuntos regionales latinoamericanos, el acuerdo con el Mercosur se plantea como un modelo de relación de

cooperación duradera, libre de toda consideración contingente vinculada a las diversas formas de trato especial y diferenciado (reconstrucción post-huracán Mitch en América Central, lucha contra el tráfico de droga en la Comunidad Andina).

54. Más allá de la dimensión comunitaria que sigue siendo inevitable, el acuerdo con el Mercosur responde también a exigencias políticas nacionales precisas. En varios países europeos la comunidad de negocios ha establecido hace ya tiempo relaciones comerciales y estratégicas con el Cono Sur. Los gobiernos son hoy día llamados a reafirmar, a reforzar y a ampliar estas relaciones. Tras varios años las relaciones estrictamente bilaterales entre países europeos y del Mercosur se han visto renovadas y consolidadas. Los ejemplos no faltan: refuerzo de la relación italo-argentina o luso-brasileña, el nuevo diálogo franco-brasileño en ocasión de las presidencias respectivas de la Unión Europea y del Mercosur, el refuerzo de las relaciones históricas euro-iberoamericanas. De igual modo, la constitución del *Mercosur-Europe Business Forum* (MEB), animado por los grandes grupos industriales de ambas regiones, expresa el interés de la comunidad de negocios por el proceso de apertura interregional. Se tratará ahora de ampliar y de integrar estas diversas redes de cooperación para darles una dimensión realmente interregional en vista de la asociación entre las dos zonas.

55. Las motivaciones políticas de la aproximación entre Europa y el Mercosur se desarrollan, más allá del marco bilateral, sobre el telón de fondo del "triángulo atlántico", en que América del Norte es un socio inevitable. Europa, situada ante la dinámica de las negociaciones ALCA y la perspectiva de un cambio radical en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, no puede contentarse de una estrategia pasiva o de estar a la espera. El modelo europeo, anteriormente referencia de las élites e incluso de la cultura popular, ha perdido parte de su atractivo en América Latina, tanto en la formación de dirigentes como en las prácticas de consumo, en la determinación de las normas y los estándares técnicos o incluso en el sentimiento de pertenencia a una especie de unidad cultural histórica. Un acuerdo sólido y atractivo con el Mercosur, organización clave a nivel regional en el subcontinente latinoamericano, es ciertamente una de las condiciones esenciales para evitar que la UE se aisle en el vértice oriental del triángulo.

56. Los intereses que militan en favor del Acuerdo Interregional superan por tanto la simple transposición al plano político de los intereses económicos sectoriales. En cuanto a las reticencias, se basan igualmente en consideraciones más amplias. Conciernen tanto las relaciones específicas entre la Unión Europea y el Mercosur como la percepción misma del fenómeno de globalización. El proceso de negociación del capítulo comercial interregional está de hecho íntimamente vinculado a la definición de las relaciones comerciales que los europeos y el Mercosur mantienen con el resto del mundo.

57. En ambas regiones el acuerdo bilateral es considerado con escepticismo por quienes dudan de la eficacia del regionalismo como alternativa creíble a un sistema multilateral eficaz y ordenado. Por parte del Mercosur, ciertos defienden que para los pequeños países caracterizados por una estructura de intercambios equilibrada entre sus diversos socios (de los *global traders*) ninguna solución regional es deseable en relación a un escenario de liberalización comercial multilateral. Otros destacan igualmente que incluso la solución multilateral no está adaptada a las exigencias de estos países y defienden una política de liberalización comercial unilateral.

58. De igual modo, ciertos analistas del lado europeo subrayan que el ha llegado el momento para la UE de adoptar sin ambigüedad una clara estrategia multilateralista. Esta correspondería no solamente a exigencias determinadas por la estructura de los intereses económicos, sino también y sobre todo a una incapacidad cada vez mayor de la Comunidad para negociar y administrar ciertos marcos de preferencias comerciales cada vez más complejos y, de hecho, capaz cada vez en menor medida de garantizar los intereses de los productores y de los consumidores europeos. En fin, desde el punto de vista de la estrategia de la negociación comercial, será difícil liberalizar los mercados agrícolas europeos simplemente sobre una base interregional con el Mercosur, sin "multilateralizar" las concesiones.

59. Más allá de las dudas en relación a la eficacia de las alternativas regionales en relación a las soluciones multilateral y unilateral, la perspectiva de un acuerdo interregional es igualmente combatida con otros argumentos por parte de las fuerzas políticas que están a la escucha de los intereses abandonados por el libre comercio. De una parte y otra del Atlántico esto replantea la cuestión de la representación política de los intereses proteccionistas. Las características estructurales de los sistemas políticos de los países de la Unión Europea y del Mercosur confieren de hecho un poder relativo sobredimensionado a los intereses hostiles a la negociación. Es seguro que los agricultores europeos, que representan escasamente un 4% de la población activa, tienen una influencia política determinante, como ocurre con los industriales en el Mercosur que, particularmente en Brasil, gozan de una preferencia política gracias al carácter estratégico de ciertas industrias.

60. Todo análisis serio y constructivo debe evitar limitarse simplemente a esta constatación. Es en efecto necesario reconocer que en este momento de globalización la suprarrepresentación de los intereses agrícolas e industriales corresponde a nuevas exigencias sociales. Estas se manifiestan en ocasiones a través de viejos argumentos, pero no hay que evitar el intentar comprenderlos en su modernidad. Es el caso de quienes se oponen a la liberalización de los mercados agrícolas europeos poniendo de relieve la preferencia social por un consumo alimentario sano de bienes producidos en condiciones de explotación respetuosas con el medio ambiente y observando el principio de precaución en relación a la utilización de nuevas tecnologías de manipulación genética. Igualmente, en los países del Mercosur, la protección de las actividades productivas nacionales, la defensa del empleo y la conservación de los equilibrios macroeconómicos fundamentales están cada vez más vinculadas a la cuestión de la sostenibilidad social de las opciones de política económica y, a fin de cuentas, a la capacidad de mantener la dirección hacia políticas de desarrollo basadas en los principios de la apertura y de la modernización. En fin, la oposición popular transnacional a la globalización, aunque en ocasiones es inconsistente y contradictoria, ha puesto de relieve el impacto del progreso tecnológico en los medios de comunicación y en la información. A partir de ahora, ningún acuerdo internacional podrá de hecho negociarse sin un flujo de información constante y estructurada entre los actores de la negociación y la sociedad civil.

Sobre qué bases construir el acuerdo

61. Seis meses después de la apertura formal de las negociaciones UE-Mercosur, las conversaciones topan siempre con un cierto número de dificultades técnicas, políticas, institucionales y coyunturales. Una visión política constructiva a largo plazo, reforzada por una estructura de diálogo técnicamente eficaz, podrá sin embargo contribuir al avance del proceso de integración interregional. Al mismo tiempo, un cierto número de acciones colaterales a las negociaciones oficiales podrían servir para reforzar el interés por la negociación. Los expertos económicos indican que un acuerdo de libre comercio entre ambas regiones serían un factor de bienestar y un vehículo de desarrollo. Sin embargo, solo un acuerdo moderno, que englobe el comercio de bienes y servicios además de los nuevos temas que van más allá del simple establecimiento de reglas compatibles con la disciplina multilateral, estaría en medida de ofrecer posibilidades reales de intercambio de concesiones mutuas. En este sentido, los países de la Unión Europea y del Mercosur son llamados a adherirse a la idea de negociar un acuerdo interregional del tipo 'OMC-plus', negociado paralelamente a un eventual nuevo ciclo de la OMC.

62. A fin de obtener un consenso que permita avanzar, será deseable salir del conflicto sobre el proteccionismo comercial para adoptar una visión centrada en el reconocimiento del interés que habría que conceder a las cuestiones de la inversión directa y del comercio de productos diferenciados. De este modo, los europeos podrían reconocer que la inversión directa en el Mercosur puede ofrecer ventajas que rebasan la simple penetración en los mercados locales y que el Cono Sur podría llegar a ser también una plataforma de exportación, incluso hacia los mercados europeos. Los países del Mercosur por su parte podrían aceptar la idea de que la UE es un mercado llegado a su madurez en el que la competencia se ejerce sobre productos diferenciados y que la inversión en calidad y en ciertos sectores específicos, dentro del agroalimentario por ejemplo, podría contribuir a superar los límites impuestos por el marco de la Política Agrícola Común. Esta aproximación que vincula el comercio y la inversión podría igualmente favorecer una cooperación mutuamente ventajosa entre empresas europeas y del Mercosur en ciertos sectores productivos difusores de tecnología como la aeronáutica, las telecomunicaciones o las tecnologías de la información. Se trataría así de promover las bases de una alianza estratégica interregional que ayude a las firmas de ambos lados del Atlántico a tomar posiciones en relación a la competencia global.

63. Si esta visión pretende llegar a resultados tangibles, debería apoyarse en un esfuerzo constante a fin de identificar y de poner en contacto los intereses ofensivos que, en ambas partes, podrían beneficiarse de una zona de libre comercio. Es también esencial reforzar y estructurar de un modo mejor todas las instancias de reflexión y de diálogo organizadas por los diferentes actores concernidos por el proceso de negociación entre estas dos regiones. Este proceso podría verse simplificado y adquirir una cierta autonomía gracias al apoyo de una estructura técnica que facilitaría la tarea de los equipos de negociadores, cuyo trabajo es ya muy complejo a causa de las dificultades institucionales que caracterizan las conversaciones.

64. Será finalmente necesario prever ciertos resultados concretos intermedios y modalidades de participación de las sociedades civiles, a fin de favorecer la percepción de los beneficios que podría engendrar el Acuerdo Interregional, y garantizar que su conclusión será aceptable y aceptada por todos los países que deberán ratificarlo. Medidas que faciliten el comercio, que podrían adoptarse a lo largo del proceso de negociación sin grandes dificultades, tendrían la ventaja de reforzar el interés y la participación de las empresas. Igualmente, las instancias de la sociedad civil interesadas podrían entrar a formar parte del diálogo interregional si se beneficiasen de un marco neutral, estructurado y constructivo en el que pudieran contribuir a sacar a la luz claramente propuestas e indicaciones útiles para el diálogo oficial, marco en el que los responsables de la negociación pudieran explicar claramente sus posturas e iniciativas. En este sentido, el compromiso de los funcionarios y de los políticos de ambas regiones en favor del acuerdo será uno de los factores determinantes para promover su aceptación ante sectores concernidos de sus sociedades civiles.

Establecer la agenda: las cuestiones claves de la negociación

65. La adopción de una aproximación innovadora y constructiva para las claves de la liberalización del comercio entre la Unión Europea y el Mercosur permitiría sacar a la luz las ventajas que ambos bloques podrían obtener de este proceso de asociación recíproca, no solo en el marco interregional sino también en el multilateral. Por esto será necesario el definir claramente la agenda de las negociaciones comerciales, el menú del diálogo político y del ámbito de la cooperación, así como estructurar las conversaciones a nivel técnico.

Consolidar la agenda de las negociaciones comerciales

66. Los compromisos que ambos conjuntos de países están en posición de suscribir sobre una base interregional deberían ser consistentes con las políticas internas comunes y con las negociaciones preferenciales en las que cada una de estas regiones es parte implicada. En particular, el reconocimiento de la legitimidad de la Política Agrícola Común en Europa o de las políticas industriales comunes en el Mercosur y de los márgenes de maniobra que estas políticas permiten constituye la condición de partida para una negociación realista. Igualmente, la presentación clara de los compromisos de ambas uniones aduaneras ante otros procesos de negociación como la ampliación de la UE y del Mercosur, las negociaciones Euromed y ACP (África, Caribe y Pacífico) para la UE y ALCA para el Mercosur, son esenciales para la transparencia de la negociación bilateral.

67. La negociación será también netamente impulsada por la adopción sin paliativos del principio de compatibilidad de los compromisos interregionales con la disciplina multilateral. En particular, la obligación para el acuerdo final de cubrir una parte sustancial del comercio (Artículo XXIV del GATT) obligaría a las partes a disminuir drásticamente el número de productos que estarían excluidos del proceso de liberalización. Sería también beneficioso para la negociación el elegir el método de liberalización por listas negativas de productos más que por listas positivas. Esto tendría la ventaja de identificar con precisión los productos excluidos por el Acuerdo y permitiría evitar la confusión entre sensibilidades políticas y dificultades técnicas.

68. La negociación del apartado comercial llegaría a ser un acuerdo ejemplar entre la UE y los países en desarrollo si lograra un acuerdo del tipo 'OMC-plus' que, más allá de los temas relativos al acceso a los mercados, incluiría otros temas no cubiertos por los acuerdos multilaterales, como los derechos de propiedad intelectual, el acceso a los mercados públicos, una aproximación innovadora en relación con las inversiones extranjeras directas (IED) o también acuerdos en materia de política de competencia. Un menú ampliado de la agenda comercial permitiría en particular no polarizar el debate agrícola que constituye de entrada un nudo menos difícil de deshacer de lo que parece a primera vista. Los miembros del Mercosur en efecto tienen ambiciones que superan el simple acceso a los mercados agrícolas, mientras que por su parte, los europeos buscan un acuerdo que supere los temas comerciales tradicionales.

69. Con este espíritu, ciertos aspectos de la negociación se presentan como menos problemáticos que otros. Un acuerdo para la puesta en marcha de sistemas normativos en relación a las inversiones directas, las reglas de origen o los mecanismos de arbitraje podrían constituir, por ejemplo, una base sólida para afrontar los temas más conflictivos del acceso al mercado. Más concretamente, un acuerdo abierto y equilibrado relativo a las inversiones directas, que tiene en cuenta la relación entre inversión extranjera y equilibrio comercial, tendría como efecto por un lado reforzar en el seno del Mercosur el consenso favorable a políticas de apertura inspiradas de los principios de la OMC, y por otra parte sacar a la luz el interés para los inversores europeos activos en América Latina de una apertura de los mercados del Viejo Continente.

70. La teoría de la bicicleta, que establece que toda negociación que no avanza retrocede, se aplica perfectamente a la actitud que hay que adoptar ante las dificultades técnicas, políticas e institucionales del proceso de integración interregional. Avances regulares en los trabajos del Comité Birregional de Negociación son la condición fundamental para que las conversaciones no retrocedan y terminen por fracasar. Siempre respetando el calendario de trabajo que da prioridad a los aspectos no arancelarios, debería ser ya posible en este momento preparar el terreno para la negociación sobre las cuestiones arancelarias. Las nomenclaturas arancelarias de la UE y del Mercosur en efecto no están más que parcialmente armonizadas. Ciertos sectores como la agricultura, la pesca, la agroalimentaria, el sector químico o la maquinaria presentan diferencias sustanciales y es en estas categorías en las que la protección es más importante. Un ejercicio de armonización de las nomenclaturas, además de un acuerdo de principio sobre las modalidades y la secuencia de eliminación de los aranceles haría más simples y rápidos los intercambios de concesiones.

Recentrar el diálogo político y renovar la agenda de cooperación

71. Una aproximación constructiva a la liberalización comercial, sin duda necesaria y deseable, no es suficiente para hacer avanzar el proceso de negociación. El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur está llamado a ser un acuerdo ejemplar entre dos uniones aduaneras y necesita ante todo de una visión política ambiciosa. Se trata por tanto de reorientar el fuerte consenso ya expresado al más alto nivel institucional por parte de las autoridades de ambos bloques de integración hacia los nuevos desafíos planteados por la asociación interregional. El diálogo político entre las partes, cuya base legal la asegura el Acuerdo-marco de 1995, permanece centrado en los temas de la paz, la democracia y la seguridad. Ahora bien, si el trato de estas cuestiones es efectivamente esencial para las relaciones entre sociedades abiertas y democráticas, no es suficiente para servir de base al nuevo objetivo ambicioso de la liberalización recíproca de los intercambios. Para apoyar y hacer avanzar el apartado comercial, el diálogo político debería igualmente abordar los temas del desarrollo sostenido, de los beneficios recíprocos de la apertura y de la promoción de un sistema comercial internacional multipolar. Esta nueva dimensión de la relación política legitimaría la tarea de los negociadores que trabajan en el dossier interregional y tendría impactos positivos en las conversaciones en el seno de los distintos círculos internacionales en los que las dos regiones están comprometidas, particularmente en lo que concierne a la arquitectura financiera internacional, el relanzamiento del sistema multilateral de intercambios y el problema más general del gobierno global. Se trataría por tanto de desplegar nuevas energías para definir una alianza estratégica y ejemplar entre países desarrollados y en desarrollo.

72. Siendo el objetivo el hacer avanzar las negociaciones comerciales, se trataría igualmente de reflexionar sobre el posicionamiento institucional de este diálogo político amplio y ambicioso en el marco de las negociaciones interregionales. En el momento de la segunda reunión de Bruselas, en junio del 2000, el Comité Birregional de Negociación se ha ocupado de este problema y ha instituido un intercambio de textos sobre la cuestión. Las partes, haciendo referencia al Acuerdo-marco de 1995, se han puesto de acuerdo también para estudiar la propuesta del Mercosur de llevar a cabo una reunión oficial de alto nivel sobre estas cuestiones. Se trataría del inicio de un proceso cuyos beneficios podrían revelarse significativos.

73. Habiendo tenido en cuenta la exigencia de ampliar el diálogo político hacia los temas comerciales, existe también un consenso entre Europa y el Mercosur para renovar y desarrollar la cooperación técnica y financiera. Se trata también de dar más peso a la cooperación en vista de las relaciones comerciales abiertas y recíprocas que los dos bloques mantendrán en el futuro. Este terreno es particularmente fértil y podría contribuir a consolidar las relaciones interregionales, particularmente reforzando la capacidad institucional de las administraciones públicas, promoviendo la competitividad de las firmas y generalizando el interés de las sociedades por la asociación entre las dos zonas.

74. La agenda de cooperación podría de este modo orientarse hacia la modernización de la administración pública de los países del Mercosur gracias a nuevas formas de asistencia técnica por parte de la Unión Europea a cambio de informaciones y de experiencias exitosas (*best practices*) o incluso de actividades de formación de dirigentes y de investigación conjunta. Igualmente la cooperación institucional podría orientarse hacia el refuerzo de las instituciones comunitarias y hacia la profundización del proceso de integración del Mercosur, incluyendo el ámbito de la convergencia macroeconómica que constituye una de las particularidades del proyecto de integración europea. En fin, sería útil desarrollar un programa específico de cooperación a la vista de la conclusión de las negociaciones del capítulo comercial del Acuerdo de Asociación.

75. Se trataría de desarrollar un programa de cooperación a fin de facilitar los intercambios, las inversiones directas, así como la adopción de estándares comunes en los sectores agroalimentarios, industriales o de servicios. Por ejemplo, un programa de cooperación que prevea reuniones entre especialistas que se orientarían hacia la definición de reglas fitosanitarias comunes o hacia la transferencia de tecnologías y de informaciones para satisfacer los estándares europeos, permitiría a los productores del Mercosur posicionarse en el mercado comunitario independientemente de toda abolición de barreras al acceso a los mercados agrícolas. En el ámbito industrial, un programa de la armonización de los procedimientos de certificación de conformidad a los estándares técnicos tendría un efecto similar. Finalmente, un programa de cooperación para la creación y refuerzo de las políticas de competencia de los países del Mercosur facilitaría las relaciones económicas en el sector servicios, en el que las condiciones de competencia constituyen los principales obstáculos para el acceso al mercado. Todas las actividades de este tipo prepararían a ambas zonas para los nuevos marcos de competencia determinados por la conclusión del Acuerdo de Asociación.

Estructurar la negociación

76. Una nueva aproximación conceptual a las ventajas mutuas de la liberalización y del diálogo político, asociada a programas de cooperación renovados en función de los nuevos desafíos de la asociación interregional tendrá sin duda efectos positivos. Solo la estructuración del programa de trabajo de los Grupos Técnicos (GT) instituidos por el Comité Birregional de Negociaciones permitirá más avances concretos en las rondas de negociación en el futuro. Hasta el momento, los tres grupos técnicos -respectivamente competentes sobre los intercambios de bienes (GT 1), los servicios, los derechos de propiedad intelectual y las inversiones (GT 2) y el acceso a los mercados públicos, la competencia y los mecanismos de solución de controversias (GT 3)- han comenzado, no sin dificultades, a desbrozar el terreno para el intercambio de informaciones y la exploración de los objetivos específicos que las negociaciones podrían alcanzar. Un cierto número de obstáculos no arancelarios al comercio se han identificado y se ha fijado un calendario de trabajo hasta la nueva reunión del Comité Birregional de Negociaciones, prevista en noviembre del 2000, en Brasil.

77. En este punto, se ha de acoger con satisfacción la creación de estos mecanismos formales de negociación, pero es necesario ser lúcidos en cuanto a las dificultades que esta negociación encontrará en el futuro, e indicar las formas de superarlas. En primer lugar, será útil llegar a un acuerdo definitivo sobre el calendario de trabajo a largo plazo y sobre la articulación temporal de la negociación sobre las barreras arancelarias y no arancelarias. Será importante de igual modo definir claramente los temas sobre los que la negociación interregional es posible y aquellos que forman parte del ámbito de las negociaciones multilaterales y sobre las que no se puede más que realizar ejercicios de concertación ante las negociaciones de la OMC. La articulación interna de la negociación así como su articulación con la negociación multilateral tendrá repercusiones técnicas y políticas no despreciables.

78. Es importante no minimizar el tiempo necesario para el trabajo técnico cuyas dificultades son considerables, incluso en presencia de una decidida voluntad política. En este sentido, una estructura colectiva neutral de apoyo técnico a las negociaciones, financiada por los países de la UE y del Mercosur, favorecería la armonización de la información y daría vida propia al propio proceso. Le dotaría de una memoria, de una continuidad y de una homogeneidad independiente de los gobiernos que, por definición, pueden cambiar a lo largo del tiempo. Una estructura así permitiría aliviar a los equipos de negociadores del trabajo puramente técnico y les permitiría concentrarse en los aspectos políticos e institucionales que son particularmente complejos en una negociación interregional, que presenta dificultades que son propias de una negociación plurilateral.

79. En fin, una atención particular para llegar a la aprobación regular de medidas que faciliten el comercio tendría el efecto de manifestar públicamente la posibilidad de lograr objetivos intermedios concretos de la negociación. Con tales medidas aprobadas, por ejemplo, en el ámbito de los procedimientos aduaneros o en el de la transparencia, se contribuirá también a reforzar el interés del sector privado por el proceso de asociación interregional. La aprobación de medidas capaces de facilitar el comercio podría ser objeto del programa de trabajo del Comité Birregional de Negociación.

Concesiones sectoriales mutuas: el vínculo entre inversión y comercio

80. La liberalización comercial entre el Mercosur y la Unión Europea, aunque ventajosa para ambas partes, será difícil de aceptar para ciertos productores. Es natural por tanto que los que van posiblemente a verse perjudicados por el libre comercio son los primeros en manifestarse públicamente para exigir el mantenimiento de la protección. Si se quiere llegar a un acuerdo que beneficie a ambas partes, es absolutamente necesario atenuar las posiciones estrictamente defensivas y buscar sistemáticamente todas las posibilidades de beneficios mutuos y recíprocos (una estrategia *win-win*). El Seminario del Grupo de Seguimiento de las Negociaciones UE-Mercosur ha puesto de relieve una opinión ampliamente compartida: lo que está en juego es tan importante para la industria y los servicios que ciertas concesiones en el dominio agrícola serán inevitables.

81. En realidad, las posibilidades de llegar a concesiones cruzadas entre sectores de actividad y en el propio seno de estos sectores son muy importantes. No se trata solamente de concesiones mutuas entre el acceso al mercado del Mercosur para los productos industriales y los servicios europeos a cambio del acceso a la UE de los productos agrícolas del Mercosur. Existe igualmente un gran número de intereses ofensivos europeos en materia de exportaciones de productos alimenticios con fuerte valor añadido y hay también interés por parte de los productores del Mercosur de vender productos industriales competitivos en el espacio europeo. De entrada, el volumen creciente de inversiones europeas en el Cono Sur crea una interdependencia cada vez más importante entre inversiones y comercio. Una especie de círculo podría llegar a crearse: los inversores europeos tienen interés en el mercado integrado del Cono Sur, pero podrían

también exportar hacia terceros mercados y hacia su propio mercado de origen desde el Mercosur. Tendrían por tanto interés en promover el proceso de liberalización comercial bilateral. En torno a esta alianza deseable entre inversores y comerciantes, la liberalización de las inversiones debería ir a la par con la del acceso al mercado, aunque solo fuera para conservar el equilibrio de las balanzas comerciales y la estabilidad de las monedas. Pensar las relaciones económicas entre la UE y el Mercosur en estos términos representaría ya un paso decisivo hacia el éxito de las negociaciones.

Servicios: una reglamentación abierta y previsible

82. Los intercambios en materia de servicios representan en torno a un cuarto del comercio de mercancías bilateral. Están en pleno desarrollo y ofrecen buenas perspectivas de ventajas mutuas entre las dos regiones. Una de las características más originales en este sector es la composición muy parecida de las exportaciones y las importaciones en ambos lados: los transportes y los viajes constituyen el 60% de los intercambios, mientras que los servicios financieros, la construcción y las comunicaciones no representan más del 10% del total, una proporción relativamente débil comparada a la media mundial. Esta estructura del comercio de servicios sugiere que existe un importante margen para la liberalización, además de oportunidades reales de beneficios recíprocos. Los principales obstáculos para las negociaciones en este sector son sobre todo de naturaleza reguladora (tratamiento nacional, licencias, estándares, control de precios, discriminación en el acceso a la distribución, etc.). La negociación deberá por tanto centrarse en torno a las formas de armonización o de reconocimiento mutuo de las reglamentaciones de ambas partes. En principio, teniendo en cuenta el estímulo que supone la referencia de la OMC, se tratará de negociar compromisos que le superen, sin perder de vista la compatibilidad del acuerdo interregional con el Artículo V el GATS.

83. En el ámbito de los servicios la reglamentación de la inversión extranjera directa (IED) y del derecho de establecimiento adquieren una dimensión fundamental. El Mercosur, y Brasil en particular, ha recibido un volumen considerable de la IED europea durante la última década. La mayoría de estos flujos ha elegido como destino el sector servicios, sobre todo en las telecomunicaciones, la energía, los bancos y los seguros. Esta llegada masiva de capital se ha concentrado también en los ámbitos de la infraestructura y las finanzas. Ahora bien, son justamente estos sectores los más expuestos a las presiones políticas y a la voluntad de la opinión pública. Son también los más sensibles a los cambios abruptos de reglamentación. De este modo no es sorprendente que la cuestión de la previsibilidad del campo regulador esté en el centro de las inquietudes y de las exigencias de los inversores europeos. Se trataría así de promover un marco regulador estable no discriminatorio y transparente, acompañado de una actividad de definición común de los estándares técnicos y de medidas que contribuyan a la liberalización de todas las modalidades de prestación de servicios, incluyendo la libre circulación de directivos de empresas, problemática que afecta tanto a las firmas europeas como a las del Mercosur.

84. Este marco regulador podría contribuir a desarrollar las inversiones europeas en los sectores de los servicios no públicos y en la infraestructura, pero abriría también posibilidades de penetración del mercado europeo por parte del Mercosur. Una disciplina como esta contribuiría a sostener las IED europeas hacia el Mercosur con beneficios no despreciables en relación a la financiación de la balanza de pagos de los países miembros. En principio se trata de un sector particularmente sensible para los europeos y por tanto las garantías dadas de esta manera podrían presentarse, para el Mercosur, como contrapartida para obtener ventajas comerciales en otros sectores, industriales o agrícolas.

Industria: amplios márgenes para la liberalización

85. En el ámbito de los productos industriales, el déficit de los intercambios del Mercosur con la UE es muy importante, en crecimiento y, a un cierto plazo, insostenible. Este apartado asume una importancia estratégica ya que representa más del 60% de las exportaciones del Mercosur hacia la UE, incluso si varios productos forman parte del agro-business y se consideran por tanto vinculados a la agricultura. Otra característica importante de los intercambios industriales es que las exportaciones europeas hacia el Mercosur se ven aseguradas en más de un 35% por las pequeñas y medianas empresas, lo que es una proporción significativa. A lo largo de las negociaciones habrá que tener en cuenta el crecimiento exponencial de la inversión directa europea en el parque industrial del Mercosur.

86. Habiendo tenido en cuenta esta realidad, es inevitable que en la industria la cuestión del acceso al mercado ocupe una parte no despreciable de la agenda, pero existen también amplias posibilidades de concesiones y de cooperación mutuamente ventajosas. Actualmente la política comercial está dominada por importantes restricciones en los intercambios industriales. La Unión Europea tiene una estructura de protección que presenta casos de importantes escaladas arancelarias que inhiben la importación de productos del Mercosur con alto valor añadido en el sector agroalimentario, pero también en el cuero, el papel o en el sector metales o siderúrgico, mientras que el Mercosur presenta ciertos picos arancelarios en productos industriales, como en maquinaria o bienes de equipo, más allá de los regímenes sectoriales especiales que son regularmente reformados. Ambas regiones presentan barreras no arancelarias importantes y variadas, que en el caso del Mercosur no están siquiera totalmente armonizadas entre los estados miembros. La apertura recíproca de los mercados permitiría por ejemplo al Mercosur aumentar el contenido en valor añadido de sus exportaciones hacia los países europeos y a los europeos reforzar los canales comerciales entre las filiales implantadas en el Mercosur y las sedes centrales europeas. Es evidente que un acceso no discriminatorio recíproco a los mercados públicos tendría también importantes consecuencias para los intercambios de productos industriales entre ambas regiones.

87. Otra manera de hacer avanzar el diálogo en la industria es el tener en cuenta las prioridades que cada región atribuye a las pequeñas y medianas empresas. Europa, en efecto, trata de potenciar el desarrollo y la internacionalización de las redes de PYMEs. En cuanto a los países del Mercosur, están a la búsqueda de inversiones directas y de *joint-ventures* entre pequeñas y medianas empresas locales y firmas extranjeras. Las negociaciones bilaterales podrían por tanto tener como objetivo favorecer la constitución de redes de firmas europeas y del Mercosur que incluyan PYMEs, lo que favorecería la difusión del progreso técnico y laboral, y garantizaría el

mantenimiento de los flujos de inversión directa entre la UE y el Mercosur. Por parte europea, se trataría de hacer participar más a las PYMEs en el movimiento de internacionalización hacia América Latina, que hasta el momento actual ha sido solo asunto de los grandes grupos. Esta aproximación podría tener naturalmente su contrapunto en el apartado de cooperación del Acuerdo de Asociación.

Agricultura: nuevas soluciones para deshacer el “nudo agrícola”

88. En la negociación UE-Mercosur, el “nudo agrícola” sigue siendo el obstáculo más difícil de superar. Hasta el presente el debate ha estado bloqueado por un discurso europeo proteccionista y por una reivindicación sin matices por parte del Mercosur de acceso ilimitado a los mercados de la UE. Este bloqueo se expresa esencialmente a través de un diálogo de sordos en el que ninguna de las partes quiere escuchar los argumentos de la otra. Europa enfatiza su propio déficit comercial en este ámbito, un argumento contrarrestado por el Mercosur a través del argumento de su propio déficit aún más importante en el sector industrial. Sin embargo, una serie de evoluciones recientes ha abierto nuevas posibilidades de discusión y de compromiso.

89. En primer lugar, bajo la presión de los problemas creados por la ampliación comunitaria hacia el Este, de los resultados de la Ronda Uruguay y de la perspectiva de negociaciones agrícolas multilaterales en el marco de la OMC, los europeos comienzan a reformar los instrumentos de intervención de la PAC. Más importante quizá a largo plazo sea el hecho de que el Cono Sur aparece progresivamente como un mercado alternativo para los productos agrícolas europeos. Durante los últimos años, las exportaciones agrícolas europeas, algunas aún débiles en volumen, han dado un salto adelante en el Mercosur mientras que las ventas del Mercosur en la UE tienen la tendencia a crecer muy lentamente, estando prácticamente estancadas. El mercado alimentario brasileño o el argentino pueden ser extremadamente significativos en la medida en que sus hábitos de consumo son muy próximos a los del Viejo Continente, y en que el crecimiento económico se traduce por una sofisticación de la demanda y la búsqueda de productos de calidad con fuerte valor añadido de los que Europa es el principal productor. De hecho un número creciente de firmas europeas del agro-business invierte en el Mercosur, no solo para beneficiarse del mercado interior, sino también para poder exportar hacia terceros mercados y hacia la propia Europa.

90. Este nuevo dato abre posibilidades de estrategias bilaterales *win-win*. La creciente demanda de calidad y la segmentación del mercado europeo permiten entrever varios tipos de concesiones mutuas. Por ejemplo, en los mercados de carnes o de aves se puede concebir una producción de origen europeo de alta gama destinada a un segmento del mercado local que exige productos frescos de calidad y la importación de productos del Mercosur destinados a sectores del mercado menos exigentes, como los del consumo final de congelados o el consumo intermedio de la industria agroalimentaria. El Mercosur posee de hecho un cierto número de producciones de calidad superior que no entran en competencia con los europeos y que podrían por tanto tener un espacio en el mercado de la UE. Por otra parte, el mercado de productos de calidad superior presenta una importante tasa de crecimiento en el Mercosur, lo que no debería ser minusvalorado por las empresas europeas, como demuestran las importantes inversiones recientemente realizadas en el sector agroalimentario por parte de ciertas firmas europeas.

La industria agroalimentaria y la “multifuncionalidad” contra el proteccionismo

91. Teniendo en cuenta estas evoluciones, el Seminario del Grupo de Seguimiento de las Negociaciones UE-Mercosur ha constatado que ciertas posiciones europeas y del Mercosur han evolucionado considerablemente tras la primer reunión sobre el “nudo agrícola” de mayo de 1999. Los europeos han destacado que la UE respeta los acuerdos de la OMC firmados en Marrakesh y que ha comenzado a reformar los sistemas de intervención que contribuían a la distorsión del mercado, como por ejemplo las restituciones a la exportación, que legitiman las críticas procedentes del Mercosur. Varios productos dejarán de beneficiarse del sistema de precios de garantía mientras que, salvo excepciones como el azúcar, los precios de los productos que aún se benefician se acercan a los precios mundiales. Evidentemente una buena parte del agro-business europeo se prepara ya para una reforma radical de la PAC y que podrá acelerarse en función de las negociaciones agrícolas de la OMC.

92. De hecho el peso de los grupos de presión agrícolas en Europa se reduce progresivamente en favor del de los consumidores y los defensores del medio ambiente. La crisis de las ‘vacas locas’, el debate sobre los organismos genéticamente modificados (OGM), la utilización de hormonas en la producción de carnes o la contaminación de la agricultura industrial han creado las condiciones para un amplio y poderoso movimiento de opinión que reivindica la seguridad alimentaria, la defensa de los paisajes y de los animales y también la protección de los productos regionales de calidad. En suma, todo lo que hoy día está incluido en el concepto de “multifuncionalidad” de la agricultura. La política agrícola en la Unión Europea se orienta por tanto hacia una satisfacción de nuevas necesidades apoyadas por fuertes movilizaciones sociales. Los europeos han anunciado claramente que la evolución inevitable de la Política Agrícola Común va en dirección al desmarque de las subvenciones y se encamina lentamente hacia un apoyo directo a las rentas de los agricultores, reemplazando el anterior apoyo que suponían los precios de intervención que tenían repercusiones negativas en términos de eficiencia sobre las cantidades producidas y sobre las decisiones de inversión.

93. Por parte del Mercosur, la evolución de los puntos de vista es también muy significativa. En primer lugar una constatación negativa: el acuerdo agrícola salido de la Ronda Uruguay que ha convertido en aranceles los diferentes instrumentos de protección (la ‘tarificación’) ha tenido efectos perversos. Ha permitido en efecto oficializar y legitimar las barreras arancelarias abriendo así la vía a la multiplicación de los picos arancelarios. El Mercosur cuenta con una nueva ronda en la OMC para defender de modo más eficaz sus intereses en este sector pero, tras el fracaso de Seattle, no le queda más que la posibilidad de tratar de avanzar a través de las negociaciones bilaterales en el marco de la ALCA y del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

94. Para el Mercosur no se trata ya de denunciar en bloque la legitimidad de la protección de que se beneficia la agricultura europea, sino sobre todo de contestar los efectos distorsionadores de los instrumentos elegidos. El desbloqueo del 'nudo agrícola' podría por tanto articularse en torno a un doble acercamiento de las dos visiones, la de la UE y la del Mercosur. Por una parte, el Mercosur podría aceptar la idea de intervención en los mercados agrícolas justificada por la multifuncionalidad de la agricultura (conservación medioambiental, seguridad alimentaria, planificación territorial, empleo, paisaje, etc.), como reivindicación legítima de toda sociedad moderna. En contrapartida, la UE aceptaría reducir sus subsidios a la producción y el nivel de los precios de garantía, sustituyéndolos por transferencias directas. A través de esta modificación de las ayudas, se trataría de garantizar que el costo de las políticas legítimas de apoyo a la agricultura no se transferiría a los productores competitivos de otras regiones del mundo.

95. Para tratar de deshacer el "nudo agrícola" será útil por tanto marcar bien la diferencia entre agricultura, agro-business y espacio rural. La agricultura podría también ser percibida como un simple eslabón de la cadena del sector agroalimentario. Esta visión de la cuestión permite en primer lugar destacar las formidables posibilidades de inversión y de comercio bilateral en estos sectores. Permitiría también superar los bloqueos específicos que afectan a una pequeña minoría de productores europeos, que podrían de hecho obtener una buena posición en un sistema de producción agroalimentaria abierto e integrado a la economía mundial. Los grandes grupos del agro-business europeo que refuerzan rápidamente sus actividades en el Mercosur han tomado ya conciencia de estas posibilidades, pero falta aún generalizar esta visión en los sectores públicos y privados de sus países.

96. En lugar de pensar agricultura contra agricultura, sería por tanto posible crear, a partir de intereses de la industria agroalimentaria de ambos lados, una dinámica *win-win* de ventajas mutuas. En este marco, podría ser posible reunir un amplio consenso favorable a este tipo de compromiso que se organizaría en torno a los consumidores, los contribuyentes, las empresas activas en la producción y la distribución de productos alimenticios y, finalmente, la gran mayoría de los agricultores europeos que serían los primeros beneficiarios de esta política.

Conclusión: ideas para avanzar

Elegir la estrategia

- El éxito de la negociación UE-Mercosur está íntimamente vinculado al futuro del proceso multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es por tanto necesario, en las conversaciones bilaterales, comenzar por definir claramente las cuestiones que son del ámbito de la OMC y aquellas que pudieran tratarse en el marco del acuerdo interregional.
- La Unión Europea y el Mercosur deberían aunar sus esfuerzos ante el relanzamiento del ciclo de negociaciones de la OMC, no solo porque tienen interés en reforzar el sistema multilateral de intercambios, sino también porque este último representa la única referencia sólida para guiar las negociaciones implicados en las conversaciones bilaterales. En este sentido, es esencial acompañar muy de cerca los debates en el seno del Comité de Acuerdos Regionales de la OMC relacionados con la compatibilidad de los acuerdos regionales con el Artículo XXIV del GATT. Estas discusiones servirán de brújula para guiar la negociación UE-Mercosur.
- La negociación UE-Mercosur es la primera tentativa de obtener una liberalización de los intercambios entre dos bloques regionales. Ambos constituyen uniones aduaneras y tienen la ambición de realizar una integración profunda que vaya más allá del simple libre comercio. El acuerdo interregional presentará por tanto un carácter ejemplar y tendrá un impacto importante sobre el conjunto de las relaciones comerciales internacionales.
- Habiendo tenido en cuenta los obstáculos inéditos que habrá que afrontar, solo un acuerdo recíproco sobre el comercio de bienes y servicios y sobre los "nuevos temas" estará en medida de ofrecer posibilidades reales de concesiones mutuas. De este modo, los países de la Unión Europea y del Mercosur podrían llegar a pensar en un acuerdo del tipo "OMC-plus" que rebase el simple establecimiento de reglas compatibles con la disciplina multilateral.
- Las dos regiones están implicadas en otras conversaciones regionales. Desde el inicio, es esencial concebir una negociación UE-Mercosur paralela y compatible con el proceso de integración del hemisferio americano (ALCA), con la ampliación de la Unión Europea y con la reformulación de sus relaciones con los países en desarrollo (ACP y el Mediterráneo).

Cambiar los términos del debate

- Solo una aproximación que enfatice claramente los beneficios mutuos de la liberalización de los intercambios tendrá una oportunidad de imponerse ante los poderosos intereses que desde ambas partes se oponen a un acuerdo. Es por tanto necesario y urgente alimentar y promover públicamente las redes entre Europa y el Mercosur de intereses ofensivos favorables al acuerdo.
- Podría ser posible concebir las relaciones comerciales en función de la poderosa interdependencia entre los flujos de inversiones directas extranjeras y la apertura de los mercados. Ya que el Mercosur es uno de los principales destinos de las IED de los europeos, éstos tendrían interés en que su producción en el Mercosur tenga acceso a los terceros mercados e incluso a los de la UE. Igualmente, las IED contribuyen al equilibrio de la balanza de pagos de los países del Mercosur y refuerzan la estabilidad monetaria. Una reglamentación relativa a las IED que garantice los equilibrios macroeconómicos en el Mercosur contribuiría también a minimizar los riesgos de un retorno al proteccionismo en la región.

Desarrollo de nuevas aproximaciones sectoriales

- La complejidad de esta primera negociación interregional impone la búsqueda de todos los medios para llegar a concesiones mutuas entre sectores económicos y en su propio seno. Solo un acuerdo lo más amplio posible, englobando el conjunto de los intercambios económicos entre ambas partes, podría garantizar este resultado.
- El sector servicios es el que concentra la mayor parte de las IED europeas en el Mercosur. Este sector es también el más vulnerable a las presiones políticas y a la inestabilidad de las reglamentaciones. La cuestión de la apertura y de la previsibilidad del campo reglamentario es por tanto esencial para los europeos. En contrapartida de garantías acordadas en este terreno, el Mercosur podría exigir ventajas comerciales en otros sectores, industriales o agrícolas.
- En la industria, existen intereses ofensivos en ambas partes, lo que podría permitir facilitar las concesiones recíprocas. El Mercosur puede poner en primera línea su reivindicación de un mejor acceso al mercado europeo, en particular a través de la reducción de la escalada arancelaria que inhibe la penetración de los productos con más alto valor añadido. La UE solicitaría, por contra, una reducción de la protección arancelaria media y de la dispersión de los picos arancelarios, concentradas en los productos de alto contenido tecnológico. La negociación de un acuerdo del tipo "OMC-plus" implicando los nuevos temas, como el acceso a los mercados públicos, la protección de la propiedad intelectual o también la política de competencia, ampliaría las posibilidades de concesiones.
- Para reforzar las redes de intereses favorables a la negociación, será útil de igual modo favorecer las alianzas estratégicas de firmas europeas y del Mercosur en los sectores de tecnología de punta en que lo que está en juego es de dimensión global, como la aeronáutica y las telecomunicaciones.
- Las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) son igualmente indispensables para la creación de una vasta red de intereses favorables a la negociación. El objetivo sería encontrar los mecanismos para favorecer las *joint-ventures* entre PYMEs de ambas zonas y para permitirles participar en las redes transnacionales de firmas de la UE y de Mercosur ya existentes, a fin de acelerar la difusión del progreso técnico y de garantizar el empleo.
- La reforma de la Política Agrícola Común (PAC), las inversiones directas y los nuevos intereses ofensivos de los europeos en el capítulo agrícola abren nuevas perspectivas para poder deshacer el 'nudo agrícola' de la negociación UE-Mercosur. Se trata en efecto de concebir la agricultura como un simple eslabón de la cadena del agro-business, un sector en el que ya hay fuertes vínculos de intereses mutuos. No se trata de pensar "agricultura contra agricultura", sino de enfatizar las ventajas comunes para la industria agroalimentaria que, en ambos lados, requiere una apertura de los mercados.
- El primer compromiso posible para la UE podría ser el reconocimiento de la legitimidad de las críticas referidas a los efectos de distorsión del comercio producidos por la PAC. En contrapartida, el Mercosur podría reconocer que las demandas sociales comprendidas en el concepto de 'multifuncionalidad' son reivindicaciones legítimas de una sociedad moderna. El Mercosur podría también aceptar el apoyo a la agricultura justificado por la multifuncionalidad, mientras que la UE aceptaría sustituir los subsidios a la producción y el control de los precios por transferencias directas a los productores. Esta división de las ayudas según la producción y los precios contribuiría a garantizar que el costo de las políticas legítimas de apoyo a la agricultura no se transfiriera a los productores competitivos del resto del mundo.

Estructurar la negociación comercial

- Las negociaciones concernientes a las barreras arancelarias no están previstas hasta julio del 2001. Es sin embargo crucial para el buen funcionamiento y el avance de las conversaciones que se comience por definir claramente el calendario a largo plazo de las negociaciones y la articulación temporal de las discusiones sobre aranceles y barreras no arancelarias. Se trataría de minimizar las dificultades técnicas de la negociación y de enseñar la aceptación del principio del *single undertaking*.
- En relación a las barreras no arancelarias, sería útil acelerar la etapa de intercambio de información para llegar a la fase de intercambio de concesiones y de armonización de las normativas. Sería quizá posible llegar a ciertos resultados intermedios mutuamente ventajosos y que permitieran un mejor acceso al mercado, sin por ello poner en cuestión el principio de *single undertaking*. En particular, el establecimiento de una definición común de las barreras no arancelarias y de los métodos de intercambio de información en este ámbito permitiría acelerar el trabajo técnico que será sin duda largo y complejo.
- En cuanto a las barreras no arancelarias, no se trata evidentemente de un tema tabú. Antes incluso del mes de julio del 2001, los negociadores podrían centrarse en la tarea de definir las modalidades y los métodos de un futuro desarme arancelario que ha de ser negociado. A fin de facilitar y acelerar en su momento los intercambios de concesiones, será útil trabajar sobre la armonización de las nomenclaturas arancelarias que presenten importantes disimetrías. Este trabajo permitiría evitar la confusión entre dificultades técnicas y sensibilidades políticas durante la fase de negociación.
- A fin de dar más sustancia al proceso de negociación, debería ser posible armonizar los puntos de vista sobre cierto número de otras cuestiones. En materia de arbitraje, se trataría de ponerse de acuerdo para dar la prioridad al mecanismo de la OMC, que constituye ya un instrumento integrado y previsible. Se podrían negociar rápidamente reglas de origen que tienen en cuenta el vínculo entre inversiones directas y libre comercio entre las dos regiones. Finalmente, las partes podrían de manera relativamente

fácil entenderse sobre el tema de la adopción del principio de no discriminación en el ámbito de las inversiones directas y de los servicios.

- No sería prudente minimizar la complejidad técnica de las negociaciones comerciales. Una de las prioridades será por tanto el dotarse de una estructura colectiva neutral de apoyo técnico a las negociaciones. Esta estructura favorecería la armonización de la información, daría una vida propia al proceso y le aseguraría una memoria, una continuidad y una homogeneidad que permitiera una mayor autonomía de las negociaciones frente a los inevitables cambios de gobierno. Tal estructura podría también aliviar a los equipos de negociadores del peso del trabajo puramente técnico y así permitirles concentrarse en los complejos aspectos políticos e institucionales. Los gobiernos deberían sin embargo llegar a un acuerdo claro sobre los términos de referencia y sobre el modo de financiación de dicha estructura.

Integrar los tres ámbitos del Acuerdo de Asociación

- Para la buena marcha de una negociación tan amplia y compleja, es esencial ampliar el diálogo político a los temas económicos y comerciales. La aportación de un acuerdo de libre comercio interregional a la problemática del desarrollo sostenido y del gobierno global constituye en efecto un desafío político central en las relaciones entre las dos regiones y entre ellas y el resto del mundo. Este diálogo serviría también para la concertación entre las dos regiones para los temas de la reforma de las grandes instituciones económicas multilaterales.
- Para que el diálogo político pueda dar un fuerte impulso a la negociación comercial, sería importante reflexionar sobre su posicionamiento institucional. Un calendario de reuniones al más alto nivel político centrado en cuestiones comerciales permitiría legitimar el trabajo de los diplomáticos y manifestaría públicamente un apoyo político fuerte y regularmente reiterado a las negociaciones.
- El ámbito de cooperación del Acuerdo de Asociación Interregional podría también ser adaptado a fin de preparar las firmas y los gobiernos a las nuevas relaciones abiertas y recíprocas que ambos bloques tendrán en el futuro. La cooperación técnica y financiera entre la UE y el Mercosur podría orientarse hacia el intercambio de experiencias de éxito en la gestión de la integración, hacia la transferencia de tecnologías y hacia el incremento de la competitividad de las firmas. Estos programas podrían articularse con aquellos de las instituciones multilaterales que apoyan el proceso de integración regional en el Mercosur, como el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Esta cooperación facilitaría también indirectamente la negociación del ámbito comercial del Acuerdo de Asociación. De este modo, en el Mercosur, programas orientados hacia el refuerzo de la capacidad institucional de las administraciones nacionales o comunitarias responsables de las negociaciones comerciales, o hacia la implementación de políticas de competencia, o hacia la cooperación en la adopción de los estándares técnicos de alto nivel, facilitarían la armonización de la reglamentación entre ambas zonas. Igualmente programas destinados a las empresas reforzarían el interés del sector privado por la liberalización de los intercambios, en particular en las pequeñas y medianas empresas.

Reforzar la participación de la sociedad civil

- La fuerte demanda de transparencia observada en Seattle no es un factor desestabilizador sino al contrario, un elemento que viene a reforzar y legitimar el trabajo de los negociadores. No puede evidentemente traducirse por una participación directa en las conversaciones de todos los grupos de interés autoproclamados, puesto que esto bloquearía toda discusión. En revancha, la implementación de un sistema de información transparente y de medios que permitan la expresión y la consideración de las reivindicaciones o de las ideas procedentes de la sociedad civil constituye hoy día una condición de éxito de toda negociación internacional.
- El objetivo de integrar la sociedad civil en el proceso de negociación se inscribe en la promoción rápida de las redes de interés favorables al acuerdo de libre comercio. En este sentido, es importante apoyar la consolidación del *Mercosur-Europe Business Forum* y los esfuerzos para ampliar su representatividad en el sector privado. Es de igual modo necesario integrar de manera más eficaz en el proceso centros de opinión tan importantes como son los parlamentarios y la prensa. El compromiso de la clase política y de los altos funcionarios de ambas regiones será un factor determinante para que el Acuerdo de Asociación pueda ser aceptado por la sociedad civil. La experiencia del "Grupo de seguimiento de las negociaciones Unión Europea-Mercosur" indica que un foro de debate neutral en el que las diversas posturas son expresadas fuera del diálogo oficial y donde los debates se nutren de las contribuciones de expertos de alto nivel, es juzgado como útil por numerosos actores implicados en la negociación.
- Desde esta óptica, sería también útil generalizar la toma de conciencia de lo que está en juego en la negociación interregional a través del desarrollo de programas de formación sobre las realidades políticas, económicas y sociales de ambas regiones. Este tipo de programas de formación avanzada sobre temas relativos a la integración regional podrían destinarse a los periodistas, a los altos funcionarios y a los parlamentarios. Estas formaciones 'a la carta' se confiarían a instituciones académicas para garantizar la neutralidad y la calidad.

- En fin, la creación de una página internet oficial de las negociaciones (siguiendo el modelo de la del proceso ALCA) sería también un paso innovador y decisivo. Demostraría públicamente el compromiso de las autoridades de los países miembros en la negociación del Acuerdo de Asociación y aseguraría un nivel no despreciable de difusión de los debates, además de la posibilidad para las ONGs más activas de informarse y de expresar sus puntos de vista.

Obtener rápidamente resultados concretos

- Para generalizar el interés público y asegurar un amplio consenso sobre las negociaciones, será importante el poder presentar rápidamente resultados tangibles en dominios específicos. La rápida implementación de medidas de facilitación de los negocios, en estrecha colaboración con grupos de empresas de la UE y del Mercosur es un elemento clave para movilizar la comunidad de jefes de empresa.
- Igualmente se podría crear un sitio Internet oficial UE-Mercosur destinado a facilitar la actividad comercial de las pequeñas y medianas empresas. Este sitio tendría la función de una 'ventanilla única' en línea y ofrecería todas las informaciones sobre las reglamentaciones, las oportunidades de financiación y los mercados. Ayudaría de este modo a las pequeñas y medianas empresas a intercambiar y a invertir en ambas regiones.

Avant-propos

Les négociations formelles pour un Accord d'Association Interrégionale entre l'Union européenne et le Mercosur ont débuté en novembre 1999. L'avenir des relations politiques, économiques et de coopération entre l'Europe et le Cône Sud - l'une des régions du monde qui présente le plus fort potentiel de croissance - dépendra de l'issue de ce dialogue. Les intérêts en jeu sont considérables. Ils doivent pouvoir s'exprimer dans toute leur diversité et être pris en compte si l'on veut aboutir avec succès à la conclusion des négociations pour la libéralisation réciproque des échanges, qui ouvrent une ère nouvelle dans les rapports entre les deux régions.

Dans cette optique, la Chaire Mercosur de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences Po) a mis sur pied le "**Groupe de suivi des négociations Union européenne-Mercosur**" dont le but est de servir d'interface entre les entreprises, les négociateurs et la société civile. Il s'agit d'une structure souple de contacts et de travail entre les deux régions afin de contribuer à la préparation et au suivi des négociations commerciales Union européenne-Mercosur et à la discussion des positions des deux ensembles régionaux dans le cadre de l'OMC. L'objectif est de créer un groupe consultatif permanent bénéficiant d'un cadre académique neutre et indépendant et associant les principaux partenaires intéressés : secteur privé, administrations publiques, représentants politiques, experts et organisations internationales concernées.

Cette initiative se situe dans le prolongement du séminaire, organisé conjointement avec l'Université de São Paulo (USP) à Paris, en mai 1999, sur "**Les enjeux politiques et économiques de la négociation Union européenne-Mercosur et le 'nœud' agricole**". Celui-ci a réuni quelques quatre-vingts participants : responsables de firmes actives dans l'industrie, l'agriculture, l'agro-alimentaire et les services - grands groupes et petites et moyennes entreprises -, responsables administratifs et politiques du législatif et de l'exécutif des Etats, négociateurs et diplomates, experts et chercheurs universitaires des deux régions. Les travaux de ce séminaire ont fait l'objet d'un rapport, amplement diffusé en Europe et dans le Mercosur dont un résumé a été présenté sur le site du Ministère des affaires étrangères français, au titre de contribution de la société civile au Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Rio de Janeiro, en juin 1999.

Le "Groupe de suivi des négociations Union européenne-Mercosur" est coordonné par un expert de la Chaire Mercosur de Sciences Po. Il s'organise autour d'un noyau d'une trentaine d'**experts** internationaux, en particulier des divers pays du Mercosur et de l'Union européenne. Les participants s'engagent à travailler régulièrement et s'expriment à titre individuel, sans représenter aucune organisation ou institution. La confidentialité des propos est garantie. Le Groupe suscite des études et produit des documents d'étape tout au long des processus de négociation dans lesquels l'Union européenne et le Mercosur sont engagés au niveau interrégional et multilatéral. La Chaire Mercosur de Sciences Po publie les documents intermédiaires sous forme d'**Etudes techniques** et de **Notes de synthèse**, sur papier et en ligne sur Internet, ainsi qu'un **Rapport annuel**.

Au cours de l'année 2000, les activités du "Groupe de suivi des négociations Union européenne-Mercosur" ont consisté en un **Atelier d'experts** (Paris, 12 et 13 mai 2000) où ont été présentées et discutées les recherches techniques, un **Séminaire** (Rio de Janeiro - 20 juin 2000) organisé conjointement avec le Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI où, à partir des notes de synthèse rédigées par les experts, les résultats des recherches techniques ont été discutés avec des représentants des secteurs privé et public. Les conclusions des travaux du Séminaire ont donné lieu à la publication de ce Rapport annuel et d'un ouvrage, publié en quatre langues aux Presses de Sciences Po, regroupant les contributions des experts. Enfin, une **Réunion annuelle** rassemblera, en janvier 2001 à Paris, les experts, les représentants des secteurs privé et public et des personnalités officielles d'Europe et du Mercosur afin de discuter des principales conclusions du Rapport annuel.

Le présent Rapport annuel est écrit à partir de l'expertise technique d'une part et de la discussion plus ample avec les acteurs publics et privés concernés par la négociation d'autre part. Il n'engage cependant que les responsables du Groupe de suivi des négociations Union européenne-Mercosur.

Paolo Giordano, Alfredo Valladão, Marie-Françoise Durand
27/07/2000

Liste des Experts

Klaus Bodemer – Institut für Iberoamerika-Kunde (Germany)
Roberto Bouzas – Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (Argentina)
Alberto Brugnoli – Istituto di Studi Latino-Americani - Università Bocconi (Italy)
Pedro da Motta Veiga – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Brazil)
Robert Devlin – Inter-American Development Bank
Claudio Dordi – Istituto di Diritto Comparato A.Saffa - Università Bocconi (Italy)
Antoni Estevadeordal – Inter-American Development Bank
Paolo Giordano – Groupe d'Economie Mondiale et Chaire Mercosur - Sciences Po (France)
Marcos Jank – Universidad de São Paulo (Brazil)
Catherine Laurent – Institut National de la Recherche Agronomique (France)
Roberto Lavagna - Universidad de Buenos Aires (Argentina)
Patrick Messerlin - Groupe d'Economie Mondiale - Sciences Po (France)
Sheila Page - Overseas Development Institute (United Kingdom)
Felix Peña – Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (Argentina)
José Luis Rhi-Sausi – Centro Studi di Politica Internazionale (Italy)
José Manuel Salazar – Organisation of American States
Maria João Seabra- Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (Portugal)
José Tavares de Araujo Jr – Organisation of American States
Vera Thorstensen - Economic advisor to the Brazilian mission in Geneva (Brazil)
Ramon Torrent - Universidad de Barcelona (Spain)
Marcel Vaillant – Universidad de la Republica (Uruguay)
Alfredo Valladão – Chaire Mercosur - Sciences Po (France)
Lia Valls Pereira – Fundação Getulio Vargas (Brazil)
Mark Warner – Organisation of Economic Co-operation and Development

Introduction

1. La négociation entre l'Union européenne et le Mercosur, prévue par l'Accord-cadre de 1995, est la première négociation entre deux unions douanières. Il s'agit là d'une nouveauté historique : le plus ancien et le plus intégré des ensembles régionaux du Nord va s'asseoir à la même table que le plus récent et le mieux structuré du Sud. Il aura fallu attendre quatre ans, pendant lesquels les diplomates des deux parties se sont limités à produire une simple "photographie" des échanges, avant que le communiqué final du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, à Rio de Janeiro en juin 1999, ne lance les pourparlers dont le but est d'encourager le développement et la diversification du commerce au moyen d'une libéralisation commerciale bilatérale, graduelle et réciproque, sans exclure aucun secteur et en conformité avec les règles de l'OMC. Ce projet ambitieux, cette configuration et cet exercice sans précédent s'inscrivent dans un environnement conceptuel et politique mouvant - global, régional et birégional - caractérisé par de fortes remises en question, ainsi que par un déficit de débat et de connaissances.

2. Les deux partenaires partagent des conceptions proches en matière d'intégration régionale. L'Union européenne comme le Mercosur sont des projets dont l'horizon dépasse l'objectif d'une simple zone de libre-échange. Mais leurs différences restent très importantes, qu'il s'agisse de leur niveau de développement, de leur degré d'intégration et de structuration régionale et de la façon dont ils abordent ces négociations commerciales. L'Europe en effet, s'exprime par la voix d'un seul négociateur, le représentant de la Commission européenne porteur d'un mandat et d'une position commune issue d'un long travail d'harmonisation entre les quinze Etats-membres. Les pays du Mercosur, eux, n'ont pas de négociateur unique et stable sur le long terme, les négociations étant menées par un représentant tournant. La nouveauté de l'exercice le rend, par définition, difficile, même s'il existe des deux côtés des pratiques bien rodées de négociations bilatérales ou multilatérales, même si les proximités culturelles sont importantes, les intérêts en jeu considérables, et même si les acteurs impliqués se connaissent déjà.

3. A cette complexité, s'ajoutent les très fortes interférences et la nécessaire synchronie avec d'autres négociations : multilatérales à l'OMC, hémisphériques pour le Mercosur dans le cadre de l'ALCA et bilatérales pour l'Union européenne confrontée à son élargissement à l'Est et à la redéfinition de ses rapports préférentiels avec les pays en développement. Aussi, est-il impératif pour chacun des partenaires, d'être capable d'articuler le rend, par définition, difficile, même s'il existe des deux côtés des pratiques bien rodées de négociations bilatérales ou multilatérales, même si les proximités culturelles sont importantes, les intérêts en jeu considérables, et même si les acteurs impliqués se connaissent déjà.

4. Ces difficultés spécifiques s'inscrivent dans un contexte général de remise en question de la légitimité et des modes de fonctionnement des grandes institutions internationales régulatrices des équilibres économiques mondiaux. Certes, les gouvernements européens et mercosulins peuvent avoir des intérêts communs et des convergences potentielles concernant les questions de la gouvernabilité de la globalisation, ainsi que de la réorganisation, voire du rééquilibrage, des institutions de régulation internationales (ONU, OMC, FMI, Banque mondiale). Mais l'épisode imprévu de Seattle, qui a bloqué le lancement d'un nouveau cycle de négociations multilatérales à l'OMC, a démontré la nécessité d'associer et d'intégrer les différentes composantes de la société civile aux grands dialogues internationaux. L'émergence spectaculaire de ces nouveaux protagonistes dans une négociation par définition inter-étatique et leur revendication à en être partie prenante vient encore renforcer le besoin d'information et de débat. Par ailleurs, les acteurs économiques et les négociateurs des deux régions ont des perceptions politiques différentes des enjeux liés aux questions commerciales. L'Europe est confrontée à la redéfinition de son rapport à un monde globalisé où elle a perdu sa centralité politique et s'inquiète de son poids économique. Pour le Mercosur, le choix fondateur d'une intégration rapide aux échanges mondiaux pose de nombreux problèmes politiques et économiques internes et externes, dans un contexte où des réponses à la question du développement durable sont devenues urgentes.

5. La négociation commerciale birégionale se déroule donc dans un cadre particulièrement complexe. Son horizon immédiat est la date de juillet 2001, quand les discussions, encore limitées aux aspects non-tarifaires, devront s'élargir et inclure également les barrières tarifaires. Trois réunions de travail ont déjà eu lieu. A Bruxelles, en novembre 1999, le premier Conseil de Coopération Union européenne-Mercosur lance les pourparlers sur le futur Accord d'Association Interrégional, et met au point la structure - Comité Bi-régional de Négociation (CBN), Sous-comité de Coopération, Groupes techniques et Secrétariat de coordination- la méthodologie (définition des responsabilités du CBN, adoption du principe du *single undertaking*, échanges d'informations et transparence), ainsi que le calendrier de la négociation. A Buenos Aires, en avril 2000, se tient la première réunion du Comité Bi-régional de Négociation qui en établit le cadre et les termes de référence et met en place les Groupes techniques dont la première tâche est d'échanger les informations de base nécessaires à la discussion. A Bruxelles, en juin 2000, débute le deuxième cycle de négociation, marquée par la première réunion des trois groupes techniques compétents sur le volet commercial (échanges d'information, discussion d'objectifs spécifiques, identification de barrières non tarifaires, préparation de l'agenda) et par l'évocation de l'importance du dialogue politique et de la définition son cadre légal.

6. A ce stade, faut-il être optimiste ou pessimiste ? Les postures proclamatoires sur l'intérêt politique et économique de ce dialogue pour les deux ensembles, ainsi que sur l'ambition et l'exemplarité du futur accord, ne sont pas incompatibles avec des formes de suspicion réciproque dans un débat qui a tendance à s'enliser dans la simple dénonciation des pratiques protectionnistes du partenaire. Des inquiétudes, des frustrations et des tensions commencent à apparaître et des voix à s'élever pour fustiger la lenteur du processus ou pour insister sur le déficit de volonté politique et la nécessité de mieux organiser la négociation. Les expertises techniques suscitées et rassemblées par le "Groupe de suivi des négociations Union européenne-Mercosur" - qui ont servi de support pour les débats avec les représentants des entreprises et des administrations publiques lors du Séminaire de Rio de Janeiro - permettent de mieux identifier les enjeux, les convergences d'intérêt, les difficultés et les blocages de ce processus de négociation.

7. Concernant les enjeux, les participants du Séminaire s'accordent à dire que cette négociation et la capacité des partenaires à la faire avancer et aboutir, ne détermineront pas seulement les futurs rapports entre l'Union européenne et le Mercosur. Elle aura également d'importantes répercussions au sein du "triangle atlantique" - Etats-Unis, Europe, Amérique du Sud - et sur l'avenir des relations économiques et géopolitiques mondiales. S'agissant des convergences d'intérêt, il apparaît que les acteurs économiques ont largement anticipé le processus de négociation. De fait, celui-ci ne fait que suivre une dynamique du commerce et des investissements qu'il devrait faciliter et soutenir. Une analyse fine de la structure globale des échanges permet en effet de constater une grande complémentarité entre les deux régions en matière commerciale. Quant aux difficultés, elles sont de plusieurs ordres. Dans le domaine du commerce, elles concernent les barrières tarifaires et non tarifaires, l'accès au marché et, plus particulièrement, certains produits sensibles, notamment agricoles. S'y ajoutent des difficultés institutionnelles, conséquence de la dissymétrie ayant trait aux mandats des négociateurs et à leur statut. Cette incertitude au sujet de qui négocie avec qui, peut être illustrée par la question récurrente et réciproquement posée : "Quel est le numéro de téléphone du Mercosur ou celui de l'Union européenne ?". Enfin, les difficultés sont aussi politiques : quelle est la vraie hiérarchie en matière d'objectifs commerciaux pour chacun des gouvernements concernés et, en conséquence, quel est l'investissement politique que chacun est prêt à faire ?

8. Déficit de connaissances, déficit de débat, déficit de volonté politique ? Pour avancer vers un accord entre l'Union européenne et le Mercosur il semble qu'il faille mener plusieurs chantiers de front. Il s'agit à la fois de structurer la négociation, de faire un important travail d'expertise technique qui nourrisse le contenu des pourparlers et d'élargir et approfondir un débat qui permette d'identifier et dénouer les nœuds politiques, institutionnels et commerciaux. La double présidence française de l'Union européenne et brésilienne du Mercosur, au deuxième semestre de l'année 2000, pourrait être l'occasion de passer à une vitesse supérieure en donnant un élan politique fort à l'ensemble de ce processus.

L'échec de Seattle : conséquences sur la négociation Union européenne-Mercosur

9. L'échec du lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, en novembre 1999 à Seattle, et le climat de découragement et de mélancolie qui s'est emparé des bureaux de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) à Genève, sont venus confirmer, de manière spectaculaire, le malaise qui a saisi les grandes organisations internationales depuis la crise financière asiatique, russe et brésilienne. Le déficit de gouvernabilité face aux processus de globalisation est de plus en plus apparent, faisant planer une menace sourde de développements chaotiques, de crises systémiques et d'affrontements majeurs. L'Union européenne et le Mercosur se conçoivent comme des dynamiques d'intégration économique et politique dans lesquelles les conflits doivent être nécessairement réglés par la négociation et la coopération. Le renforcement des liens entre ces deux ensembles joue donc un rôle central dans la prévention des conflits, économiques ou politiques, et dans l'élaboration de nouveaux instruments de régulation globale.

10. Les négociations Union européenne-Mercosur lancées par le Sommet de Rio de juin 1999, en particulier sur le volet commercial, s'inscrivent dans une double logique : d'un côté le multilatéralisme, de l'autre le régionalisme. Toutes deux constituent des éléments essentiels de la stratégie des Etats et des entreprises qui cherchent à s'adapter au nouveau paysage économique global en construction. Or, l'échec de Seattle et l'actuelle absence d'un cycle de négociations multilatérales a d'abord pour conséquence de renforcer indirectement les dynamiques régionales. La question de la compatibilité entre ces dernières et les principes universels de l'OMC (spécifiquement, l'Article XXIV du GATT) a ainsi acquis une nouvelle dimension. Quel est, en effet, l'impact des accords régionaux sur la libéralisation et sur les règles du commerce international ?

Régionalisme et multilatéralisme : deux voies parallèles

11. Le débat théorique des années 1990 sur les avantages et les inconvénients du régionalisme et du multilatéralisme semble aujourd'hui dépassé. Du point de vue politique, il est en effet de plus en plus admis que les accords régionaux peuvent jouer un rôle important comme une sorte d' "école de la libéralisation " pour les pays qui s'engagent dans cette voie, et qu'ils ne sont pas forcément contradictoires avec le régime multilatéral, à condition qu'ils en respectent les principes. Par contre, l'efficacité économique de ces accords est encore controversée. Il est inévitable que toute ouverture préférentielle porte en elle le danger d'éventuels détournements de commerce. Il n'est donc pas étonnant que le Comité des accords régionaux de l'OMC n'ait pas encore réussi à dégager un consensus, ni sur l'interprétation des principes de base, ni sur la compatibilité des innombrables accords particuliers, y compris l'Union européenne elle-même, avec l'Article XXIV du GATT.

12. Dans la perspective d'un nouveau cycle de négociations à l'OMC, il faudra tenir compte du fait que les concessions que l'on fait dans le cadre régional devront nécessairement être élargies au reste du monde. Dans ces conditions, pourquoi céder telle ou telle position pour avoir accès à un marché régional particulier quand on peut concéder la même chose en contrepartie du marché mondial ? Vaut-il mieux passer par un accord préférentiel particulier pour concevoir des solutions originales et se donner davantage d'atouts dans la négociation globale ? Ou bien serait-il préférable d'attendre la conclusion d'un nouveau cycle de l'OMC pour mieux définir l'accord régional ?

13. En réalité, il n'y a pas d'autre choix que de mener ces deux logiques en parallèle. Confrontés à ce défi, les négociateurs de l'Union européenne et du Mercosur sont alors contraints de définir très clairement ce qu'il appartient de faire à l'OMC et ce qui serait plus intéressant de réaliser dans le cadre interrégional. Il est évident que la négociation bilatérale a peu de chances d'avancer si elle ne bénéficie pas d'une sorte d'étalement : la référence que représente le processus multilatéral. On a vu, par exemple, que l'un des principaux dossiers responsables du blocage du *Millennium Round* à Seattle a été celui de l'agriculture. Or, c'est ce même problème qui se montre le

plus difficile à traiter dans les pourparlers interrégionaux. Européens et Mercosulins ont alors tout intérêt à tenter de relancer le cycle de négociations de l'OMC, non seulement pour maintenir la dynamique de la libéralisation du commerce mondial - absolument nécessaire pour les deux parties - mais encore pour encadrer et soutenir leur négociation bilatérale.

14. L'Union européenne et le Mercosur partagent une conception proche de l'intégration régionale. Leurs projets, contrairement à d'autres accords régionaux qui se veulent uniquement des zones de libre-échange, sont conçus comme des processus d'approfondissement qui impliquent également d'importants aspects de coopération politique. Cette dynamique d'"intégration profonde" est donc constitutive de leur politique économique intérieure, mais également extérieure. Aussi, face à la logique de la simple libéralisation commerciale, les deux régions ont-elles intérêt à se renforcer réciproquement. L'accord interrégional représente donc un horizon particulièrement intéressant pour renforcer un partenariat stratégique, politique et économique, entre les deux parties, même si des doutes demeurent quant aux réels avantages d'une ouverture commerciale bilatérale par rapport à la libéralisation dans le cadre multilatéral.

15. Avec ou sans cycle de l'OMC, les négociations régionales répondent aujourd'hui à des besoins essentiels, pour les Etats comme pour les entreprises. Ces dernières, désormais soumises aux pressions d'une concurrence globale, cherchent à y faire face en pénétrant rapidement de nouveaux marchés sans attendre d'aléatoires résultats multilatéraux. C'est clairement le comportement des firmes européennes concernant l'élargissement de l'Union européenne à l'Europe centrale et orientale. C'est aussi celui de certains secteurs industriels américains : l'industrie textile par exemple, connue pour sa défense du protectionnisme, n'a pas hésité à appuyer l'ouverture du marché nord-américain aux Etats des Caraïbes. Son objectif en effet est de pouvoir y déployer ses capacités de production pour faire face à la concurrence des pays d'Asie-Pacifique (particulièrement la Chine). Quant aux Etats, il y va de leur capacité à se donner les moyens d'avoir une influence sur les processus et les règles même de la globalisation. Il est évident aujourd'hui, qu'un ensemble d'Etats bénéficie d'une marge de manœuvre beaucoup plus importante qu'un Etat solitaire (une règle valable même pour les Etats-Unis d'Amérique) et que la participation à un ou plusieurs accords régionaux est aussi une garantie d'une intégration plus équilibrée dans l'économie mondiale. Pour l'immense majorité des pays du globe, l'engagement dans plusieurs négociations régionales est l'une des principales conditions pour pouvoir rester ou devenir un *global trader* et éviter de tomber sous la dépendance d'un seul grand partenaire.

Régionalismes : les priorités de l'Union européenne et du Mercosur

16. Le Mercosur et l'Union européenne sont déjà parties prenantes d'autres processus d'intégration qui, pour chacun d'entre eux, ont un caractère prioritaire. Les pourparlers en vue de la création d'une zone de libre-échange des Amériques (ALCA), de l'Alaska à la Terre de Feu, et l'élargissement de la construction européenne à ses voisins de l'Est, ainsi que l'ouverture aux pays de la rive sud de la Méditerranée, auront évidemment un impact direct sur les négociations bilatérales. Les deux partenaires n'ont pas les mêmes priorités géopolitiques et cette donnée vient donc s'ajouter aux difficultés du dialogue commercial bilatéral.

17. Depuis le Sommet des Amériques, à Miami en 1994, le Mercosur s'est profondément engagé dans le processus ALCA, en dépit des menaces que cette perspective fait peser sur sa propre dynamique d'intégration profonde. Personne en effet ne peut se désintéresser de la possibilité d'avoir accès au marché nord-américain, le plus vaste de la planète. Après l'échec de Seattle, cette négociation représente en outre, le seul forum commercial dynamique où les engagements et les objectifs sont déjà clairement définis, avec des étapes intermédiaires fixées et des dates-butoir pour aboutir à une conclusion. Le tout bénéficiant de commissions techniques d'appui et de mécanismes assurant la publicité des débats et une certaine participation des entreprises et de la société civile. La négociation est déjà très avancée, non seulement du point de vue formel (une première version annotée du traité doit être présentée à la prochaine réunion ministérielle du début de l'année 2001 à Buenos Aires), mais également en ce qui concerne l'harmonisation des points de vue entre les experts de tout l'hémisphère et la constitution de réseaux d'intérêts puissants qui accompagnent et soutiennent les négociations.

18. Face à l'importance du bloc nord-américain, organisé autour de la puissance économique des Etats-Unis et de l'Accord nord-américain de libre-échange (ALENA), le Mercosur cherche à renforcer ses capacités de négociation en se présentant comme le pôle central d'une intégration sud-américaine. Celle-ci devrait se déployer par étapes. D'abord, il s'agira d'avancer vers un approfondissement du processus d'intégration mercosulin lui-même, à travers le perfectionnement de l'union douanière et la coordination des politiques macro-économiques, pouvant même déboucher à terme sur une union monétaire. Parallèlement, il faudra mener une négociation visant à l'élargir le bloc en direction des membres associés comme le Chili et la Bolivie. Enfin, l'idée est de développer une stratégie de rapprochement avec la Communauté andine dans le but de créer une zone de libre-échange sud-américaine et d'étendre ce type d'accord vers les pays du Marché commun centraméricain. Cette vision d'une Amérique du Sud s'organisant autour du Mercosur pour se doter d'instruments de dialogue plus puissants face aux Etats-Unis s'articule autour de l'objectif final de l'intégration hémisphérique.

19. Le grand défi posé par le processus ALCA aux mercosulins est celui de la survie de leur projet d'intégration régionale. Si le Mercosur n'est pas capable de dépasser son actuelle condition d'union douanière imparfaite, il est probable qu'il ne pourra survivre à son incorporation à une zone de libre-échange infiniment plus vaste et puissante. Mais avec une OMC partiellement paralysée et une négociation avec l'Union européenne encore à ses débuts, refuser la dynamique ALCA n'est pas une option réaliste pour des pays qui ont un grand besoin d'accès rapide aux marchés des grands pays industrialisés. Approfondissement et élargissement représentent une partie de la réponse, mais elle n'est pas suffisante. S'ils veulent maintenir leur condition de *global traders* et échapper à un tête-à-tête exclusif avec la puissance américaine, les pays mercosulins sont contraints de dynamiser les processus d'intégration parallèles, en particulier avec l'Union européenne, leur partenaire commercial le plus important.

20. L'Union européenne pour sa part, est aujourd'hui davantage concentrée sur ses problèmes internes que sur une éventuelle ouverture commerciale au Mercosur. L'avenir même des institutions européennes est au centre des débats, ne serait-ce que pour faire face à la dynamique de l'élargissement à l'Est qui reste la priorité politique de l'Union. Comment adapter les mécanismes d'une Europe à 15, à l'arrivée de plusieurs nouveaux membres ? En réalité, cet élargissement, inévitable en dépit des réticences des uns et des autres, est un

processus qui se trouve à un stade relativement avancé : l'effort financier déjà consenti par l'Union est colossal, les programmes de mise à niveau des futurs membres sont aussi bien engagés, de même que les révisions politiquement douloureuses des principes de fonctionnement de la Politique agricole commune et des fonds structurels. Quant à la Méditerranée, ce sont les considérations de sécurité qui en font une région prioritaire pour la politique européenne. Inquiets des possibilités de déstabilisation violente de la rive sud et de la pression migratoire qu'elle pourrait déclencher, l'Union européenne met en avant l'idée d'un "co-développement" - dont le volet commercial n'est pas le moindre - pour tenter de relancer les économies de la région et de parvenir à un minimum d'équilibre politique. Cette préoccupation sécuritaire explique que les relations avec la Méditerranée resteront prioritaires, en dépit des échecs des tentatives de coopération et de la paralysie du "processus de Barcelone".

Accélérer la négociation interrégionale

21. Les différences de priorités du Mercosur et de l'Union européenne ne peuvent manquer d'avoir des conséquences sur la négociation bilatérale. On assiste, en effet, à une sorte de course de vitesse entre la dynamique très rapide de l'ALCA et la lenteur de la mise en place de la négociation Union européenne-Mercosur. Les pourparlers au sein de l'hémisphère sont arrivés à des résultats techniques remarquables, et cela même en dépit du fait que l'exécutif américain n'a toujours pas réussi à obtenir l'autorisation du Congrès pour assumer la pleine responsabilité des négociations (le *fast track*). Quant aux Européens, il aura fallu attendre près de cinq ans après la signature de l'Accord-cadre de Madrid pour que l'on commence à débattre de l'organisation et du format des négociations avec le Mercosur. Alors que l'on couche déjà sur le papier les éléments essentiels d'un accord hémisphérique, on en est encore au simple échange d'informations préalables entre européens et mercosulins.

22. Cette différence dans le rythme de la discussion et l'engagement des partenaires suscite un malentendu, voire une tension, dans la négociation bilatérale. Celui-ci s'exprime au travers de la métaphore de la "fiancée". Est-ce le Mercosur qui se retrouve dans le rôle de la belle jeune femme courtisée par deux riches prétendants (les Etats-Unis et l'Union européenne) et qui les met en concurrence pour savoir lequel lui offre la meilleure dot ? Ou bien, la fiancée est-elle l'Europe, le parti idéal - et riche - pour le Mercosur, et qu'il ne tient qu'à ce dernier de choisir ? Dans le premier cas, ce seraient les Européens qui se retrouveraient dans la position du postulant et qui auraient intérêt à multiplier les concessions pour contrer l'attrait qu'exercent les Etats-Unis. Dans le deuxième cas, il appartiendrait aux Mercosulins de faire l'effort de conquérir la belle Europe en se montrant les moins gourmands possibles, pour échapper à un mauvais mariage de raison avec les Américains.

23. La réalité est que ces métaphores ne tiennent pas compte des véritables contraintes qui pèsent sur les deux partenaires. Le Mercosur est sûrement le quatrième marché intégré du monde, mais il représente encore peu de chose face à ses interlocuteurs sur les deux rives de l'Atlantique nord. Il n'a donc pas beaucoup de marge de manœuvre ou de choix, d'autant plus que la zone de libre-échange continentale, si elle est bien négociée, est aussi de son intérêt. Si le futur président des Etats-Unis, comme il est probable, obtient l'autorisation de *fast track* du Congrès, les pays latino-américains dans leur ensemble devront affronter et composer avec le rouleau compresseur de la diplomatie commerciale américaine au sein du processus ALCA. Et cela, quels que soient les avantages de la relation avec l'Union européenne.

24. Quant aux Européens, ils n'ont pas vraiment les atouts qui leurs permettraient de se reposer sur leur prétendu pouvoir de séduction en attendant que les Mercosulins se décident. L'Europe a besoin d'alliés pour tenter de relancer le cycle de l'OMC dans des conditions qui lui soient favorables. Elle ne peut également se permettre de se voir partiellement évincée d'un bloc commercial panaméricain de 800 millions de consommateurs potentiels et de quelques 10 mille milliards de dollars de PIB qui, de surcroît, aura la masse critique pour définir une partie non négligeable des futures règles du jeu de l'économie globalisée. L'Union européenne justifie le retard pris dans les négociations avec le Mercosur, en affirmant que rien ne presse puisque la Maison Blanche est bien incapable d'obtenir le *fast track*. Par ailleurs, elle se dit prête à avancer très vite dans des domaines où le coût politique de la négociation n'est pas très élevé pour elle, les barrières non-tarifaires, en laissant de côté les priorités de son interlocuteur, les barrières tarifaires. Une position qui, pour l'instant, suscite encore la méfiance chez son partenaire mercosulin. Celui-ci se demande en effet, si l'insistance européenne à proclamer que, jusqu'en 2006, on ne pourra pas modifier les réformes de la Politique agricole commune et du budget européen décidées au Conseil de Berlin au printemps 1999, n'est pas une contrainte équivalente à l'absence de *fast track* américain.

Contraintes sur la négociation commerciale

25. Finalement, la négociation Union européenne-Mercosur répond encore trop à des logiques défensives et à des manières de gagner du temps et de tenter de se protéger contre les risques posés par les diverses dynamiques d'intégration commerciale régionales en cours. Si l'Europe ne peut se permettre de perdre pied dans les Amériques, le Mercosur, lui, ne peut simplement s'accommoder d'un tête-à-tête avec l'Amérique du Nord s'il veut conserver quelque marge d'autonomie et de manœuvre diplomatique. La question clef cependant, est que le processus d'intégration hémisphérique pèse de manière décisive sur la relation bilatérale et que tout délai supplémentaire dans la mise en route d'une véritable dynamique de négociation entre Européens et Mercosulins ne fait que légitimer un peu plus le projet ALCA qui, lui, en dépit d'immenses difficultés, avance sans trop d'états d'âme.

26. Volonté politique et manifestations d'intérêts offensifs des deux côtés sont donc les conditions *sine qua non* pour dynamiser les négociations bilatérales. Celles-ci, toutefois, n'en devront pas moins affronter une série d'obstacles qui tiennent à leurs propres contraintes internes. Il est évident que les divergences actuelles sur le "nœud agricole" sont à rechercher d'une part, du côté de l'extrême difficulté politique de l'Union européenne de faire évoluer la Politique agricole commune et de gérer le rythme de ses mutations, de l'autre, dans le fait que le poids de l'agriculture dans la balance commerciale mercosuline en fait un thème central de toute négociation à laquelle participent les pays du Cône Sud. Le blocage des décisions sur le budget européen jusqu'en 2006 ajoute une difficulté supplémentaire :

sur quelles bases pourra-t-on négocier lorsque les pourparlers sur les questions tarifaires débiteront en juillet 2001 ? Par ailleurs, compte tenu des mesures d'ouverture des marchés déjà acceptées lors du cycle de l'Uruguay ainsi que des radicales mesures de libéralisation prises par les pays membres du Mercosur au cours des années 1990, il faut se demander si les deux partenaires bénéficient encore du consensus politique interne pour tolérer l'ajustement structurel induit par la libéralisation bilatérale.

27. Les contraintes institutionnelles qui pèsent sur les négociations constituent également des difficultés importantes. Qui négocie avec qui ? La Commission européenne demande une clarification à son partenaire : s'agit-il d'une négociation avec un bloc d'intégration régionale qui parle d'une seule voix, ou bien l'Union européenne négocie-t-elle avec quatre interlocuteurs : Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay ? Elle va jusqu'à émettre le doute sur le fait que le Mercosur, union douanière imparfaite dont le marché intérieur est loin d'être unifié, puisse effectivement constituer un accord régional au sens de l'Article XXIV du GATT. Ne serait-il pas une simple zone de commerce préférentiel bénéficiant de la clause d'habilitation dans le cadre du traitement spécial et différencié réservé aux pays en développement ? Dans ce cas, un accord Union européenne-Mercosur ne pourrait se faire sur la base du principe de réciprocité et les produits les plus sensibles pourraient être exclus des pourparlers. Il ne s'agirait donc pas d'un accord exemplaire entre unions douanières de pays développés et en développement.

28. Evidemment, les Mercosulins refusent cette interprétation et affirment haut et fort la compatibilité avec l'Article XXIV du GATT et leur attachement au principe du *single undertaking* et du *substantial all trade* (l'accord doit comprendre " en substance " tout le commerce entre les parties). Par ailleurs, eux aussi se demandent jusqu'où l'Union européenne parle-t-elle d'une seule voix. Concernant le commerce des marchandises, il est sûr que la compétence de la Commission est totale et que les accords sont ratifiés à la majorité qualifiée des pays membres. Mais lorsqu'il s'agit de services ou d'investissements, on est dans le domaine des compétences " mixtes " : la négociation est bien une prérogative de la Commission, mais la ratification est l'affaire de chaque Etat membre, dont un seul peut tout bloquer. Faut-il alors doubler les pourparlers avec les représentants de la Commission, en négociant également avec chacun des pays membres ? Dans la pratique, il est d'usage de parler à la Commission et de faire son lobbying dans les capitales européennes, mais qu'en sera-t-il au moment de signer un éventuel accord horizontal qui comprendrait des domaines où les compétences sont différenciées ?

29. L'asymétrie des contraintes politiques et économiques peut également poser problème. La participation de l'Union européenne au commerce mondial (en excluant les échanges intra-régionaux) est de l'ordre de 19%. Pour le Mercosur, ce chiffre atteint à peine 1,3%. L'accès au marché européen est beaucoup plus important pour le Mercosur que l'inverse. L'Europe est le premier client des quatre pays du Cône Sud, alors que ces derniers ne représentent que près de 1% des échanges européens. Même s'il faut considérer ces données de manière dynamique - le marché mercosulin étant celui qui présente le plus fort taux de croissance pour les exportations européennes - en termes strictement commerciaux les deux partenaires n'ont évidemment pas les mêmes motivations et la même urgence d'aboutir à un accord. Par ailleurs, on l'a vu, la négociation bilatérale reste dominée par des intérêts défensifs. Pourtant, la décision politique d'ouvrir les négociations crée et construit une expectative de résultat. Après plusieurs années de négociation, aucune des parties ne pourra se permettre d'avaliser un échec qui, lui, aurait alors un prix politique extrêmement élevé.

Vers un accord entre l'Union européenne et le Mercosur

30. Compte tenu de ces difficultés, quels éléments peut-on mettre en avant pour favoriser des avancées dans les négociations Union européenne-Mercosur ? L'une des principales conclusions du Séminaire du Groupe de Suivi est qu'il faut s'efforcer de sortir du simple débat sur le protectionnisme et concevoir les relations commerciales selon une nouvelle optique. La dynamique des processus de globalisation et d'intégration régionale crée des interdépendances de plus en plus serrées entre investisseurs et commerçants. Le Mercosur est l'une des principales destinations des investissements directs européens dans les pays émergents et les firmes qui en sont responsables ont de plus en plus intérêt à garantir à la production mercosuline l'accès aux marchés des pays industrialisés. Le motif est évidemment l'expansion de leurs propres opérations, mais aussi un souci de garantir l'équilibre de la balance des paiements du Mercosur afin de préserver la stabilité des monnaies de la région.

31. Le domaine où le contentieux est le plus fort, l'agriculture, est l'un des meilleurs exemples de cette approche. Les entreprises de l'agro-business européen ont considérablement augmenté leurs investissements dans le Cône Sud et cherchent à tirer parti non seulement d'un nouvel accès aux marchés tiers, mais également de la segmentation du marché européen pour vendre leur production sur le Vieux Continent lui-même. De même, la multiplication au sein des deux régions de mouvements d'opinions qui s'inquiètent de la qualité des aliments, des mesures sanitaires, de l'impact des décisions en cette matière sur l'environnement, de l'aménagement du territoire ou de l'emploi, crée des contraintes non seulement pour les autorités européennes, mais aussi pour celles du Mercosur, ce qui pourraient favoriser le dialogue et tempérer les confrontations entre les négociateurs.

32. Il s'agira également de ne pas laisser la négociation commerciale au sens strict envahir l'ensemble de la relation bilatérale. L'Accord d'association interrégional prévoit trois volets de discussions : politique, coopération économique et commerce. Certains thèmes qui seront débattus dans le cadre de la coopération ont une incidence souvent directe sur les aspects commerciaux et pourraient même faire l'objet d'accords intermédiaires, de " cueillettes précoces " (*early harvest*) sans danger pour le principe de *single undertaking* de la négociation sur les échanges. Aussi, y aurait-il avantage à orienter les discussions sur la coopération vers ses éléments les plus directement intéressants pour les relations commerciales.

33. Le volet politique, pour sa part, assume ainsi un rôle clef de stabilisation et de création de consensus entre les deux partenaires. Pour l'instant, cette partie de l'Accord de Madrid de 1995, se cantonne dans un dialogue assez informel. La nécessité d'une plus grande institutionnalisation s'accompagne de beaucoup d'hésitations. Un dialogue bilatéral fort et organisé ne risque-t-il pas de mettre les deux protagonistes en porte-à-faux par rapport à leurs autres interlocuteurs latino-américains, le Mexique en particulier ? Il n'empêche que la revalorisation du dialogue politique est essentielle pour le bon déroulement de la négociation. En somme, l'idée générale est de travailler à

une plus grande intégration et interdépendance entre les trois volets. Au fur et à mesure du déroulement des pourparlers, les avancées dans l'un ou l'autre des deux premiers volets pourraient suppléer ou contourner des blocages dans le troisième, évitant ainsi une radicalisation réciproque des positions.

34. Un certain nombre d'éléments qui font l'efficacité du processus ALCA pourraient aussi servir à la négociation Union européenne-Mercosur. Le premier a été la décision des Etats participants de créer une structure technique neutre (le Comité Tripartite), servant d'appui à la négociation. Cette petite institutionnalisation du processus a permis d'assurer un équilibre dans la discussion et la présentation d'informations techniques plus homogènes au sein d'une négociation qui comprend un grand nombre d'Etats aux capacités très hétérogènes. La petite, mais très efficace, bureaucratie de l'ALCA a été l'un des facteurs déterminants pour le progrès des travaux en dépit des nombreux obstacles et blocages internes. Le deuxième élément est constitué par l'adoption régulière de mesures pour faciliter les affaires, ce qui permet de maintenir l'intérêt du secteur privé et renforcer son rôle d'appui aux négociations. Le troisième est le mécanisme des sommets et des rencontres ministérielles réguliers, pour soutenir et légitimer périodiquement les négociations au plus haut niveau politique.

35. Aujourd'hui, les négociations Union européenne-Mercosur sont encore dominées par des intérêts surtout défensifs. Il ne pourra pas y avoir d'avancées significatives si seuls s'expriment ceux qui refusent la perspective d'un accord entre les deux régions. Il est donc urgent de favoriser le développement de réseaux d'intérêts offensifs, capables d'apporter au débat public les arguments favorables aux pourparlers. Par ailleurs, après Seattle, il n'est plus possible de penser que de telles négociations peuvent se dérouler dans le secret. Trouver des mécanismes pour assurer une forme de relais d'information avec la " société civile " est devenu une condition *sine qua non* de toute grande négociation internationale.

36. Face à l'actuel déficit de gouvernance globale, l'émergence démocratique de mouvements qui demandent plus de transparence ne doit pas être perçue comme déstabilisatrice. Ces derniers viennent, au contraire, renforcer et légitimer le travail des négociateurs. Cette démocratisation du processus de négociation ne peut évidemment pas se traduire par la participation directe aux pourparlers de tous les groupes d'intérêts autoproclamés, ce qui poserait non seulement des problèmes de représentativité, mais bloquerait également toute discussion. En revanche, une information transparente et régulière et des moyens permettant l'expression et la prise en compte des revendications ou des idées provenant de la société civile constituent aujourd'hui une condition de succès de ces processus de négociation internationale. La *Home Page* officielle du processus ALCA sur Internet, le Comité de la société civile et le rôle dévolu à l'*Americas Business Forum* sont des exemples encore limités mais qui ont le mérite d'innover. Ils montrent et prouvent publiquement l'engagement des pays membres dans le processus et assurent un degré non négligeable de publicité des débats ainsi que la possibilité pour les groupements non-gouvernementaux les plus actifs de s'informer et d'exprimer leur points de vue sur les négociations.

Pour et contre l'accord de libre-échange interrégional

37. La libéralisation commerciale entre le Mercosur et l'Union européenne constitue certainement l'aspect le plus problématique de la négociation de l'Accord d'association interrégionale entre les deux unions douanières. Preuve en est que les négociations sur le volet commercial n'ont débuté formellement que quatre ans après la signature de l'Accord-cadre d'association qui pourtant, avait exprimé un engagement politique au plus haut niveau pour un rapprochement entre les deux zones. La réticence à aborder cette dimension commerciale s'explique certainement par l'enchevêtrement de la négociation interrégionale avec d'autres projets de libéralisation préférentielle et avec le nouveau cycle de l'OMC. Cependant, de part et d'autre de l'Atlantique, on trouve des intérêts spécifiques qui plaident soit en faveur soit contre le libre-échange entre les deux blocs. Dès lors une définition claire des intérêts économiques liés à la libéralisation du commerce bilatéral, assortie de l'identification et de la mise en valeur de ces intérêts au niveau politique, permettrait d'affronter la négociation avec une vision plus réaliste des difficultés à surmonter.

Les intérêts économiques

38. L'analyse économique de la structure de la production et des instruments de protection des pays de l'Union européenne et du Mercosur, ainsi que de leur évolution au cours de la dernière décennie, indiquent que les deux régions présentent des avantages comparatifs complémentaires. Les pays européens ont un avantage dans la production de biens à haut contenu de valeur ajoutée alors que les pays du Cône Sud sont plus performants dans la production de biens intensifs en ressources naturelles ou dans celle de biens manufacturés de base. Les flux de commerce sont actuellement concentrés dans les secteurs les plus protégés et, de ce fait, les simulations indiquent que tous les pays bénéficieraient amplement de la libéralisation commerciale. Mais cette caractéristique indique aussi que les négociations seront difficiles et intenses.

39. La mise en place d'une zone de libre-échange entre les deux régions permettrait une spécialisation internationale plus efficiente qui engendrerait des gains de bien-être importants dans le Mercosur et non négligeables dans l'Union européenne. A l'exception de quelques producteurs agricoles européens, qui subiraient les effets négatifs de la concurrence des importations en provenance du Mercosur, les producteurs, dans les deux zones, bénéficieraient d'une meilleure allocation des ressources productives et par l'ouverture réciproque des marchés. Les consommateurs quant à eux, profiteraient de l'élimination des rentes improductives liées au protectionnisme. Une libéralisation partielle qui exclurait les secteurs sensibles, en particulier l'agriculture, aurait l'avantage de minimiser l'impact de l'ajustement structurel sur les secteurs exposés à la concurrence, mais elle réduirait sensiblement les gains de bien-être qui dériveraient de la mise en place de la zone de libre-échange. Force est de constater que du point de vue de l'analyse économique, l'intérêt collectif plaide pour que l'on aboutisse dans la négociation sur le volet commercial de l'Accord d'association.

40. D'autres facteurs économiques spécifiques à chacune des deux régions rendent souhaitable la libéralisation réciproque du commerce. Pour les pays du Mercosur, le libre-échange avec son principal partenaire commercial permettrait, avant tout, de renverser le solde commercial bilatéral devenu déficitaire à la suite de la mise en œuvre de politiques libéralisation, adoptées unilatéralement dans le cadre des réformes structurelles du début de la décennie. S'il est vrai que les exportations européennes subissent des entraves dans l'accès au marché intégré du Cône Sud, les instruments de protection mis en place par les Etats mercosulins pour protéger leur marché intérieur sont moins efficaces que ceux de l'Union européenne. Le libre commerce réciproque permettrait donc d'éliminer cette asymétrie.

41. Pour les pays latino-américains la zone de libre-échange avec l'Union européenne apparaît fortement complémentaire de l'autre vaste initiative de libéralisation commerciale préférentielle entreprise au niveau hémisphérique, la Zone de Libre Echange des Amériques (ALCA), toutes deux s'inscrivant dans la même stratégie d'insertion volontaire dans l'économie mondiale. Grâce aux réformes unilatérales et à la constitution du Mercosur, les firmes des pays du Cône Sud ont déjà amorcé un processus d'internationalisation qu'il s'agit maintenant de consolider et d'amplifier en se positionnant sur les marchés des pays développés. La négociation parallèle avec l'Europe et les pays du continent américain permettrait en outre, de minimiser les effets de distorsion naturellement associés aux accords commerciaux préférentiels et discriminatoires. Par ailleurs, le libre-échange hémisphérique bénéficierait davantage aux secteurs industriels mercosulins, alors que dans le libre-échange avec l'Union européenne ce serait l'agro-business qui en retirerait, relativement, les plus grands avantages. Du point de vue de l'économie politique, les deux processus sont donc complémentaires et pourraient se fertiliser mutuellement. Ces négociations parallèles garantiraient en effet, une diffusion ample des bénéfices de la libéralisation et minimiseraient, dans le Mercosur, les résistances sectorielles à l'ouverture.

42. Dans les pays européens, les intérêts économiques pour la libéralisation du commerce interrégional apparaissent comme moins offensifs dans l'ensemble. L'accord de libre-échange permettrait, avant tout, de consolider une présence commerciale dans une région dynamique et à fort potentiel de croissance dans laquelle les entreprises européennes sont déjà positionnées. Depuis une décennie en effet, celles-ci ont réalisé une importante percée commerciale et ont renforcé leur présence grâce à des investissements directs massifs aussi bien dans l'agro-business, que dans l'industrie et les services. La consolidation de leur présence commerciale passerait en particulier, par une plus grande participation des petites et moyennes entreprises aux flux de commerce et d'investissements entre les deux régions.

43. Le Mercosur représente pour les entreprises européennes une terre d'expansion particulièrement stratégique. Cette région en effet, a des structures qualitatives de consommation très proches de celles des consommateurs européens, notamment dans les produits différenciés de l'agro-alimentaire, et constitue un segment de marché global fondamental pour toute stratégie d'internationalisation. Tant et si bien que dans certaines industries, telle l'automobile ou l'aéronautique par exemple, le positionnement des firmes européennes dans le marché régional mercosulin est essentiel pour affronter la concurrence sur les marchés oligopolistiques globaux, avec davantage d'atouts qu'à partir de l'étroite base de production européenne.

44. Bien que le marché intégré du Cône Sud soit un espace économique en mesure de susciter certains intérêts offensifs de la part des entreprises européennes, notamment dans les services, les intérêts en faveur d'un accord de libre-échange sont avant tout de nature défensive. Il s'agit en effet, et au premier chef, d'éviter tout effet d'éviction qui découlerait de conditions d'accès préférentielles octroyées par le Mercosur aux concurrents nord-américains dans le cadre de l'ALCA. Le précédent mexicain est très éloquent : face à une perte sensible de parts de marché après la conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), les Européens ont signé avec une extraordinaire rapidité un accord de libre-échange avec le Mexique dont l'objectif principal est de mettre les firmes européennes en conditions d'égalité avec leurs concurrents américains et canadiens.

45. Tous ces intérêts plaident en faveur du libre-échange, mais dans les deux régions sont présentes des forces qui s'y opposent. Celles-ci, à partir de logiques très diverses, ont été, jusqu'à présent, beaucoup plus visibles que celles favorables à l'ouverture. Il faut cependant noter que l'activisme de certaines positions protectionnistes a permis à d'autres secteurs potentiellement hostiles à l'Accord de libre-échange - mais qui n'ont pas encore intérêt à apparaître publiquement - de ne pas se manifester pleinement. Au fur et à mesure que la négociation avancera, il faudra donc s'attendre à l'émergence de nouvelles forces d'opposition. Aussi, pour que l'Union européenne et le Mercosur puissent conclure un accord solide et équitable, sera-t-il nécessaire de faire ressortir clairement tous les intérêts afin d'obtenir un arbitrage acceptable pour tous.

46. Jusqu'à présent ce sont les secteurs productifs les plus menacés par la libéralisation du commerce qui ont résisté à l'ouverture de la négociation. Une analyse simpliste indiquerait que les agriculteurs dans l'Union européenne et certains milieux industriels du Mercosur, qui prospèrent grâce à la protection, seraient les principaux opposants de la libéralisation interrégionale. Une analyse plus fine et moins partisane indique en revanche que la carte des intérêts est plus compliquée qu'il n'apparaît à première vue. D'une part, dans chacune des deux régions les groupes contraires à la libéralisation commerciale ne se recoupent que partiellement avec l'appartenance à des secteurs productifs déterminés. D'autre part, les fondements de la réticence au libre-échange ne coïncident qu'imparfaitement avec des motivations liées aux rentes du protectionnisme.

47. En Europe, il est indéniable que certains agriculteurs menacés par l'ouverture aux importations des pays du Mercosur sont farouchement opposés au libre-échange, mais il est vrai aussi que la structure du soutien à l'agriculture européenne commence à changer depuis quelques années. Certains de ces producteurs sont désormais en mesure d'affronter la concurrence internationale et redéfinissent déjà leurs objectifs stratégiques en fonction de l'ouverture. Par ailleurs, les aides à l'agriculture européenne répondent aujourd'hui à des exigences qui dépassent le simple soutien au revenu des agriculteurs et coïncident davantage avec les revendications d'une importante partie des sociétés européennes qui demande que soient pris au sérieux les thèmes non économiques liés à l'agriculture. Il serait donc erroné de réduire le débat sur l'ouverture des marchés agricoles européens au classique débat sur le protectionnisme.

48. Certains secteurs de l'industrie européenne sont également menacés par le libre-échange avec le Mercosur. Les pays du Cône Sud ont en effet un potentiel d'exportation non négligeable dans les productions industrielles à bas contenu de technologie et de valeur ajoutée, en particulier dans les manufactures légères comme le cuir. Jusqu'à présent les producteurs européens qui auraient à affronter cette concurrence n'ont pas manifesté ouvertement leurs réticences envers la libéralisation commerciale bilatérale. Il serait toutefois prudent de ne pas minimiser les forces contraires au libre-échange dans l'industrie, en particulier dans certains pays périphériques de l'Union.

49. Cette complexité sectorielle des intérêts contraires au libre-échange recoupe d'ailleurs les clivages nationaux. Bien que l'Europe négocie les accords commerciaux à partir de ses structures communautaires, les gouvernements nationaux interviennent dans le processus soit au niveau de l'établissement du mandat de négociation, soit au niveau de la ratification des accords. Jusqu'à présent la France a été perçue comme le pays européen le plus réticent à l'ouverture des négociations commerciales. Il faut souligner cependant, compte tenu de la complexité de la carte des intérêts sectoriels hostiles, qu'un consensus favorable à un accord de libéralisation commerciale bilatérale est loin d'être acquis dans nombre de pays, y compris ceux qui considèrent les relations avec l'Amérique Latine comme une priorité de leur politique étrangère.

50. De même, du côté latino-américain, l'analyse des intérêts économiques révèle une grande complexité qui met en question l'idée que les pays du Mercosur sont animés par des intérêts purement offensifs. Tout d'abord dans les secteurs agricoles, certes très compétitifs dans les produits de base (*commodities*), certains producteurs craignent la concurrence des importations européennes, notamment dans les produits agro-alimentaires différenciés et à haut contenu de valeur ajoutée. Dans l'industrie également, l'ouverture unilatérale associée à la formation du Mercosur a déjà mis sous forte pression plusieurs secteurs qui ne semblent pas en mesure d'affronter le choc concurrentiel des importations européennes. Bien que ces derniers n'aient plus le même poids dans la détermination de la politique industrielle et commerciale de leur pays, ils n'en conservent pas moins une certaine influence. De plus s'agissant de productions à haut contenu de main d'œuvre, l'ajustement structurel qui résulterait d'une exposition trop forte ou trop rapide à la concurrence européenne, aurait un impact négatif sur l'emploi, ce qui serait politiquement inacceptable.

Les intérêts politiques

51. Les enjeux du projet de libéralisation réciproque ne sont évidemment pas seulement économiques. L'Union européenne et le Mercosur sont deux constructions supranationales animées par un objectif commun de projection et de leadership dans un espace global multipolaire. Les Etats de ces deux régions ont choisi de s'associer dans des blocs d'intégration régionale avec l'ambition de devenir des acteurs incontournables de la politique économique internationale. En ce sens, la conclusion d'un accord de libre-échange entre ces deux unions douanières serait un fait inédit et constituerait un exemple d'alliance stratégique entre pays développés et pays en développement. Les retombées d'un tel rapprochement pourraient se manifester aussi bien dans le cadre des négociations sur le système multilatéral des échanges à l'OMC que dans celui des consultations sur la "nouvelle architecture financière internationale" et sur la "gouvernance globale". Par ailleurs, une progression régulière dans les négociations pour la libéralisation commerciale bilatérale permettrait de combattre, au sein des deux processus d'intégration, l'érosion du consensus autour de la nécessité du libre-échange en tant que valeur fondamentale de toute société ouverte et moderne.

52. Pour le Mercosur, l'insertion dans l'économie internationale est l'une des pierres milliaires de la stratégie de développement appliquée par les gouvernements réformistes depuis plus d'une décennie. Dans cette optique les négociations commerciales avec l'Union européenne peuvent être utiles au raffermissement de la légitimité interne du processus d'intégration régionale, particulièrement en ce qui concerne le perfectionnement de l'union douanière, le renforcement institutionnel et même la convergence des politiques macro-économiques. Il va falloir faire preuve en effet, d'une extraordinaire cohésion interne pour négocier le volet commercial de l'accord avec l'Union européenne. Par ailleurs, justement parce que cet accord dépasse la simple dimension commerciale, le Mercosur pourrait en tirer parti pour soutenir et consolider sa stratégie de développement, en particulier en obtenant une assistance technique orientée vers l'accroissement du potentiel exportateur, l'inclusion des petites et moyennes entreprises dans les réseaux de production et de commercialisation transnationaux, ainsi que la modernisation et le renforcement institutionnel des instances publiques engagées dans le processus d'intégration. Enfin, une négociation exemplaire avec l'Union européenne serait un signal fort d'unité et de stabilité sur la scène internationale.

53. Pour l'Union européenne la conclusion d'un partenariat économique réciproque avec l'union douanière du Mercosur est aussi une occasion unique à saisir. Cet accord pourrait devenir un modèle à suivre dans la restructuration de ses relations avec d'autres pays en développement en général et avec les pays d'Amérique Latine en particulier. A l'heure de l'accélération du processus d'élargissement à l'Est, de la réforme des Accords de Lomé et de la transformation dynamique du Système des Préférences Généralisées, un Accord interrégional avec le Mercosur dépasserait la simple relation entre les deux blocs. Il pourrait devenir en effet, un étalon de référence pour le dialogue politique, la mise en place de relations commerciales fondées sur le principe de la réciprocité et l'établissement des programmes de coopération que l'Union européenne sera en mesure de proposer aux pays en développement en quête de relations mûres avec les pays industrialisés. Au moment même où l'Europe cherche à se doter d'une stratégie différenciée face aux ensembles régionaux latino-américains, l'accord avec le Mercosur apparaît aussi comme un modèle de relation coopérative durable, affranchie de toute considération contingente liée aux diverses formes de traitement spécial et différencié (reconstruction post-ouragan Mitch en Amérique centrale, lutte contre le trafic de drogues dans la Communauté andine).

54. Au-delà de la dimension communautaire qui reste incontournable, l'accord avec le Mercosur répond aussi à des exigences politiques nationales précises. Dans plusieurs pays européens la communauté des hommes d'affaires a depuis longtemps établi de fortes relations commerciales et stratégiques avec le Cône Sud. Les gouvernements sont aujourd'hui appelés à raffermir, à renforcer et à élargir ces relations. Depuis plusieurs années les rapports strictement bilatéraux entre pays européens et mercosulins ont été renouvelés et

consolidés. Les exemples ne manquent pas : renforcement de la relation italo-argentine ou lusitano-brésilienne, le renouveau du dialogue franco-brésilien à l'occasion des présidences respectives de l'Union Européenne et du Mercosur, le renforcement des relations historiques euro-iberoaméricaines. De la même manière, la constitution du Mercosur-Europe Business Forum (MEBF), animé par des grands groupes industriels des deux régions, exprime l'intérêt de la communauté d'affaires pour le processus d'ouverture interrégional. Il s'agira maintenant, d'élargir et d'intégrer ces différents réseaux de coopération, pour leur donner une dimension proprement interrégionale en vue de l'association entre les deux zones.

55. Les motivations politiques pour le rapprochement entre l'Europe et le Mercosur se dessinent, au-delà du cadre bilatéral, sur la toile de fond du "triangle atlantique", où l'Amérique du Nord est un partenaire incontournable. L'Europe, placée devant la dynamique des négociations ALCA et la perspective d'un changement radical dans les relations entre les Etats Unis et l'Amérique Latine, ne peut se contenter d'une stratégie passive ou attentiste. Le modèle européen, jadis référence des élites et même de la culture populaire, a perdu de son émail en Amérique Latine, que ce soit au niveau de la formation des cadres, des pratiques de consommation, de la détermination des normes et des standards techniques ou même du sentiment d'appartenance à une sorte d'unité culturelle historique. Un accord solide et attrayant avec le Mercosur, clef de voûte régionale du sous-continent latino-américain, est certainement l'une des conditions essentielles pour éviter l'irréversible cantonnement de l'Europe sur le versant oriental du triangle.

56. Les intérêts qui militent en faveur de l'Accord interrégional dépassent donc la simple transposition sur le plan politique des intérêts économiques sectoriels. Quant aux réticences, elles se fondent également sur des considérations plus larges. Celles-ci concernent tantôt les relations spécifiques entre l'Union européenne et le Mercosur, tantôt la perception même du phénomène de la globalisation. Le processus de négociation du volet commercial interrégional est en effet intimement lié à la définition des relations commerciales que les Européens et les Mercosulins entretiennent avec le reste du monde.

57. Dans les deux régions l'accord bilatéral est considéré avec scepticisme par ceux qui doutent de l'efficacité du régionalisme comme alternative crédible à un système multilatéral efficace et ordonné. Du côté du Mercosur, certains font valoir que pour des petits pays caractérisés par une structure des échanges équilibrée entre les divers partenaires (des *global traders*) aucune solution régionale n'est souhaitable par rapport à un scénario de libéralisation commerciale multilatérale. D'autres font également valoir que même la solution multilatérale n'est pas adaptée aux exigences de ces pays et plaident en faveur d'une politique de libéralisation commerciale unilatérale.

58. De même, certains analystes du côté européen soulignent qu'il est temps pour l'Union européenne d'adopter sans ambiguïté une claire stratégie multilatéraliste. Cela correspondrait non seulement à des exigences déterminées par la structure des intérêts économiques, mais aussi, et surtout, par une incapacité croissante de la Communauté à négocier et administrer des schémas de préférences commerciales de plus en plus complexes et, de ce fait, de moins en moins en mesure de garantir les intérêts des producteurs et des consommateurs européens. Enfin, du point de vue de la stratégie de la négociation commerciale, il sera difficile de libéraliser les marchés agricoles européens simplement sur une base interrégionale avec le Mercosur, sans "multilatéraliser" les concessions.

59. Au-delà des doutes concernant l'efficacité des alternatives régionales par rapport aux solutions multilatérale et unilatérale, la perspective d'un accord interrégional est également combattue avec d'autres arguments par les forces politiques qui sont à l'écoute des intérêts lésés par le libre-échange. De part et d'autre de l'Atlantique ceci renvoie à la question de la représentation politique des intérêts protectionnistes. Les caractéristiques structurelles des systèmes politiques des pays de l'Union européenne et du Mercosur confèrent en effet un pouvoir relatif surdimensionné aux intérêts hostiles à la négociation. Il est certain que les agriculteurs européens, qui ne représentent guère plus de 4% de la population active, ont une influence politique déterminante, à l'instar des industriels du Mercosur qui, en particulier au Brésil, jouissent d'une préférence politique due au caractère stratégique de certaines industries.

60. Toute analyse sérieuse et constructive ne pourrait cependant pas se limiter à ce constat. Il est en effet nécessaire de reconnaître qu'à l'heure de la globalisation la sur-représentation des intérêts agricoles et industriels correspond à de nouvelles exigences sociales. Celles-ci se manifestent parfois avec de vieux arguments, mais il ne faut pas moins chercher à les comprendre dans leur modernité. Il en est ainsi pour ceux qui s'opposent à la libéralisation des marchés agricoles européens en faisant valoir la préférence sociale pour une consommation alimentaire saine de biens produits dans des conditions d'exploitation respectueuses de l'environnement et en observant le principe de précaution par rapport à l'usage des nouvelles technologies de manipulation génétique. De même, dans les pays du Mercosur, la protection des activités productives nationales, la défense de l'emploi et la préservation des équilibres macro-économiques fondamentaux apparaissent de plus en plus liées à la question de la soutenabilité sociale des choix de politique économique et, en fin de compte, à la capacité de maintenir le cap vers des politiques de développement fondées sur les principes de l'ouverture et de la modernisation. Enfin l'opposition populaire transnationale à la globalisation, bien que parfois inconsistante et contradictoire, a mis en évidence l'impact du progrès technologique des médias et de l'information. Dorénavant, aucun accord international ne pourra en effet être négocié sans un relais d'information constant et structuré entre les acteurs de la négociation et la société civile.

Sur quelles bases construire l'Accord

61. Six mois après l'ouverture formelle des négociations Union européenne-Mercosur, les pourparlers buttent toujours sur un certain nombre de difficultés techniques, politiques, institutionnelles et conjoncturelles. Une vision politique de long terme constructive, renforcée par une structure de dialogue techniquement performante et efficace, pourra cependant contribuer à l'avancée du processus d'intégration interrégionale. En même temps, un certain nombre d'actions collatérales aux négociations officielles pourraient servir à renforcer l'intérêt pour la négociation. L'expertise économique indique qu'un accord de libre-échange entre les deux régions serait un facteur de bien-être et un véhicule de développement. Cependant, seul un accord moderne, englobant le commerce de biens et de services ainsi que les nouveaux thèmes qui vont au-delà du simple établissement de règles compatibles avec la discipline multilatérale, serait en mesure d'offrir de réelles possibilités d'échange de concessions croisées. En ce sens, les pays de l'Union européenne et du Mercosur sont appelés à

s'atteler à la négociation d'un accord interrégional de type "OMC -plus", négocié parallèlement à un éventuel nouveau cycle de l'OMC.

62. Pour dégager un consensus permettant d'avancer, il serait souhaitable de sortir du conflit sur le protectionnisme commercial pour adopter une vision centrée sur la reconnaissance de l'intérêt qu'il y aurait à lier les questions de l'investissement direct à celles du commerce de produits différenciés. Ainsi, les Européens pourraient reconnaître que l'investissement direct dans le Mercosur peut offrir des avantages qui surpassent la simple pénétration des marchés locaux et que le Cône Sud pourrait devenir aussi une plate-forme d'exportation, y compris vers les marchés européens. Les pays du Mercosur, pour leur part, pourraient accepter l'idée que l'Union européenne est un marché arrivé à maturité où la concurrence s'exerce sur des produits différenciés et que l'investissement dans la qualité et dans certains créneaux spécifiques, de l'agro-alimentaire par exemple, pourrait aider à contourner les contraintes imposées par la Politique agricole commune européenne. Cette approche liant le commerce et l'investissement pourrait également favoriser des coopérations mutuellement avantageuses entre entreprises européennes et mercosulines dans certains secteurs productifs diffuseurs de technologie comme l'aéronautique ou les télécommunications et les technologies de l'information. Il s'agirait ainsi de promouvoir les bases d'une alliance stratégique interrégionale qui aide les firmes des deux zones à se positionner par rapport à la concurrence globale.

63. Une telle vision, si elle veut aboutir à des résultats tangibles, devrait être doublée d'un effort constant en vue d'identifier et de mettre en réseaux les intérêts offensifs qui, de part et d'autre de l'Atlantique, pourraient bénéficier d'une zone de libre échange. Aussi, est-il essentiel de renforcer et mieux structurer toutes les instances de réflexion et de dialogue organisées par les différents acteurs concernés par le processus de négociation entre les deux régions. Celui-ci pourrait d'ailleurs être simplifié et acquérir une certaine autonomie grâce à l'appui d'une structure de support technique qui faciliterait la tâche des équipes de négociateurs, dont le travail est déjà très complexe du fait, entre autre, des contraintes institutionnelles qui caractérisent les pourparlers.

64. Enfin, il serait nécessaire de prévoir quelques résultats concrets intermédiaires et des modalités de participation des sociétés civiles, afin de favoriser la perception des gains que pourrait engendrer l'Accord interrégional, et garantir que sa conclusion sera acceptable et acceptée par tous les pays qui devront le ratifier. Des mesures de facilitation du commerce, qui pourraient être adoptées tout au long du processus de négociation sans grandes difficultés, auraient l'avantage de renforcer l'intérêt et la participation des entreprises. De même les instances de la société civile intéressées pourraient être mises en phase avec le dialogue interrégional si elles bénéficiaient d'un cadre neutre, structuré et constructif où elles pourraient contribuer à faire ressortir clairement des propositions et des indications utiles pour le dialogue officiel et où les responsables de la négociation pourraient exposer publiquement leur démarche. En ce sens, l'engagement des fonctionnaires et des hommes politiques des deux régions en faveur de l'accord sera l'un des facteurs déterminants pour promouvoir son acceptation auprès des secteurs concernés de leurs sociétés civiles.

Etablir l'agenda : les questions clefs de la négociation

65. L'adoption d'une approche innovatrice et constructive des enjeux de la libéralisation du commerce entre l'Union européenne et le Mercosur permettrait de faire ressortir les avantages que les deux blocs peuvent obtenir de ce processus d'association réciproque, non seulement dans le cadre interrégional mais encore multilatéral. Pour cela il sera nécessaire de définir clairement l'agenda des négociations commerciales, le menu du dialogue politique et de celui du volet coopération, ainsi que de structurer les pourparlers au niveau technique.

Consolider l'agenda des négociations commerciales

66. Les engagements que les deux ensembles de pays sont en mesure de souscrire sur une base interrégionale se devront d'être compatibles avec les politiques internes communes et avec les négociations préférentielles dans lesquelles chacune de deux régions est partie prenante. En particulier, la reconnaissance de la légitimité de la Politique agricole commune en Europe ou des politiques industrielles communes dans le Mercosur et des marges de manœuvre qu'elles autorisent constitue la condition de départ pour une négociation réaliste. De même, la présentation claire des engagements des deux unions douanières vis-à-vis d'autres processus de négociation tels l'élargissement de l'Union européenne et du Mercosur, les négociations Euromed et ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) pour l'Union européenne et ALCA pour le Mercosur, est essentielle à la transparence de la négociation bilatérale.

67. La négociation serait aussi nettement facilitée par l'adoption sans détours du principe de compatibilité des engagements interrégionaux avec la discipline multilatérale. En particulier, l'obligation pour l'accord final de couvrir une partie substantielle du commerce (Article XXIV du GATT) contraint les parties à réduire de manière drastique le nombre de produits qui seraient exclus du processus de libéralisation. Aussi, serait-il bénéfique pour la négociation de choisir la méthode de libéralisation par listes négatives de produits plutôt que positives. Celle-ci en effet, aurait l'avantage d'identifier précisément les produits exclus par l'Accord et permettrait d'éviter la confusion entre sensibilités politiques et difficultés techniques.

68. La négociation du volet commercial deviendrait un accord exemplaire entre l'Union européenne et des pays en développement si elle aboutissait à un accord "OMC-plus" qui, au-delà des thèmes concernant l'accès aux marchés, inclurait d'autres thèmes non couverts par les accords multilatéraux, tels les droits de propriété intellectuelle, l'accès aux marchés publics, une approche innovatrice au sujet des investissements directs étrangers ou encore des accords en matière de politique de la concurrence. Un menu élargi de l'agenda commercial permettrait en particulier de ne plus polariser le débat sur l'agriculture qui constitue d'ailleurs un nœud moins difficile à délier de ce qu'il n'apparaît à première vue. Les Mercosulins en effet, ont des ambitions qui dépassent le simple accès aux marchés agricoles, alors que de leur côté, les Européens visent un accord qui dépasse les thèmes commerciaux traditionnels.

69. Dans cet esprit, certains aspects de la négociation apparaissent moins problématiques que d'autres. Un accord pour la mise en place de systèmes normatifs concernant les investissements directs, les règles d'origine ou les mécanismes pour la solution des différends pourraient constituer, par exemple, une base solide pour affronter les thèmes plus conflictuels de l'accès au marché. Plus particulièrement, un accord ouvert et équilibré sur les investissements directs, qui prenne en compte la relation entre investissement étranger et équilibre commercial, aurait pour effet, d'une part de renforcer, au sein du Mercosur, le consensus favorable à des politiques d'ouverture inspirées des principes de l'OMC, d'autre part de faire ressortir l'intérêt pour les investisseurs européens actifs en Amérique Latine d'une ouverture des marchés du Vieux Continent.

70. La théorie de la bicyclette, qui établit que toute négociation qui n'avance pas recule, s'applique parfaitement à l'attitude qu'il faut avoir face aux difficultés techniques, politiques et institutionnelles du processus de négociation interrégionale. Des avancées régulières dans les travaux du Comité birégional de négociation sont la condition fondamentale pour que les pourparlers ne reculent pas et ne finissent par s'enliser. Tout en respectant le calendrier de travail qui donne priorité aux aspects non-tarifaires, il devrait même être possible, déjà à ce stade, de préparer le terrain pour la négociation sur les questions tarifaires. Les nomenclatures tarifaires de l'Union européenne et du Mercosur en effet, ne sont que partiellement harmonisées. Certains secteurs tels l'agriculture, la pêche, l'agro-alimentaire, la chimie ou les machines-outils présentent les différences les plus marquées et c'est d'ailleurs dans ces catégories de marchandises que la protection est la plus importante. Un exercice d'harmonisation des nomenclatures, ainsi qu'un accord de principe sur les modalités et la séquence de l'élimination des barrières tarifaires rendrait, le moment venu, les échanges de concessions plus simples et plus rapides.

Recentrer le dialogue politique et renouveler l'agenda de coopération

71. Une approche constructive de la libéralisation commerciale, aussi nécessaire et souhaitable soit-elle, ne sera cependant pas suffisante pour faire avancer le processus de négociation. L'Accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur est appelé à devenir un accord exemplaire entre deux unions douanières et nécessite avant tout d'une vision politique ambitieuse. Il s'agit donc de réorienter le fort consensus déjà exprimé au plus haut niveau institutionnel par les autorités des deux blocs d'intégration vers les nouveaux défis posés par l'association interrégionale. Le dialogue politique entre les deux parties, dont le fondement légal est assuré par l'Accord-cadre de 1995, demeure centré sur les thèmes de la paix, de la démocratie et de la sécurité. Or, si le traitement de ces questions est effectivement essentiel pour les relations entre des sociétés démocratiques et ouvertes, il n'est pas suffisant pour servir de base au nouvel objectif ambitieux de la libéralisation réciproque des échanges. Pour soutenir et faire avancer le volet commercial, le dialogue politique devrait également aborder les thèmes du développement durable, des bénéfices réciproques de l'ouverture et de la promotion d'un système commercial international multipolaire. Cette nouvelle dimension de la relation politique légitimerait la tâche des négociateurs qui travaillent sur le dossier interrégional et aurait des retombées positives sur les pourparlers au sein des diverses enceintes internationales dans lesquels les deux régions sont engagées, tout particulièrement en ce qui concerne l'architecture financière internationale, la relance du système multilatéral des échanges et le problème plus général de la gouvernance globale. Il s'agirait ainsi de déployer de nouvelles énergies pour définir une alliance stratégique et exemplaire entre pays développés et en développement.

72. L'objectif étant de faire avancer les négociations commerciales, il s'agira également de réfléchir au positionnement institutionnel de ce dialogue politique ample et ambitieux dans le cadre des négociations interrégionales. Lors de la deuxième réunion de Bruxelles, en juin 2000, le Comité birégional de négociation s'est penché sur ce problème et a institué un échange de textes sur la question. Les parties, faisant référence à l'Accord-cadre de 1995, se sont aussi accordées pour étudier la proposition du Mercosur de réaliser une rencontre officielle de haut niveau sur ces sujets. Il s'agit là de l'amorce d'un processus dont les bénéfices pourraient se révéler remarquables.

73. Compte tenu de l'exigence d'élargir le dialogue politique vers les thèmes commerciaux, il existe aussi un consensus entre l'Europe et le Mercosur pour renouveler et développer la coopération technique et financière. Il s'agit, là aussi, de donner plus de poids à la coopération en vue des relations commerciales ouvertes et réciproques que les deux blocs entretiendront dans le futur. Ce terrain est particulièrement fertile et pourrait contribuer à consolider les relations interrégionales, tout particulièrement en renforçant la capacité institutionnelle des administrations publiques, en promouvant la compétitivité des firmes et en généralisant l'intérêt des sociétés pour l'association entre les deux zones.

74. L'agenda de coopération pourrait ainsi être orienté vers la modernisation de l'administration publique des pays du Mercosur grâce à de nouvelles formes d'assistance technique de la part de l'Union européenne, à l'échange d'informations et d'expériences de succès (*best practices*) ou encore, à des activités de formation de cadres et de recherche conjointe. De même la coopération institutionnelle pourrait être orientée vers le renforcement des institutions communautaires et vers l'approfondissement du processus d'intégration mercosulien, y compris dans le domaine de la convergence macro-économique qui constitue l'une des particularités du projet d'intégration européenne. Enfin, il serait utile de développer un programme spécifique de coopération en vue de la conclusion des négociations sur le volet commercial de l'Accord d'association.

75. Il s'agirait de développer un programme de coopération visant à faciliter les échanges, les investissements directs, ainsi que l'adoption de standards communs dans les secteurs agro-alimentaires, industriels ou des services. Par exemple, un programme de coopération prévoyant des rencontres entre spécialistes qui s'orienterait vers la définition de règles phytosanitaires communes ou vers le transfert de technologies et d'informations pour satisfaire les standards européens, permettrait aux producteurs mercosulins de se positionner sur le marché de l'Union européenne indépendamment de toute abolition des barrières à l'accès aux marchés agricoles. Dans le domaine industriel, un programme pour l'harmonisation des procédures de certification de conformité aux standards techniques aurait un effet similaire. Enfin, un programme de coopération pour la création et le renforcement des politiques de concurrence des pays du Mercosur faciliterait les affaires dans le secteur des services, où les conditions de concurrence constituent les principaux obstacles pour l'accès au marché. Toutes les activités de ce genre prépareraient les deux zones aux nouvelles contraintes compétitives déterminées par la conclusion de l'Accord d'association.

Structurer la négociation

76. Une nouvelle approche conceptuelle des avantages mutuels la libéralisation et du dialogue politique, associée à des programmes de coopération renouvelés en fonction des nouveaux défis de l'association interrégionale aura sans doute des effets positifs. Seule la structuration du programme de travail des Groupes Techniques (GT) institués par le Comité birégional de négociations permettra cependant des avancées concrètes dans les cycles de négociation à venir. Jusqu'à présent, les trois Groupes techniques - respectivement compétents sur les échanges de biens (GT 1), les services, les droits de propriété intellectuelle et les investissements (GT 2) et l'accès aux marchés publics, la concurrence et le règlement des différends (GT 3) - ont commencé, non sans difficultés, à débroussailler le terrain par l'échange d'informations et l'exploration des objectifs spécifiques que les négociations pourraient atteindre. Un certain nombre d'obstacles non tarifaires au commerce ont été identifiés et un calendrier de travail a été fixé jusqu'à la nouvelle réunion du Comité birégional de négociations, prévue en novembre 2000, au Brésil.

77. A ce stade, on ne peut que saluer avec satisfaction la création de ces mécanismes formels de négociation, mais il est nécessaire d'être lucides quant aux difficultés sur lesquelles ceux-ci pourront buter dans le futur et d'indiquer les manières possibles de les surmonter. Tout d'abord il sera utile d'arriver à un accord définitif sur le calendrier de travail de long terme et sur l'articulation temporelle des négociations sur les barrières tarifaires et non-tarifaires. Il sera important également de définir clairement les thèmes sur lesquels la négociation interrégionale est possible et ceux qui sont du ressort des négociations multilatérales et sur lesquels on ne peut que réaliser des exercices de concertation en vue des négociations à l'OMC. L'articulation interne de la négociation ainsi que son articulation avec la négociation multilatérale aura des répercussions techniques et politiques non négligeables.

78. Il est important de ne pas minimiser le temps nécessaire au travail technique dont les difficultés demeurent considérables, même en présence d'une forte volonté politique. En ce sens, une structure collective neutre de support technique aux négociations, financée par les pays de l'Union européenne et du Mercosur, favoriserait l'harmonisation de l'information et donnerait une vie propre au processus lui-même. Celle-ci le doterait d'une mémoire, d'une continuité et d'une homogénéité indépendante des gouvernements qui, par définition, peuvent changer au cours du temps. Une telle structure permettrait de délester les équipes de négociateurs du travail purement technique et leur permettrait de se concentrer sur les aspects politiques et institutionnels qui apparaissent particulièrement complexes dans une négociation interrégionale, qui présente des difficultés qui l'apparentent à une négociation plurilatérale.

79. Enfin, une attention particulière pour parvenir à l'approbation régulière de mesures pour la facilitation du commerce aurait l'effet de manifester publiquement la possibilité d'atteindre des objectifs intermédiaires concrets de la négociation. De telles mesures approuvées, par exemple, dans le domaine des procédures douanières ou dans celui de la transparence, contribueraient aussi à renforcer l'intérêt du secteur privé pour le processus d'association interrégionale. L'approbation des mesures de facilitation du commerce pourrait ainsi faire l'objet du programme de travail du Comité birégional de négociations.

Concessions sectorielles croisées : le lien entre investissement et commerce

80. La libéralisation commerciale entre le Mercosur et l'Union européenne, bien qu'avantageuse pour les deux parties, sera difficile à accepter pour un certain nombre de producteurs. Il est donc naturel que ceux qui ont une chance d'être lésés par le libre-échange soient les premiers à s'exprimer publiquement pour exiger le maintien de la protection. Aussi, si l'on veut aboutir à un accord qui bénéficie aux deux parties, il est absolument nécessaire de mettre en sourdine les positions strictement défensives et de rechercher systématiquement toutes les possibilités d'avantages mutuels et réciproques (une stratégie *win-win*). Le Séminaire du Groupe de Suivi des négociations Union européenne-Mercosur a mis en évidence un avis largement partagé : les enjeux sont tellement importants pour l'industrie et les services que des concessions dans le domaine de l'agriculture seront inévitables.

81. En réalité, les possibilités de parvenir à des concessions croisées entre secteurs d'activités et au sein même de ces secteurs sont très importantes. Il ne s'agit pas seulement de concessions croisées entre l'accès au marché mercosulin pour les produits industriels et les services européens contre l'accès à l'Union européenne des produits agricoles du Mercosur. Il existe également un grand nombre d'intérêts offensifs européens en matière d'exportations de produits alimentaires à forte valeur ajoutée et de forts intérêts des producteurs du Mercosur à vendre des produits industriels compétitifs dans l'espace européen. Par ailleurs, le volume croissant des investissements européens dans le Cône Sud crée une interdépendance de plus en plus importante entre investissements et commerce. Une sorte de cercle vertueux pourrait s'installer : les investisseurs européens sont intéressés par le marché intégré du Cône Sud, mais ils pourraient aussi exporter vers les marchés tiers et vers leur propre marché d'origine à partir du Mercosur. Ils auraient donc intérêt à promouvoir le processus de libéralisation commerciale bilatérale. Autour de cette alliance souhaitable entre investisseurs et commerçants, la libéralisation des investissements devrait aller de pair avec celle de l'accès au marché, ne serait-ce que pour préserver l'équilibre des balances commerciales et la stabilité des monnaies. Penser les relations économiques entre l'Union européenne et le Mercosur dans ces termes représenterait déjà un pas décisif vers le succès des négociations.

Services : une réglementation ouverte et prévisible

82. Les échanges en matière de services représentent environ un quart du commerce de marchandises bilatéral. Ils sont en plein développement et offrent de bonnes perspectives d'avantages mutuels entre les deux régions. L'une des caractéristiques les plus originales dans ce secteur est la composition très similaire des exportations et importations des deux côtés : les transports et les voyages

constituent 60% des échanges, alors que les services financiers, la construction et les communications ne représentent pas plus de 10% du total, une proportion relativement faible comparée à la moyenne mondiale. Cette structure du commerce de services suggère qu'il existe une importante marge pour la libéralisation et de réelles opportunités de gains réciproques. Les principaux obstacles aux négociations dans ce secteur sont surtout de nature réglementaire (traitement national, licences, standards, contrôle des prix, discrimination dans l'accès à la distribution, etc.). La négociation devra donc nécessairement se centrer autour des formes d'harmonisation ou de reconnaissance mutuelle des réglementations des deux côtés. Par ailleurs compte tenu de l'étalon de référence de l'OMC, il s'agira de négocier des engagements qui le dépassent, tout en veillant à la compatibilité de l'accord interrégional avec l'Article V du GATS.

83. Dans le domaine des services, la réglementation de l'investissement direct étranger (IDE) et du droit d'établissement acquiert une dimension fondamentale. Le Mercosur - et le Brésil en particulier - a reçu un volume considérable de l'IDE européen au cours de la dernière décennie. La majorité de ces flux ont été destinés au secteur des services, essentiellement dans les télécommunications, l'énergie, les banques et les assurances. Cette arrivée massive de capitaux est ainsi très concentrée dans les domaines de l'infrastructure et des finances. Or, ce sont justement ces secteurs qui sont les plus exposés aux pressions politiques et aux humeurs de l'opinion publique. Ils sont aussi les plus sensibles aux changements abrupts de réglementation. Aussi n'est-il pas étonnant que la question de la prévisibilité du champ réglementaire soit au cœur des inquiétudes et des exigences des investisseurs européens. Il s'agirait ainsi de promouvoir un cadre réglementaire stable, non discriminatoire et transparent, accompagné par une activité de définition commune des standards techniques et par des mesures visant à la libéralisation des toutes les modalités de prestation de services, y compris la libre circulation des cadres d'entreprise, qui pose problême aussi bien pour les firmes européennes que pour celles du Mercosur.

84. Un tel cadre réglementaire pourrait contribuer à développer les investissements européens dans les secteurs de services non publics et dans l'infrastructure mais ouvrirait aussi des possibilités de pénétration du marché européen de la part des Mercosulins. Une telle discipline contribuerait à soutenir les IDE européens vers le Mercosur avec des bénéfices non négligeables concernant le financement de la balance des paiements des pays membres. Par ailleurs il s'agit d'un secteur particulièrement sensible pour les Européens et donc les garanties ainsi données pourraient être présentées, par les Mercosulins comme contrepartie pour obtenir des avantages commerciaux dans d'autres secteurs, industriels ou agricoles.

Industrie : d'amples marges pour la libéralisation

85. Dans le domaine des produits industriels, le déficit des échanges du Mercosur avec l'Union européenne est très important, croissant et à terme insoutenable. Ce domaine est d'une importance stratégique puisqu'il représente plus de 60% des exportations du Mercosur vers l'Union européenne, même si plusieurs produits sont le fait de l'agro-business et restent donc liés à l'agriculture. Une autre caractéristique importante des échanges industriels est que les exportations européennes vers le Mercosur sont assurées à plus de 35% par les petites et moyennes entreprises, ce qui est une proportion remarquable. Enfin, au cours des négociations, il faudra tenir compte de la croissance exponentielle de l'investissement direct européen dans le parc industriel mercosulin.

86. Compte tenu de cette réalité, il est inévitable que, dans l'industrie, la question de l'accès au marché occupe une partie non négligeable de l'agenda, mais il existe aussi d'amples possibilités de concessions et de coopération mutuellement avantageuses. Actuellement la politique commerciale est dominée par d'importantes restrictions dans les échanges industriels. L'Union européenne a une structure de la protection qui présente des cas importants d'escalades tarifaires qui inhibent l'importation de produits mercosulins à haute valeur ajoutée dans l'agro-alimentaire, mais aussi dans le cuir, dans le papier ou dans les métaux et la sidérurgie. Alors que le Mercosur présente des pics tarifaires dans les produits industriels, tels les machines et équipements, au-delà des régimes sectoriels spéciaux qui sont régulièrement réformés. Par ailleurs les deux régions présentent des barrières non tarifaires importantes et variées, qui, dans le cas du Mercosur ne sont même pas complètement harmonisées entre les pays membres. Dès lors l'ouverture réciproque des marchés permettrait par exemple aux Mercosulins d'augmenter le contenu de valeur ajoutée de leurs exportations vers les pays européens et aux Européens de renforcer les canaux commerciaux entre les filiales implantées dans le Mercosur et les maisons-mères européennes. Il va de soi qu'un accès non discriminatoire réciproque aux marchés publics aura aussi d'importantes conséquences sur les échanges de produits industriels entre les deux régions.

87. Une autre manière de faire avancer le dialogue dans l'industrie est de tenir compte des priorités que chaque région attribue aux petites et moyennes entreprises. L'Europe en effet, tente d'encourager le développement et l'internationalisation des réseaux de PME. Les pays du Mercosur, quant à eux, sont à la recherche d'investissements directs et de *joint-ventures* entre petites et moyennes entreprises locales et firmes étrangères. Les négociations bilatérales pourraient donc avoir pour objectif de favoriser la constitution de réseaux de firmes euro-mercousulins qui incluent des PME, ce qui favoriserait la diffusion du progrès technique et de l'emploi et garantirait le maintien des flux d'investissements directs entre l'Union européenne et le Mercosur. Du côté européen il s'agirait de faire participer davantage les PME au mouvement d'internationalisation vers l'Amérique Latine, qui, jusqu'à présent, est resté l'affaire des grands groupes. Une telle approche pourrait avoir naturellement son contrepoint dans le volet " coopération " de l'Accord d'association.

Agriculture : nouvelles solutions pour démêler le "nœud agricole"

88. Dans la négociation Union européenne-Mercosur, le " nœud agricole " reste le plus difficile à dénouer. Jusqu'à présent le débat a été bloqué par un discours européen protectionniste et par une revendication sans nuances de la part des Mercosulins d'accès illimité au marché de l'Union européenne. Ce blocage s'exprime essentiellement par un dialogue de sourds, où aucune des deux parties ne veut entendre les arguments de l'autre. L'Europe pointe son immense déficit commercial dans ce domaine, un argument contré par le Mercosur

qui met en évidence son propre déficit encore plus considérable dans le secteur industriel. Or, une série d'évolutions récentes, ont ouvert de nouvelles possibilités de discussion et de compromis.

89. Tout d'abord, sous la pression des contraintes de l'élargissement à l'Est, des résultats de l'Uruguay Round et de la perspective de négociations agricoles multilatérales dans le cadre de l'OMC, les Européens commencent à réformer les instruments d'intervention de la PAC. Plus important peut-être, à terme, le Cône Sud apparaît progressivement comme un marché de choix pour les produits agricoles européens. Au cours des dernières années, les exportations agricoles européennes, certes encore faibles en volume, ont fait un bond en avant dans le Mercosur alors que les ventes mercosulines dans l'Union européenne ont eu tendance à ne croître que très lentement, voire à stagner. Le marché alimentaire brésilien ou argentin peut être extrêmement porteur dans la mesure où les habitudes de consommation sont très proches de celle du Vieux Continent et que la croissance économique se traduit par une sophistication de la demande et par la recherche de produits de qualité à forte valeur ajoutée dont l'Europe est le principal producteur. Par ailleurs, un nombre croissant de firmes européennes de l'agro-business investissent dans le Mercosur, non seulement pour bénéficier du marché intérieur, mais également pour pouvoir exporter vers les marchés tiers et vers l'Europe elle-même.

90. Cette nouvelle donne ouvre des possibilités de stratégies bilatérales *win-win*. La croissante demande de qualité et la segmentation du marché européen permettent d'envisager plusieurs types de concessions croisées. Par exemple, dans les marchés des viandes ou de la volaille on peut concevoir une production d'origine européenne très haut de gamme destinée à un segment du marché local qui exige des produits frais de qualité et l'importation de produits mercosulins destinés aux segments de marché moins exigeants, comme ceux de la consommation finale de surgelés ou de la consommation intermédiaire de l'industrie agro-alimentaire. Le Mercosur possède par ailleurs un certain nombre de productions de qualité supérieure qui ne sont pas concurrentielles avec celles européennes et qui pourraient donc avoir une niche de marché en Europe. Enfin, le marché de produits de qualité supérieure présente un important taux de croissance dans le Mercosur que les entreprises européennes ne devraient pas sous-estimer, comme le démontrent les importants investissements récemment réalisés dans agro-alimentaire par nombre de firmes européennes.

L'industrie agro-alimentaire et la "multifonctionnalité" contre le protectionnisme

91. Compte tenu de ces développements, le Séminaire du Groupe de suivi des négociations Union européenne-Mercosur a constaté que certaines positions européennes et mercosulines avaient notablement évolué depuis la première rencontre sur le " nœud agricole " de mai 1999. Les Européens ont mis en évidence que l'Union européenne respecte les accords de l'OMC signés à Marrakech et qu'elle a commencé à réformer les systèmes d'intervention distorsifs, tels que les restitutions à l'exportation, qui légitiment les critiques mercosulines. Plusieurs produits ne bénéficient plus du système de prix garantis alors que, à quelques exceptions près comme le sucre, les prix des produits qui en bénéficient encore se rapprochent des prix mondiaux. De toute évidence une bonne partie de l'agro-business européen se prépare déjà à la réforme radicale de la PAC qui ne manquera pas de s'accélérer en fonction des négociations agricoles de l'OMC.

92. Par ailleurs, le poids des lobbies agricoles en Europe se réduit au profit de celui des consommateurs et des défenseurs de l'environnement. La crise de la " vache folle ", le débat sur les organismes génétiquement modifiés (OGM), l'utilisation des hormones dans la production des viandes ou la pollution de l'agriculture industrielle ont créé les conditions pour un vaste et puissant mouvement d'opinion qui revendique la sécurité alimentaire, la préservation des paysages, voire la défense des animaux ou encore la protection des produits régionaux de qualité. En somme, tout ce qui, aujourd'hui, est compris dans le concept de " multifonctionnalité " de l'agriculture. La politique agricole dans l'Union européenne tend donc à s'orienter vers la satisfaction de nouveaux besoins soutenus par de fortes mobilisations sociales. Les Européens ont ainsi clairement annoncé que l'évolution inéluctable de la politique agricole commune va dans la direction du découplage des subventions et qu'on s'achemine, certes lentement, vers un soutien direct aux revenus des agriculteurs qui remplacerait le soutien par les prix d'intervention qui ont des répercussions négatives en termes d'efficacité sur les quantités produites et sur les décisions d'investissement.

93. Du côté des mercosulins, l'évolution des points de vue est également très significative. D'abord un constat négatif : l'accord sur l'agriculture issu de l'Uruguay Round qui a converti en droits de douane les différents instruments de protection (la "tarification") a eu un effet pervers. Il a en effet permis d' " officialiser " et de légitimer les barrières tarifaires ouvrant ainsi la voie pour la multiplication des pics tarifaires. Le Mercosur compte sur un nouveau cycle à l'OMC pour mieux défendre ses intérêts dans ce secteur mais, après l'échec de Seattle, il ne lui reste que la possibilité de tenter d'avancer au moyen de négociations bilatérales dans le cadre de l'ALCA et de l'Accord d'association avec l'Union européenne.

94. Pour les Mercosulins il ne s'agit cependant plus de dénoncer en bloc la légitimité de la protection dont bénéficie l'agriculture européenne, mais plutôt de contester les effets distorsifs des instruments choisis. Le déblocage du " nœud agricole " pourrait donc s'articuler autour d'un double rapprochement des deux visions, européenne et mercosuline. D'une part, le Mercosur pourrait accepter l'idée même d'intervention sur les marchés agricoles justifiée par la multifonctionnalité de l'agriculture (préservation de l'environnement, sécurité alimentaire, aménagement du territoire, emploi, paysage, etc..), en tant que demande légitime de toute société moderne. En contrepartie, l'Union européenne accepterait de réduire ses subsides à la production et le niveau des prix garantis, en les substituant par des transferts directs. Par ce découplage des aides, il s'agirait de garantir que le coût des légitimes politiques de soutien à l'agriculture ne soit pas transféré aux producteurs compétitifs des autres régions du monde.

95. Pour s'attaquer au " nœud agricole " il serait donc utile de bien faire la différence entre agriculture, agro-business et espace rural. L'agriculture pourrait ainsi être perçue comme un simple maillon de la chaîne de agro-alimentaire. Cette vision des choses permet tout d'abord de mettre en évidence les formidables possibilités d'investissement et de commerce bilatéral dans ces secteurs. Elle permettrait ainsi de dépasser les blocages spécifiques concernant une petite minorité de producteurs européens, qui pourraient d'ailleurs trouver une

place de qualité dans un système de production agro-alimentaire ouvert et intégré à l'économie internationale. D'ailleurs, les grands groupes de l'agro-business européen qui renforcent rapidement leurs activités dans le Mercosur ont déjà pris conscience de ces possibilités, mais il reste encore à généraliser cette vision dans les secteurs publics et privés de leurs pays.

96. Au lieu de penser agriculture contre agriculture, il serait donc possible de créer, à partir des intérêts de l'industrie agro-alimentaire des deux côtés, une dynamique *win-win* d'avantages mutuels. Dans ce cadre, il pourrait être possible de réunir un vaste consensus favorable à ce type de compromis qui s'organiserait autour des consommateurs, des contribuables, des entreprises actives dans la production et la distribution de produits alimentaires et, enfin, de la grande majorité des agriculteurs européens qui seraient les premiers bénéficiaires de cette politique.

Conclusion : des idées pour avancer

Choisir la stratégie

- Le succès de la négociation Union européenne-Mercosur est intimement lié à l'avenir du processus multilatéral de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Il est donc nécessaire, dans les pourparlers bilatéraux, de commencer par bien définir les questions qui sont du ressort de l'OMC et celles qui pourront être traitées dans le cadre de l'accord interrégional.
- L'Union européenne et le Mercosur doivent conjuguer leurs efforts en vue d'une relance du cycle de négociations de l'OMC, non seulement parce qu'ils ont intérêt à renforcer le système multilatéral des échanges, mais aussi parce que ce dernier représente la seule référence solide pour guider les négociateurs engagés dans les pourparlers bilatéraux. En ce sens, il est essentiel d'accompagner de très près les débats au sein du Comité des accords régionaux de l'OMC concernant la compatibilité des accords régionaux avec l'Article XXIV du GATT. Ces discussions serviront de boussole pour engager la négociation Union européenne-Mercosur.
- La négociation Union européenne-Mercosur est la première tentative pour parvenir à une libéralisation des échanges entre deux ensembles régionaux. Tous deux, constituent des unions douanières et ont l'ambition de réaliser une intégration profonde qui va au-delà du simple libre-échange. L'accord interrégional présentera donc un caractère exemplaire et aura un impact important sur l'ensemble des relations commerciales internationales.
- Compte tenu des obstacles inédits qu'il va falloir affronter, seul un accord réciproque sur le commerce de biens et de services et sur les " nouveaux thèmes " sera en mesure d'offrir de réelles possibilités de concessions croisées. Ainsi, les pays de l'Union européenne et du Mercosur pourraient viser un accord de type "OMC-plus" qui dépasse le simple établissement de règles compatibles avec la discipline multilatérale.
- Les deux régions sont engagées dans d'autres pourparlers régionaux. Dès le début, il est essentiel de concevoir une négociation Union européenne-Mercosur parallèle et compatible avec le processus d'intégration de l'hémisphère américain (ALCA), avec l'élargissement de l'Union européenne et avec la reformulation des rapports qu'elle entretient avec les pays en développement (ACP et Méditerranée).

Changer les termes du débat

- Seule une approche mettant clairement en évidence les gains mutuels de la libéralisation des échanges aura une chance de s'imposer face aux puissants intérêts qui, des deux côtés, s'opposent à un accord. Il est donc nécessaire et urgent de nourrir et de promouvoir publiquement les réseaux euro-mercousins d'intérêts offensifs favorables à l'accord.
- Il pourrait être possible de concevoir les relations commerciales en fonction de la puissante interdépendance entre les flux d'investissements directs étrangers et l'ouverture des marchés. Puisque le Mercosur est l'une des principales destinations des IDE européens, les investisseurs auraient intérêt à ce que leur production mercosuline ait accès aux marchés tiers et même à celui de l'Union européenne. De même, les IDE contribuent à l'équilibre de la balance des paiements des pays du Mercosur et renforcent leur stabilité monétaire. Une réglementation sur les IDE qui garantisse les équilibres macro-économiques dans le Mercosur contribuerait aussi à minimiser les risques de retournements protectionnistes dans la région.

Développer de nouvelles approches sectorielles

- La complexité de cette première négociation interrégionale impose de rechercher tous les moyens pour parvenir à des concessions croisées entre secteurs économiques et en leur sein. Seul un accord le plus large possible, englobant l'ensemble des échanges économiques entre les deux parties peut permettre ce résultat.

- Le secteur des services est celui qui concentre la plus grande part de l'IDE européen dans le Mercosur. Ce secteur est aussi le plus vulnérable aux pressions politiques et à l'instabilité des réglementations. La question de l'ouverture et de la prévisibilité du champ réglementaire est donc essentielle pour les Européens. En contrepartie de garanties accordées sur ce terrain, le Mercosur pourrait exiger des avantages commerciaux dans d'autres secteurs, industriels ou agricoles.
- Dans l'industrie, il existe des intérêts offensifs des deux côtés, ce qui pourrait permettre de faciliter les concessions réciproques. Le Mercosur peut mettre en avant sa revendication d'un meilleur accès au marché européen, en particulier au travers de la réduction de l'escalade tarifaire qui inhibe la pénétration des produits à plus forte valeur ajoutée. L'Union européenne demanderait, en revanche, une réduction de la protection tarifaire moyenne et de la dispersion des pics tarifaires, concentrés dans les produits à haut contenu technologique. La négociation d'un accord de type "OMC-plus" concernant les nouveaux thèmes, tels l'accès aux marchés publics, la protection de la propriété intellectuelle ou encore la politique de concurrence élargirait par ailleurs les possibilités de concessions.
- Pour renforcer les réseaux d'intérêts favorables à la négociation, il serait utile également de favoriser des alliances stratégiques de firmes euro-mercossulines dans les secteurs de technologie de pointe où les enjeux sont désormais globaux, tels l'aéronautique ou les télécommunications.
- Les petites et moyennes entreprises (PME) sont également indispensables pour la création d'un vaste réseau d'intérêts favorables à la négociation. L'objectif serait de trouver des mécanismes susceptibles de favoriser les *joint-ventures* entre PME des deux zones et de leur permettre de participer aux réseaux transnationaux de firmes euro-mercossulines existants, de manière à accélérer la diffusion du progrès technique et à garantir l'emploi.
- La réforme de la Politique agricole commune (PAC), les investissements directs et les nouveaux intérêts offensifs des européens dans l'agriculture ouvrent des nouvelles perspectives pour dénouer le "nœud agricole" de la négociation Union européenne-Mercosur. Il s'agit en effet de concevoir l'agriculture comme un simple maillon de la chaîne de l'agro-business, un secteur où il existe déjà de forts réseaux d'intérêts mutuels. Il ne s'agit plus de penser "agriculture contre agriculture", mais de mettre en avant les avantages communs pour l'industrie agro-alimentaire qui, des deux côtés, a besoin de l'ouverture des marchés.
- Le premier compromis possible pourrait être pour l'Union européenne de reconnaître la légitimité des critiques quant aux effets de distorsion du commerce engendrés par la PAC. En contrepartie, le Mercosur pourrait reconnaître que les demandes sociales comprises dans le concept de "multifonctionnalité" sont des revendications légitimes d'une société moderne. Le Mercosur pourrait ainsi accepter le soutien à l'agriculture justifié par la multifonctionnalité, alors que l'Union européenne accepterait de substituer les subsides à la production et le contrôle des prix par des transferts directs aux producteurs. Ce découplage des aides par rapport à la production et aux prix viserait à garantir que le coût des politiques légitimes de soutien à l'agriculture ne soit pas transféré aux producteurs compétitifs du reste du monde.

Structurer la négociation commerciale

- Les négociations sur les barrières tarifaires ne sont prévues qu'à partir de juillet 2001. Il est cependant crucial pour le bon avancement des pourparlers que l'on commence par bien définir le calendrier à long terme des négociations et l'articulation temporelle des discussions sur le tarifaire et le non-tarifaire. Il s'agirait ainsi de montrer la détermination dans l'acceptation du principe du *single undertaking* et d'éviter de minimiser les difficultés techniques de la négociation.
- Concernant les obstacles non-tarifaires, il serait utile d'accélérer l'étape des échanges d'informations pour aboutir à celle des échanges de concessions et de l'harmonisation réglementaire. Il serait peut-être même possible d'aboutir à quelques résultats intermédiaires mutuellement avantageux et permettant un meilleur accès au marché, sans pour autant remettre en cause le principe de *single undertaking*. En particulier l'établissement d'une définition commune des barrières non tarifaires et des méthodes pour l'échange d'informations dans ce domaine permettrait d'accélérer le travail technique qui sera sans doute long et complexe.
- Quant aux barrières tarifaires, il ne s'agit évidemment pas d'un sujet tabou. Avant même le mois de juillet 2001, les négociateurs pourraient s'atteler à la tâche de définir les modalités et les méthodes d'un futur désarmement tarifaire à négocier. En vue de faciliter et accélérer, le moment venu, les échanges de concessions il serait utile de travailler sur l'harmonisation des nomenclatures tarifaires qui présentent d'importantes dissymétries. Ce travail permettrait d'éviter de confondre difficultés techniques et sensibilités politiques pendant la phase de négociation.
- Afin de donner rapidement davantage de substance au processus de négociation, il devrait être possible d'harmoniser les points de vue sur un certain nombre d'autres questions. En matière de règlement des différends, il s'agirait de s'entendre pour donner la priorité au mécanisme de l'OMC qui constitue déjà un instrument intégré et prévisible. Des règles d'origine qui prennent en compte le lien entre investissements directs et libre-échange entre les deux régions pourraient être négociées rapidement. Enfin les parties pourraient relativement facilement s'entendre sur l'adoption du principe de non discrimination dans le domaine des investissements directs et des services.

- Il ne serait pas prudent de minimiser la complexité technique des négociations commerciales. L'une des priorités serait donc de se doter d'une structure collective neutre de support technique aux négociations. Celle-ci favoriserait l'harmonisation de l'information, donnerait une vie propre au processus et lui assurerait une mémoire, une continuité et une homogénéité permettant une plus grande autonomie des négociations vis-à-vis des inévitables changements de gouvernements. Une telle structure pourrait ainsi délester les équipes de négociateurs du travail purement technique et leur permettre de se concentrer sur les complexes aspects politiques et institutionnels. Les gouvernements devraient cependant parvenir à un accord clair sur ses termes de référence et sur son mode de financement.

Intégrer les trois volets de l'Accord d'association

- Pour la bonne marche d'une négociation aussi ample et complexe, il est essentiel d'élargir le dialogue politique aux thèmes économiques et commerciaux. L'apport d'un accord de libre-échange interrégional à la problématique du développement durable et de la gouvernance globale constitue en effet un enjeu politique central dans les relations entre les deux régions et de celles-ci avec le reste du monde. Ce dialogue servirait aussi à la concertation entre les deux régions sur les thèmes de la réforme des grandes institutions économiques multilatérales.
- Pour que le dialogue politique puisse donner des impulsions fortes à la négociation commerciale, il serait important de réfléchir à son positionnement institutionnel. Un calendrier de rendez-vous au plus haut niveau politique centré sur les questions commerciales permettrait de légitimer le travail des diplomates et manifesterait publiquement un soutien politique fort et régulièrement réitéré aux négociations.
- Le volet coopération de l'Accord d'association interrégional pourrait aussi être mis à contribution pour préparer les firmes et les gouvernements aux nouvelles relations ouvertes et réciproques que les deux blocs entretiendront dans le futur. La coopération technique et financière entre l'Union européenne et le Mercosur pourrait être orientée vers l'échange d'expériences réussies dans la gestion de l'intégration, vers les transferts de technologies et vers l'accroissement de la compétitivité des firmes. Ces programmes pourraient s'articuler avec ceux des institutions multilatérales qui soutiennent le processus d'intégration régionale dans le Mercosur, comme la Banque Interaméricaine de Développement.
- Une telle coopération faciliterait aussi indirectement la négociation du volet commercial de l'Accord d'association. Ainsi, dans le Mercosur, des programmes orientés vers le renforcement de la capacité institutionnelle des administrations nationales ou communautaires responsables des négociations commerciales ou vers la mise en place des politiques de la concurrence ou encore vers la coopération dans l'adoption de standards techniques de haut niveau faciliteraient l'harmonisation de la réglementation entre les deux zones. De même des programmes destinés aux entreprises renforceraient l'intérêt du secteur privé pour la libéralisation des échanges, en particulier dans les petites et moyennes entreprises.

Renforcer la participation de la société civile

- La puissante demande de transparence apparue à Seattle n'est pas un facteur déstabilisant mais au contraire, un élément qui vient renforcer et légitimer le travail des négociateurs. Elle ne peut évidemment se traduire par la participation directe aux pourparlers de tous les groupes d'intérêts autoproclamés qui bloquerait toute discussion. En revanche, la mise en place d'un système d'information transparente et de moyens permettant l'expression et la prise en compte des revendications ou des idées provenant de la société civile constitue aujourd'hui une condition de succès de toute négociation internationale.
- L'objectif d'intégrer la société civile au processus de négociation s'inscrit dans celui de promouvoir rapidement des réseaux d'intérêts favorables à l'accord de libre-échange. En ce sens, il est important de soutenir la consolidation du *Mercosur-Europe Business Forum* et les efforts pour élargir sa représentativité dans le secteur privé. Il est également nécessaire de mieux intégrer dans le processus les grands relais d'opinion que sont les parlementaires et la presse. L'engagement des hommes politiques et des hauts fonctionnaires des deux régions sera un facteur déterminant pour que l'Accord d'association puisse être accepté par la société civile. L'expérience du " Groupe de suivi des négociations Union européenne-Mercosur " indique qu'un lieu de débat neutre où les diverses positions sont exprimées en dehors du dialogue officiel et où les débats sont nourris par une expertise de pointe est jugé utile par nombre d'acteurs impliqués dans la négociation.
- Dans cette optique, il serait bon de généraliser la prise de conscience des enjeux de la négociation interrégionale en développant des programmes de formation aux réalités politiques, économiques et sociales des deux régions. De tels programmes de formation avancée sur les thèmes de l'intégration régionale pourraient être destinés aux journalistes, aux hauts fonctionnaires et aux parlementaires. Ces formations " à la carte " seraient confiées à des institutions académiques pour en garantir la neutralité et l'excellence.

- Enfin, la création d'une *Home Page* officielle des négociations (sur le modèle de celle du processus ALCA) serait aussi un pas innovateur et décisif. Elle démontrerait publiquement l'engagement des autorités des pays membres dans la négociation de l'Accord d'association et assurerait un degré non négligeable de publicité des débats, ainsi que la possibilité pour les ONG les plus actives de s'informer et d'exprimer leurs points de vue.

Dégager rapidement des résultats concrets

- Pour généraliser l'intérêt public et assurer un large consensus sur les négociations, il sera important de pouvoir présenter rapidement des résultats tangibles dans des domaines spécifiques. La mise en place rapide de mesures de facilitation des affaires, en étroite collaboration avec des groupements d'entreprises euro-mercosulines est un élément clef pour mobiliser la communauté des chefs d'entreprises.
- De même pourrait-on créer un site Internet officiel euro-mercosulin destiné à faciliter l'activité commerciale des petites et moyennes entreprises. Ce site aurait la fonction d'un "guichet unique" en-ligne et offrirait toutes les informations sur les réglementations, les opportunités de financement et les marchés. Il aiderait ainsi les petites et moyennes entreprises à échanger et à investir dans les deux régions.

Working group on European Union-Mercosur negotiations

Grupo de seguimiento de las negociaciones Unión Europea-Mercosur / Groupe de suivi des négociations Union Européenne-Mercosur / Grupo de acompanhamento das negociações União Europeia-Mercosul

PREÂMBULO

As negociações formais para o Acordo de Associação Inter-regional entre a União Europeia e o Mercosul tiveram início em novembro de 1999. O futuro das relações políticas, econômicas e de cooperação entre a Europa e o Cone Sul – uma das regiões com maior potencial de crescimento do mundo – dependerá do resultado desse diálogo. Os interesses em jogo são de monta e deverão se manifestar em toda sua diversidade e ser considerados se se quer ter êxito nas negociações em vista da liberalização recíproca do comércio, que inauguram uma nova era nas relações entre as duas regiões.

Com este enfoque, a Cátedra Mercosul do Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po) criou o “**Grupo de Acompanhamento das Negociações União Europeia-Mercosul**”, cuja finalidade é garantir a interface entre as empresas, os negociadores e a sociedade civil. Trata-se de uma estrutura flexível de contatos e de trabalho entre as duas regiões visando contribuir para a preparação e o acompanhamento das negociações comerciais União Europeia-Mercosul e para a discussão das posições dos dois conjuntos regionais no âmbito da OMC. O objetivo é criar um grupo consultivo permanente que se beneficie de um quadro acadêmico neutro e independente, e que associe os principais parceiros interessados : setor privado, administrações públicas, representantes políticos, peritos e organizações internacionais envolvidas.

Essa iniciativa é um desdobramento do seminário, organizado em conjunto com a Universidade de São Paulo (USP), em Paris, em maio de 1999, sobre “**As implicações políticas e econômicas da negociação União Europeia-Mercosul e o ‘nó agrícola’**”. Esse seminário reuniu cerca de oitenta participantes : dirigentes de empresas atuantes nas áreas industrial, agrícola, agro-alimentar e prestadoras de serviços – grandes grupos e pequenas e médias empresas –, altos funcionários e políticos do legislativo e do executivo dos Estados, negociadores e diplomatas, peritos e pesquisadores universitários de ambas as regiões. Os trabalhos desse seminário foram objeto de um relatório, amplamente divulgado na Europa e no Mercosul, cujo resumo foi apresentado no *site* do Ministério dos Negócios Estrangeiros francês, como contribuição da sociedade civil para a Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo no Rio de Janeiro, em junho de 1999.

O “Grupo de Acompanhamento das Negociações União Europeia-Mercosul” é coordenado por um especialista da Cátedra Mercosul de Sciences Po. O Grupo organiza-se em torno a um núcleo que conta com cerca de trinta **especialistas** internacionais dos diversos países do Mercosul e da União Europeia. Os participantes comprometem-se a trabalhar regularmente e expressam-se a título pessoal, sem representar qualquer organização ou instituição. Assegura-se a confidencialidade das opiniões e pareceres. O Grupo propõe a realização de estudos e produzirá documentos a cada etapa do processo de negociação nos quais a União Europeia e o Mercosul estão engajados em âmbito inter-regional e multilateral. A Cátedra Mercosul de Sciences Po publica documentos intermediários em forma de **Estudos Técnicos** e **Notas de Síntese**, impressos e na Internet, e também um **Relatório Anual**.

Durante o ano de 2000 as atividades do “Grupo de Acompanhamento das Negociações União Europeia-Mercosul” consistiram em uma **Workshop de Especialistas** (Paris, 12 e 13 de maio de 2000), na qual foram apresentadas e discutidas as pesquisas técnicas, um **Seminário** (Rio de Janeiro – 20 de junho de 2000) organizado em conjunto com o Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI, onde a partir das Notas de Síntese redigidas pelos especialistas, os resultados das pesquisas técnicas foram discutidos com representantes dos setores público e privado. As conclusões dos trabalhos do Seminário resultaram na publicação deste Relatório Anual e de um livro, publicado em quatro línguas pela *Presses de Sciences Po*, reunindo as contribuições dos especialistas. Enfim, uma **Reunião Anual** congregará, em janeiro de 2001, em Paris, peritos, representantes dos setores privado e público e personalidades oficiais da Europa e do Mercosul com a finalidade de discutir as principais conclusões do Relatório Anual.

O presente Relatório foi redigido a partir dos trabalhos dos peritos e acadêmicos e considerando também a ampla discussão com os atores públicos e privados participantes da negociação. Mas as idéias e opiniões aqui expressas engajam apenas os responsáveis do “Grupo do Acompanhamento das Negociações União Europeia-Mercosul”.

Paolo Giordano, Alfredo Valladão, Marie-Françoise Durand

27/07/2000

Lista de Peritos

Klaus Bodemer – Institut für Iberoamerika-Kunde (Germany)
Roberto Bouzas – Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (Argentina)
Alberto Brugnoli – Istituto di Studi Latino-Americani - Università Bocconi (Italy)
Pedro da Motta Veiga – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Brazil)
Robert Devlin – Inter-American Development Bank
Claudio Dordi – Istituto di Diritto Comparato A.Saffa - Università Bocconi (Italy)
Antoni Estevadeordal – Inter-American Development Bank
Paolo Giordano – Groupe d'Economie Mondiale et Chaire Mercosur - Sciences Po (France)
Marcos Jank – Universidad de São Paulo (Brazil)
Catherine Laurent – Institut National de la Recherche Agronomique (France)
Roberto Lavagna - Universidad de Buenos Aires (Argentina)
Patrick Messerlin - Groupe d'Economie Mondiale - Sciences Po (France)
Sheila Page - Overseas Development Institute (United Kingdom)
Felix Peña – Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (Argentina)
José Luis Rhi-Sausi – Centro Studi di Politica Internazionale (Italy)
José Manuel Salazar – Organisation of American States
Maria João Seabra - Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (Portugal)
José Tavares de Araujo Jr – Organisation of American States
Vera Thorstensen - Economic advisor to the Brazilian mission in Geneva (Brazil)
Ramon Torrent - Universidad de Barcelona (Spain)
Marcel Vaillant – Universidad de la Republica (Uruguay)
Alfredo Valladão – Chaire Mercosur - Sciences Po (France)
Lia Valls Pereira – Fundação Getulio Vargas (Brazil)
Mark Warner – Organisation of Economic Co-operation and Development

Introdução

1. As negociações entre a União Europeia e o Mercosul, previstas no Acordo-quadro de 1995, são as primeiras entre duas uniões aduaneiras. Trata-se de uma novidade histórica: o mais antigo e o mais bem integrado dos conjuntos regionais do Norte vai sentar-se em torno a mesma mesa com o mais recente e mais bem estruturado grupo do Sul. Foram necessários quatro anos, ao longo dos quais os diplomatas de ambas as partes limitaram-se a apresentar uma simples “fotografia” dos intercâmbios, antes que o comunicado final da Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo, no Rio de Janeiro, em junho de 1999, lançasse as negociações cuja finalidade é estimular o desenvolvimento e a diversificação do comércio por intermédio da liberalização comercial bilateral, gradual e recíproca, sem excluir setor algum e em conformidade com as regras da OMC. Esse projeto ambicioso, essa configuração e esse exercício sem precedentes inserem-se em ambiente conceitual e político instável – global, regional e bi-regional – caracterizado por grandes questionamentos, assim como pela carência de debates e de conhecimentos.

2. Ambos os parceiros partilham concepções próximas em matéria de integração regional. A União Europeia assim como o Mercosul são projetos cujo horizonte ultrapassa o objetivo de uma simples zona de livre comércio. Mas suas diferenças são significativas, tanto no que se refere ao nível de desenvolvimento, ao grau de integração e de estruturação regional e ao modo de abordar as negociações comerciais. A Europa, de fato, exprime-se pela voz de um único negociador, o representante da Comissão Europeia investido de um mandato e de uma posição comum ajustada por um longo trabalho de harmonização entre os quinze Estados-membros. Os países do Mercosul, por seu lado, não contam com um negociador único e estável no longo prazo, e as negociações são conduzidas por um representante alternado. A novidade do exercício torna-o, por definição, difícil, mesmo se, de ambos os lados, existem práticas bem experimentadas de negociações bilaterais ou multilaterais, mesmo se as afinidades culturais são importantes, os interesses em jogo consideráveis e se os atores envolvidos já se conhecem.

3. A essa complexidade acrescentam-se importantes interferências e a necessária sincronia com outras negociações: multilaterais na OMC, hemisféricas para o Mercosul no âmbito da ALCA e bilaterais para a União Europeia diante de sua ampliação em direção do Leste e à redefinição de suas relações preferenciais com os países em desenvolvimento. Também é imperativo que cada um dos parceiros seja capaz de articular os tempos, os ritmos e os objetivos dos vários diálogos, bem como determinar de maneira clara o que é da competência regional e da competência multilateral. As questões abordadas na negociação União Europeia-Mercosul são, ao mesmo tempo, muito técnicas, muito complexas, globalmente pouco estudadas e sem grande eco na opinião pública. Além disso, pode-se apenas constatar que, no seio de cada um dos conjuntos regionais e nas relações entre ambos, existe dupla carência de debate público sobre questões comerciais e de discussões de fundo entre parceiros públicos e privados envolvidos no processo inter-regional.

4. Essas dificuldades específicas inserem-se em um contexto geral de questionamento da legitimidade do modo de funcionamento das grandes instituições reguladoras do equilíbrio econômico mundial. Certamente, os governos europeus e os dos países do Mercosul podem ter interesses comuns e convergências potenciais em relação às questões da governabilidade da globalização, assim como da reorganização, ou mesmo do reequilíbrio, das instituições de regulação internacionais (ONU, OMC, FMI, Banco Mundial). Mas o episódio imprevisto em Seattle, que bloqueou o lançamento do novo ciclo de negociações multilaterais na OMC, mostrou a necessidade de associar e de integrar os diversos componentes da sociedade civil aos grandes diálogos internacionais. A emergência espetacular destes novos protagonistas em uma negociação por definição inter-estatal e sua reivindicação para ser parte legítima reforçam ainda mais a necessidade de informação e de debates. Por outro lado, os atores econômicos e os negociadores das duas regiões têm percepções políticas diferentes dos desafios relacionados às questões comerciais. A Europa preocupa-se com seu peso econômico e encontra-se confrontada à redefinição de seu relacionamento com um mundo globalizado no qual perdeu sua centralidade política. Para o Mercosul, a escolha fundamentadora de se integrar rapidamente na rede dos intercâmbios mundiais coloca numerosos problemas políticos e econômicos internos e externos, em um contexto no qual tornaram-se urgentes respostas às questões do desenvolvimento sustentável.

5. A negociação comercial bi-regional tem lugar, portanto, em condições particularmente complexas. Seu horizonte imediato é a data de julho de 2001, quando as discussões, ainda restritas aos aspectos não-tarifários, devem ampliar-se para incluir também as barreiras tarifárias. Três reuniões de trabalho já foram realizadas. Em Bruxelas, em novembro de 1999, o primeiro Conselho de Cooperação União Europeia – Mercosul lança as conversações sobre o futuro Acordo de Associação Inter-regional e implanta a estrutura (Comitê Bi-regional de Negociação (CBN), Sub-Comitê de Cooperação, Grupos Técnicos e Secretaria de Coordenação), a metodologia (definição das responsabilidades do CBN, adoção do princípio do *single undertaking*, intercâmbio de informações e transparência), assim como o calendário da negociação. Em Buenos Aires, em abril de 2000, realiza-se a primeira reunião do Comitê Bi-regional de Negociação que estabelece seu escopo e os termos de referência e implanta os Grupos Técnicos, cuja a primeira tarefa é o intercâmbio de informações de base necessárias à discussão. Em Bruxelas, em junho de 2000, tem início a segunda rodada de negociações, marcada pela primeira reunião dos três grupos técnicos competentes na área comercial (intercâmbio de informação, debate sobre os objetivos específicos, identificação das barreiras não-tarifárias, preparação da agenda) e pela evocação da importância do diálogo político e da definição de seu marco legal.

6. Nesse estágio, deve-se ser otimista ou pessimista? As posturas proclamatórias sobre o interesse político e econômico desse diálogo, assim como sobre a ambição e a exemplaridade do futuro acordo, não são incompatíveis com formas de desconfiança recíprocas em um debate que tende a restringir-se à simples denúncia de práticas protecionistas do parceiro. Inquietações, frustrações e tensões começam a despontar e vozes levantam-se para fustigar a lentidão do processo ou para insistir sobre a falta de vontade política e a necessidade de melhor organizar a negociação. As peritagens técnicas suscitadas e reunidas pelo “Grupo de Acompanhamento das Negociações União Europeia – Mercosul”- que serviram de base para os debates com os representantes das empresas e das administrações públicas por ocasião do Seminário do Rio de Janeiro – permitem melhor identificar os desafios, as convergências de interesse, as dificuldades e os bloqueios desse processo de negociação.

7. No que se refere aos desafios, os participantes do Seminário concordam que essa negociação e a capacidade dos parceiros de avançar e de concluir, não determinará apenas os relacionamentos futuros entre a União Europeia e o Mercosul. Terá também importantes repercussões no âmbito do “triângulo atlântico” - Estados Unidos, Europa, América do Sul – e para o futuro das relações econômicas e geopolíticas mundiais. Tratando-se de convergências de interesse, percebe-se que os atores econômicos anteciparam amplamente o processo de negociação. De fato, esse projeto nada mais faz do que acompanhar a dinâmica do comércio e dos investimentos que deverá facilitar e apoiar. Uma análise fina da estrutura global dos intercâmbios permite, de fato, constatar grande complementaridade entre as duas regiões em matéria de comércio. Quanto às dificuldades, estas são de várias ordens. Na área comercial, referem-se às barreiras tarifárias e não-tarifárias, ao acesso ao mercado e, mais particularmente, a determinados produtos sensíveis, especialmente agrícolas. Somam-se a elas dificuldades institucionais, consequência da dissimetria relacionada com os mandatos dos negociadores e seu estatuto. A incerteza sobre quem negocia com quem, pode ser ilustrada pela seguinte pergunta recorrente e recíproca: “ Qual o telefone do Mercosul ou da União Europeia? ” Enfim, as dificuldades são também políticas: qual a verdadeira hierarquia no que se refere aos objetivos comerciais para cada um dos governos envolvidos e, consequentemente, qual é o investimento político que cada governo está disposto a realizar?

8. Falta de conhecimentos, falta de debates, falta de vontade política? Para avançar em direção a um acordo entre a União Europeia e o Mercosul parece ser necessário abrir várias frentes. Trata-se, ao mesmo tempo, de estruturar a negociação, de realizar um importante trabalho de peritagem técnica que alimente o conteúdo dos debates, ampliar e aprofundar o debate para identificar e desfazer nós políticos, institucionais e comerciais. As presidências, francesa na União Europeia e brasileira no Mercosul, no segundo semestre do ano 2000, poderia ser a ocasião para acelerar e dar considerável impulso político ao conjunto do projeto.

O fracasso de Seattle: consequências sobre a negociação União Europeia – Mercosul

9. O fracasso do lançamento de um novo ciclo de negociações comerciais multilaterais, em novembro de 1999, em Seattle, e o clima de desânimo e de melancolia que se apoderou dos escritórios da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Genebra, confirmaram de modo espetacular, o mal-estar que tomou conta das grandes organizações internacionais desde as crises financeiras asiática, russa e brasileira. A carência de governabilidade frente ao processo de globalização é cada vez mais aparente, e faz pairar uma ameaça surda de desdobramentos caóticos, de crises sistêmicas e de confrontos maiores. A União Europeia e o Mercosul se concebem como dinâmicas de integração econômica e política nos quais os conflitos devem ser necessariamente resolvidos pela negociação e a cooperação. O estreitamento dos laços entre esses dois conjuntos desempenham, portanto, papel central para a prevenção de conflitos econômicos ou políticos e para a elaboração de novos instrumentos de regulação global.

10. As negociações União Europeia-Mercosul lançadas pela Cúpula do Rio em junho de 1999, em particular no campo comercial, estão inseridas numa lógica dupla : de um lado o multilateralismo, de outro o regionalismo. Ambos constituem elementos essenciais da estratégia dos Estados e das empresas que buscam adaptar-se à nova paisagem econômica global em construção. Entretanto, o fracasso de Seattle e a atual ausência de um ciclo de negociações multilaterais tem inicialmente por consequência o reforço indireto das dinâmicas regionais. A questão da compatibilidade entre estas últimas e os princípios universais da OMC (especialmente o Artigo XXIV do GATT) ganhou assim nova dimensão. Qual é, de fato, o impacto dos acordos regionais sobre a liberalização e as regras do comércio internacional?

Regionalização e multilateralismo: duas vias paralelas

11. O debate teórico dos anos 90 sobre as vantagens e desvantagens do regionalismo e do multilateralismo parece hoje ultrapassado. Do ponto de vista político é, de fato, cada vez mais aceito que os acordos regionais possam desempenhar papel importante, como uma espécie de “escola da liberalização” para os países que tomam essa via e que não são obrigatoriamente contraditórios com o regime multilateral, desde que seus princípios sejam respeitados. Porém, a eficiência econômica desses acordos é ainda controversa. É inevitável que qualquer abertura preferencial traga em si o perigo de eventuais desvios de comércio. Não é de se admirar que o Comitê dos Acordos Regionais da OMC não tenha ainda conseguido obter consenso nem sobre a interpretação dos princípios de base, nem sobre a compatibilidade dos inúmeros acordos particulares, inclusive da própria União Europeia, com o Artigo XXIV do GATT.

12. Na perspectiva de uma nova rodada de negociação na OMC, será preciso considerar o fato de que as concessões feitas em âmbito regional deverão obrigatoriamente ser estendidas para o resto do mundo. Nessas condições, porque ceder esta ou aquela posição para ter acesso a um determinado mercado regional quando se pode ceder a mesma coisa em contrapartida do mercado mundial? É melhor estabelecer um acordo preferencial específico comportando soluções originais e dispor de mais trunfos na negociação global ? Ou seria preferível aguardar o encerramento de um novo ciclo da OMC para definir melhor o acordo regional?

13. Na realidade, não há outra escolha do que conduzir essas duas lógicas paralelamente. Confrontados a este desafio os negociadores da União Europeia e do Mercosul serão obrigados a definir de forma clara o que cabe à OMC fazer e o que seria mais interessante realizar em âmbito inter-regional. É evidente que a negociação bilateral tem poucas chances de avançar se não dispuser do padrão de referência representado pelo processo multilateral. Viu-se, por exemplo, que um dos principais dossiês responsáveis pelo bloqueio do *Millenium Round*, em Seattle, foi o dossiê agrícola. Ora, é esse mesmo problema que se mostra o mais difícil de ser tratado nas conversações inter-regionais. Os europeus e os mercosulinos têm, portanto, o maior interesse em tentar relançar o ciclo de negociações da OMC, não somente para manter a dinâmica da liberalização do comércio mundial – absolutamente necessária para ambas as partes –

mas, também, para enquadrar e sustentar a negociação bilateral.

14. A União Europeia e o Mercosul compartilham concepção semelhante da integração regional. Seus projetos, ao contrário de outros acordos regionais que se definem unicamente como zonas de livre comércio, são vistos como processos de aprofundamento que contêm também importantes aspectos de cooperação política. Esta dinâmica de “integração profunda” é, portanto, constitutiva de sua política econômica interna, mas também externa. Por isso, frente à lógica da simples liberalização comercial, interessa a ambas as regiões reforçar-se reciprocamente. O acordo inter-regional significa, portanto, um horizonte particularmente interessante para reforçar uma parceria estratégica, política e econômica, entre as duas partes, mesmo se permanecem dúvidas quanto às reais vantagens de uma abertura comercial bilateral em relação à liberalização no âmbito multilateral.

15. Com ou sem o ciclo da OMC as negociações regionais respondem hoje à necessidades essenciais, tanto para os Estados quanto para as empresas. Os empresários, submetidos às pressões da concorrência global, buscam enfrentá-la conquistando rapidamente novos mercados sem esperar por aleatórios resultados multilaterais. É o comportamento das empresas europeias em relação à ampliação da União Europeia à Europa Central e Oriental. É, também, o comportamento de determinados setores industriais americanos: a indústria têxtil, por exemplo, conhecida por sua defesa do protecionismo, não hesitou em apoiar a abertura do mercado norte-americano aos países do Caribe. Seu objetivo, de fato, é de neles desenvolver sua capacidade de produção para enfrentar a concorrência dos países da Ásia-Pacífico (particularmente a China). Quanto aos Estados, o desafio é criar meios de influenciar os processos e as próprias regras da globalização. É evidente hoje que um grupo de Estados dispõe de maior margem de manobra do que um país sozinho (regra válida mesmo para os Estados Unidos da América) e que a participação em um ou em vários acordos regionais é também garantia de integração mais equilibrada na economia mundial. Para a imensa maioria dos países do mundo, o engajamento em várias negociações regionais é uma das principais condições para poder permanecer ou tornar-se *global trader* e evitar de ficar sob a dependência de um único grande parceiro.

Regionalismos: prioridades da União europeia e do Mercosul

16. O Mercosul e a União Europeia já são partes legítimas de outros processos de integração que, para cada um deles, têm caráter prioritário. As discussões com vistas à criação de uma Área de livre comércio das Américas (ALCA), do Alasca à Terra do Fogo e a ampliação da construção europeia aos vizinhos do Leste, assim como a abertura aos países do sul do Mediterrâneo, terão evidentemente impacto direto nas negociações bilaterais. Os dois parceiros não têm as mesmas prioridades geopolíticas e esse dado soma-se às dificuldades do diálogo comercial bilateral.

17. Desde a Cúpula das Américas, em Miami em 1994, o Mercosul investiu profundamente no projeto da ALCA, a despeito das ameaças que essa orientação fazia pairar sobre sua própria dinâmica de integração profunda. De fato, ninguém pode desinteressar-se da possibilidade de ter acesso ao mercado norte-americano, o maior do planeta. Além disso, após o fracasso de Seattle essa negociação representa o único fórum comercial onde os compromissos e os objetivos já estão claramente definidos, com etapas intermediárias fixadas e prazos limites para se chegar a uma conclusão. O todo conta com comissões técnicas de apoio e mecanismos que asseguram a divulgação dos debates e alguma participação das empresas e da sociedade civil. A negociação está bem avançada, não apenas do ponto de vista formal (uma primeira versão anotada do tratado deve ser apresentada na próxima reunião ministerial do início do ano 2001, em Buenos Aires), mas, também, na harmonização dos pontos de vista entre os especialistas e peritos de todo o hemisfério e no estabelecimento de redes de interesses poderosos que acompanham e sustentam as negociações.

18. Diante da importância do bloco norte-americano, organizado em torno da potência econômica dos Estados Unidos e do Acordo Norte-americano de Livre Comércio (ALENA), o Mercosul procura reforçar sua capacidade de negociação apresentando-se como pólo central da integração sul-americana. Essa integração deveria desenvolver-se por etapas. Primeiramente, tratar-se-á de avançar para aprofundar o processo de integração do próprio Mercosul, por intermédio do aperfeiçoamento da união aduaneira e da coordenação das políticas macroeconômicas, podendo mesmo resultar em uma união monetária. Paralelamente, será preciso conduzir uma negociação com vistas a ampliar o bloco em direção dos membros associados como o Chile e a Bolívia. Enfim, a idéia é desenvolver uma estratégia de aproximação com a Comunidade Andina com a finalidade de criar uma zona de livre comércio sul-americana e de estender este tipo de acordo para os países do Mercado Comum centro-americano. A visão de uma América do Sul organizada em torno do Mercosul para se dotar de instrumentos de diálogo mais poderosos frente aos Estados Unidos articula-se com o objetivo final da integração do hemisfério.

19. O grande desafio apresentado pelo processo da ALCA aos membros do Mercosul é a própria sobrevivência do projeto de integração regional. Se o Mercosul não for capaz de ultrapassar sua atual condição de união aduaneira imperfeita é possível que não consiga sobreviver à sua incorporação a uma zona livre comércio infinitamente mais ampla e poderosa. Mas com a OMC parcialmente paralisada e a negociação com a União Europeia ainda no seu início, recusar a dinâmica ALCA não é uma opção realista para países com grande necessidade de acesso rápido aos mercados dos grandes países industrializados. Aprofundamento e alargamento são parte da resposta, mas não são suficientes. Se os países do Mercosul querem manter sua condição de *global traders* e escapar de um *tête-à-tête* exclusivo com a potência norte-americana, devem dinamizar os processos de integração paralelos, em particular com a União Europeia, seu mais importante parceiro comercial.

20. A União Europeia por seu lado, está hoje mais concentrada nos seus problemas internos do que em uma eventual abertura comercial para o Mercosul. O próprio futuro das instituições europeias está no centro dos debates, nem que fosse apenas para enfrentar a dinâmica do alargamento para o leste que continua sendo a prioridade política da União. Como adaptar os mecanismos de uma Europa dos Quinze, à chegada de vários novos membros? Na realidade essa ampliação inevitável, a despeito de reticências de uns e outros, é um processo que se encontra em estágio relativamente avançado : o esforço financeiro já aprovado pela União é colossal, os programas para nivelar os futuros membros com as práticas jurídicas e administrativas dos Quinze estão bem encaminhados, assim como as revisões

politicamente dolorosas dos princípios de funcionamento da política agrícola comum e dos fundos estruturais. Quanto ao Mediterrâneo, são considerações de segurança que o tornam uma região prioritária para a política europeia. A União Europeia inquieta devido às possibilidades de desestabilização violenta da margem sul e da pressão migratória que poderia desencadear, avança a ideia do "co-desenvolvimento" - cuja faceta comercial não é menos importante - para tentar impulsionar as economias da região e alcançar um mínimo de equilíbrio político. Esta preocupação de segurança explica porque as relações com o Mediterrâneo serão prioritárias, apesar do fracasso das tentativas de cooperação e da paralisia do "processo de Barcelona".

Acelerar a negociação inter-regional

21. As diferenças de prioridades do Mercosul e da União Europeia não poderiam deixar de ter consequências nas negociações bilaterais. Assiste-se, de fato, a uma espécie de corrida entre a dinâmica muito rápida da ALCA e a lentidão da implantação das negociações UE-Mercosul. As discussões no âmbito do hemisfério chegaram a resultados técnicos notáveis e isso apesar do fato de o poder executivo americano não ter ainda obtido a autorização do Congresso para assumir a total responsabilidade das negociações (*o fast track*). Quanto aos europeus, foi necessário esperar quase cinco anos após a assinatura do Acordo-Quadro de Madri para que se começasse a discutir a organização e o formato das negociações com o Mercosul. Ao passo que já se coloca no papel os elementos essenciais de um acordo hemisférico, encontramos ainda no simples intercâmbio de informações prévias entre europeus e mercosulinos.

22. A diferença no ritmo da discussão e o compromisso dos parceiros provoca mal-entendido, até mesmo alguma tensão na negociação bilateral. Esse mal-entendido pode ser expressado pela metáfora da "noiva". Será o Mercosul que se encontra no papel da bela jovem mulher cortejada por dois ricos pretendentes (os Estados Unidos e a UE) e que os coloca em concorrência para saber qual deles lhe oferece o melhor dote? Ou então, a noiva seria a Europa, partido ideal - e rica - para o Mercosul, e que não resta apenas a este último escolher? Na primeira hipótese, seriam os europeus que se encontrariam na posição de postulante e que teriam interesse em multiplicar as concessões para enfrentar a atração exercida pelos Estados Unidos. Na segunda, caberia aos mercosulinos esforçar-se para conquistar a bela Europa mostrando-se o menos ávidos possível, para furtar-se a um mau casamento de interesse com os americanos.

23. A realidade é que essas metáforas não levam em consideração os verdadeiros constrangimentos que afetam os dois parceiros. O Mercosul é certamente o quarto mercado integrado do mundo, mas representa ainda muito pouco frente a seus interlocutores nos dois lados do Atlântico norte. Não dispõe, portanto, de muita margem de manobra ou de escolha, ainda mais que a zona de livre comércio continental, se for bem negociada, é também de seu interesse. Se o futuro presidente dos Estados Unidos, como é provável, obtiver a autorização de *fast track* do Congresso, os países latino-americanos em seu conjunto deverão enfrentar e compor com o rolo compressor da diplomacia comercial americana no seio do projeto ALCA. E isso, quaisquer que sejam as vantagens da relação com a União Europeia.

24. No que se refere aos europeus, eles não detêm verdadeiramente trunfos que lhes permitiriam repousar sobre seu pretensão poder de sedução, a espera de uma decisão por parte do Mercosul. A Europa precisa de aliados para tentar relançar o ciclo da OMC em condições que lhe sejam favoráveis. Não pode também admitir ver-se parcialmente alijada de um bloco comercial pan-americano de 800 milhões de consumidores potenciais e cerca de dez bilhões de dólares de PIB que, além do mais, terá massa crítica para definir uma parte não desprezível das futuras regras do jogo da economia globalizada. A UE justifica o atraso das negociações com o Mercosul, afirmando que não há pressa já que a Casa Branca é incapaz de obter o *fast track*. Por outro lado, a UE se diz pronta para avançar rapidamente nas áreas onde o custo político da negociação não é muito elevado para ela, as barreiras não-tarifárias, deixando de lado as prioridades do seu interlocutor, as barreiras tarifárias. Uma posição que, no momento, provoca ainda desconfiança no parceiro mercosulino: a insistência europeia em proclamar que, até 2006, não se poderá modificar as reformas da política agrícola comum e o orçamento europeu decididos no Conselho de Berlim na primavera de 1999; não seria um bloqueio equivalente à ausência de *fast track* americano?.

Pressões na negociação comercial

25. Finalmente, a negociação União Europeia - Mercosul responde ainda bastante a lógicas defensivas e formas de ganhar tempo e de tentar se proteger contra os riscos apresentados pelas diversas dinâmicas de integração comercial regionais em curso. Se a Europa não se pode permitir perder espaço nas Américas, o Mercosul, ele próprio, não pode simplesmente acomodar-se em um *tête-à-tête* com a América do Norte, caso queira conservar alguma margem de autonomia e de manobra diplomática. A questão-chave, entretanto, é que o processo de integração hemisférica pesa de maneira decisiva nas relações bilaterais e que qualquer prazo suplementar na implantação de uma verdadeira dinâmica de negociação entre os europeus e mercosulinos nada faz além de legitimar um pouco mais o projeto ALCA que, apesar das imensas dificuldades, avança sem muitos sobressaltos.

26. Vontade política e manifestações de interesses ofensivos por ambos os lados são, portanto, condições *sine qua non* para dinamizar as negociações bilaterais. Essas, entretanto, não deixarão de enfrentar uma série de obstáculos devidos as suas próprias limitações internas. É evidente que as divergências atuais acerca do "nó agrícola" devem ser buscadas por um lado, na extrema dificuldade política da UE em fazer evoluir a política agrícola comum e gerenciar o ritmo de suas mutações; por outro lado, o peso da agricultura na balança comercial do Mercosul torna-o tema central de qualquer negociação na qual participam os países do Cone Sul. O bloqueio das decisões sobre o orçamento europeu até 2006 acrescenta uma dificuldade suplementar: sobre que bases se poderá negociar quando do início das discussões sobre as questões tarifárias em julho de 2001? Por outro lado, considerando as medidas já aceitas de abertura dos mercados por ocasião da Rodada do Uruguai, assim como as medidas de liberalização radicais tomadas pelos países-membros do Mercosul durante os anos 90, é preciso perguntar-se se os dois parceiros contam ainda com o consenso político interno para tolerar o ajuste estrutural induzido pela liberalização bilateral.

27. As limitações institucionais que pesam sobre as negociações provocam também importantes dificuldades. Quem negocia com quem? A Comissão Europeia pede algum esclarecimento a seu parceiro : trata-se de uma negociação com um bloco de integração regional que fala por voz única, ou então a UE negocia com quatro interlocutores - Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai? Chega até a duvidar que o Mercosul, união aduaneira imperfeita cujo mercado interno está longe de ser unificado, possa efetivamente constituir um acordo regional no sentido do Artigo XXIV do GATT. Não seria ele uma simples zona de comércio preferencial beneficiando da cláusula de habilitação no âmbito do tratamento especial e diferenciado reservado aos países em desenvolvimento? Nesse caso, um acordo UE-Mercosul não poderia fazer-se com base no princípio da reciprocidade e os produtos mais sensíveis poderiam ser excluídos das discussões. Não se trataria, portanto, de um acordo exemplar entre uniões aduaneiras de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

28. Evidentemente, os mercosulinos recusam essa interpretação e afirmam alto e forte a compatibilidade com o Artigo XXIV do GATT e sua fidelidade aos princípios do *single undertaking* e do *substantial all trade* (o acordo deve compreender "em substância" todo o comércio entre as partes). Por outro lado, eles também se perguntam até onde a União Europeia fala por uma só voz. Em relação ao comércio de mercadorias, é certo que a competência da Comissão é total e que os acordos são ratificados por maioria qualificada dos países-membros. Mas, quando se trata de serviços ou investimentos, estamos na área das competências "mistas" : a negociação é seguramente prerrogativa da Comissão, mas a ratificação é assunto de cada Estado-membro, na qual apenas um pode bloquear tudo. Será, então, preciso duplicar as discussões com os representantes da Comissão negociando também com cada um dos países-membros? Na prática, é hábito falar à Comissão e fazer *lobbying* nas capitais europeias, mas o que acontecerá no momento de assinar um eventual acordo horizontal que compreenderia áreas cujas competências são diferenciadas?

29. A assimetria das pressões políticas e econômicas pode também apresentar problemas. A participação da UE no comércio mundial (excluindo os intercâmbios intra-regionais) é da ordem de 19%. Para o Mercosul, este número atinge apenas 1,3%. O acesso ao mercado europeu é muito mais importante para o Mercosul do que o inverso. A Europa é o primeiro cliente dos quatro países do Cone Sul, enquanto estes últimos representam apenas cerca de 1% dos intercâmbios europeus. Mesmo se se considerar esses dados de maneira dinâmica – o mercado mercosulino sendo aquele que apresenta a maior taxa de crescimento para as exportações europeias – em termos estritamente comerciais os dois parceiros não têm evidentemente as mesmas motivações e a mesma urgência de concluir um acordo. Por outro lado, viu-se que a negociação bilateral permanece dominada pelos interesses defensivos. No entanto, a decisão política de abrir as negociações cria e constrói uma expectativa de resultado. Após vários anos de negociação, nenhuma das partes poderá permitir-se avaliar uma derrota que teria então um custo político extremamente alto.

Para um acordo entre a União Europeia e o Mercosul

30. Considerando essas dificuldades, que elementos se poderia adiantar para favorecer o avanço nas negociações UE-Mercosul? Uma das principais conclusões do Seminário do Grupo de Acompanhamento é que é preciso sair do simples debate sobre o protecionismo e conceber as relações comerciais segundo um novo enfoque. A dinâmica do processo de globalização e de integração regional cria interdependências cada vez mais estreitas entre investidores e comerciantes. O Mercosul é um dos principais destinos dos investimentos diretos europeus nos países emergentes e as empresas que investem têm cada vez mais interesse de garantir que as produções mercosulinas terão acesso aos mercados dos países industrializados. O motivo é evidentemente a expansão de suas próprias operações, mas também a preocupação de garantir o equilíbrio da balança de pagamentos do Mercosul a fim de preservar a estabilidade das moedas da região e portanto o valor de seus investimentos e lucros.

31. A área cujo contencioso é o mais significativo, a agricultura, é um dos melhores exemplos desse enfoque. As empresas europeias de agro-negócios aumentaram de maneira considerável seus investimentos no Cone Sul e procuraram aproveitar não somente o novo acesso aos mercados-terceiros, mas também a segmentação do mercado europeu para vender sua produção no próprio Velho Continente. Do mesmo modo, a multiplicação, em ambas as regiões, de movimentos de opinião que se preocupam com a qualidade dos alimentos, as medidas sanitárias, o impacto das decisões nessa área sobre o meio ambiente, o planejamento territorial ou o emprego, cria pressões não somente para as autoridades europeias, mas também para as do Mercosul, o que poderia favorecer o diálogo e temperar os confrontos entre negociadores.

32. Trata-se também de não deixar a negociação comercial, no sentido restrito, invadir o conjunto da relação bilateral. O Acordo de Associação Inter-regional prevê três canais de discussão: político, cooperação econômica e comercial. Determinados temas que serão debatidos no âmbito da cooperação têm frequentemente incidência direta sobre os aspectos comerciais e poderiam mesmo ser objeto de acordos intermediários, "de colheitas precoces" (*early harvest*) sem risco para o princípio do *single undertaking* da negociação comercial. Também seria proveitoso orientar as discussões sobre a cooperação para os elementos que interessem mais diretamente as relações comerciais.

33. O canal político, por seu lado, assume assim um papel-chave de estabilização e de criação de consenso entre os dois parceiros. No momento, esta parte do Acordo de Madri de 1995, ainda está reduzida um diálogo bastante informal. A necessidade de maior institucionalização provoca muita hesitação. Um diálogo bilateral forte e organizado não corre o risco de colocar ambos os protagonistas fora do prumo em relação aos demais interlocutores latino-americanos, o México em particular? Entretanto a revalorização do diálogo político é essencial para o adequado andamento da negociação. Em suma, a idéia geral é trabalhar para uma maior integração e interdependência entre os três canais. À medida do desenrolar das conversações, os avanços em um ou em outro dos dois primeiros canais poderiam suprir ou contornar os bloqueios do terceiro, evitando desse modo a radicalização recíproca das posições.

34. Um certo número de elementos que tornam o projeto ALCA eficiente poderia também ser útil para a negociação UE-Mercosul. O primeiro foi a decisão dos Estados participantes de criar uma estrutura técnica neutra (o Comitê Tripartite), para servir de apoio à negociação. Esta pequena institucionalização do processo permitiu assegurar o equilíbrio na discussão e a apresentação de informações

técnicas mais homogêneas no âmbito de uma negociação que compreende grande número de Estados com capacidades bem heterogêneas. A pequena, mas muito eficiente, burocracia da ALCA foi um dos fatores determinantes para o avanço dos trabalhos apesar dos numerosos obstáculos e bloqueios internos. O segundo elemento é constituído pela adoção regular de medidas com vistas a facilitar os negócios, o que permite manter o interesse do setor privado e reforçar o seu papel de apoio às negociações. O terceiro é o mecanismo das cúpulas e dos encontros ministeriais regulares, para apoiar e legitimar periodicamente as negociações no mais alto nível político.

35. Hoje, as negociações UE-Mercosul ainda estão dominadas por interesses sobretudo defensivos. Não poderá haver avanços significativos se apenas se expressarem aqueles que recusam as perspectivas de um acordo entre as duas regiões. Portanto, urge favorecer o desenvolvimento de redes de interesses ofensivos, capazes de trazer ao debate público argumentos favoráveis às conversações. Por outro lado, após Seattle, não é mais possível pensar que tais negociações possam ser desenvolvidas em segredo. Encontrar mecanismos para assegurar uma forma de troca de informação com a "sociedade civil" tornou-se condição *sine qua non* de qualquer grande negociação internacional.

36. Diante do atual déficit de governabilidade global, a emergência democrática de movimentos que pedem mais transparência não deve ser vista como desestabilizadora. Esses últimos vêm, ao contrário, reforçar e legitimar o trabalho dos negociadores. A democratização do processo de negociação não pode evidentemente se traduzir na participação direta de todos os grupos de interesses auto-proclamados, o que colocaria não apenas problemas de representatividade, mas também bloquearia toda discussão. Em contrapartida, a informação transparente e regular e meios que permitam a expressão e a tomada em consideração das reivindicações ou das idéias provenientes da sociedade civil são hoje condição para o êxito dos processos de negociação internacional. A *home page* oficial da ALCA na Internet, o Comitê da Sociedade Civil e o papel que cabe ao *Americas Business Forum* são exemplos ainda limitados, mas que têm o mérito de inovar. Mostram e provam publicamente o compromisso dos países-membros no processo e asseguram um nível já bastante significativo de divulgação dos debates e a possibilidade para os grupos não-governamentais mais ativos de se informar e de expressar seu ponto de vista sobre as negociações.

Prós e contras o acordo de livre comércio inter-regional

37. A liberalização comercial entre o Mercosul e a União Européia constitui, certamente, o aspecto mais problemático da negociação do Acordo de Associação Inter-regional entre ambas as uniões aduaneiras. Prova disso é que o início formal das negociações no âmbito comercial teve que esperar quatro anos após a assinatura do Acordo-Quadro de Associação apesar do um compromisso político expresso no mais alto nível para a aproximação entre as duas zonas. As reticências em abordar esta dimensão comercial explica-se certamente pelo emaranhamento da negociação inter-regional com outros projetos de liberalização preferencial e com o novo ciclo da OMC. Entretanto, de um lado e do outro do Atlântico existem interesses específicos que clamam a favor ou contra o livre comércio entre os dois blocos. Desde então, uma clara definição dos interesses econômicos ligados à liberalização do comércio bilateral, acompanhada da identificação e da valorização desses interesses em âmbito político, permitiria enfrentar a negociação com uma visão mais realista das dificuldades a superar.

Os interesses econômicos

38. A análise econômica da estrutura da produção e dos instrumentos de proteção dos países da União Européia e do Mercosul, assim como sua evolução nos últimos dez anos, indicam que as duas regiões apresentam vantagens comparativas complementares. Os países europeus levam vantagem na produção de bens de alto valor agregado enquanto os países do Cone Sul atingem melhores performances na produção de bens intensivos em recursos naturais ou na produção de produtos manufaturados de base. Os fluxos comerciais concentram-se atualmente nos setores mais protegidos pelas duas partes e, por isso, as simulações indicam que todos os países se beneficiariam amplamente com a liberalização comercial. Mas esta característica indica também que as negociações serão difíceis e intensas.

39. A implantação de uma área de livre comércio entre as duas regiões permitiria uma especialização internacional mais eficiente que geraria importantes ganhos em bem-estar no Mercosul e ganhos não-desprezíveis na União Européia. Com exceção de alguns produtos agrícolas europeus, que sofreriam os efeitos negativos da concorrência das importações provenientes do Mercosul, os produtores nas duas áreas seriam beneficiados pela melhor alocação dos recursos produtivos e pela abertura recíproca dos mercados. Quanto aos consumidores, aproveitariam-se da eliminação das rendas improdutivas ligadas ao protecionismo. Uma liberalização parcial que excluiria os setores sensíveis, em particular, a agricultura, teria a vantagem de mitigar o impacto do ajuste estrutural sobre os setores expostos à concorrência, mas reduziria sensivelmente os ganhos em bem-estar que derivariam da implantação da zona de livre comércio. Do ponto de vista da análise econômica, o interesse coletivo aponta portanto para a necessidade de um acordo no campo comercial.

40. Outros fatores econômicos específicos a cada uma das regiões ensejam a liberalização recíproca do comércio. Para os países do Mercosul, o livre comércio com seu principal parceiro permitiria, antes de tudo, reverter o saldo comercial bilateral que se tornou deficitário após a implantação das políticas de liberalização, adotadas de forma unilateral no âmbito das reformas estruturais do início da década. Se é verdade que as exportações européias sofrem entraves no acesso ao mercado integrado do Cone Sul, os instrumentos de proteção implantados pelos Estados do Mercosul para proteger o mercado interno são menos eficazes do que os da União Européia. O livre comércio recíproco permitiria portanto eliminar essa assimetria.

41. Para os países latino-americanos a área de livre comércio com a União Européia é bastante complementar com a outra ampla iniciativa de liberalização comercial preferencial empreendida no âmbito do hemisfério, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA),

ambas inscritas na mesma estratégia de inserção voluntária na economia mundial. Graças às reformas unilaterais e à constituição do Mercosul as empresas dos países do Cone Sul já deslancharam um processo de internacionalização que se trata agora de consolidar e de ampliar posicionando-se nos mercados dos países desenvolvidos. As negociações concomitantes com a Europa e com os países do continente americano permitiriam, além do mais, minimizar os efeitos de distorção naturalmente associados aos acordos comerciais preferenciais e discriminatórios. Por outro lado, o livre comércio hemisférico seria mais benéfico para os setores industriais do Mercosul, enquanto o livre comércio com a UE seria melhor para o agro-negócio que, relativamente, obteria as maiores vantagens. Do ponto de vista da economia política, os dois processos são complementares e poderiam fertilizar-se mutuamente. Essas relações paralelas garantiriam, de fato, a ampla difusão dos benefícios da liberalização e minimizariam, no Mercosul, as resistências setoriais à abertura.

42. Nos países europeus, os interesses econômicos para a liberalização do comércio inter-regional aparecem em seu conjunto como menos ofensivos. O acordo de livre comércio com os mercosulinos permitiria, antes de tudo, consolidar a presença comercial em uma região dinâmica e com grande potencial de crescimento, na qual as empresas européias já estão posicionadas. No último decênio, de fato, essas empresas realizaram importante avanço comercial e reforçaram sua presença graças aos maciços investimentos diretos tanto no agro-negócio, quanto na indústria e nos serviços. A consolidação da sua presença comercial passaria, em particular, por uma maior participação das pequenas e médias empresas no fluxo comercial e de investimento entre as duas regiões.

43. O Mercosul representa para as empresas européias uma terra de expansão particularmente estratégica. A região possui estruturas qualitativas de consumo muito próximas daquela dos consumidores europeus, especialmente nos produtos diferenciados agro-alimentares, e constitui um segmento de mercado global fundamental para qualquer estratégia de internacionalização. Tanto que em determinadas indústrias, tal como a automotiva ou aeronáutica, por exemplo, o posicionamento das empresas européias no mercado regional do Mercosul é essencial para enfrentar a concorrência nos mercados oligopolistas globais, com mais trunfos do que a partir da base relativamente estreita da produção européia.

44. Embora o mercado integrado do Cone Sul seja um espaço econômico com potencial para despertar determinados interesses ofensivos por parte de empresas européias, especialmente no setor de serviços, os interesses em favor de um acordo de livre comércio são antes de tudo de natureza defensiva. Trata-se, de fato, em primeiro lugar, de evitar qualquer efeito de eliminação que decorreria das condições preferenciais de acesso outorgadas pelo Mercosul aos concorrentes norte-americanos no âmbito da ALCA. O precedente mexicano é bem eloquente : diante de uma perda sensível de fatias de mercado após a conclusão do Acordo de livre comércio Norte-americano (ALENA), os europeus assinaram, com extraordinária rapidez, um acordo de livre comércio com o México, cujo principal objetivo é colocar as empresas européias em pé de igualdade com seus concorrentes americanos e canadenses.

45. Todos esses interesses trabalham em favor do livre comércio, mas em ambas as regiões estão presentes forças que se opõem. Essas, a partir de lógicas bem diferentes, estiveram, até o momento, muito mais visíveis do que as favoráveis à abertura. Entretanto, é preciso notar que o ativismo de determinadas posições protecionistas permitiu a outros setores potencialmente hostis ao Acordo de livre comércio – mas que não possuem ainda interesse em aparecer publicamente – de não se manifestar totalmente. À medida que a negociação progredir será preciso, então, estar pronto para o surgimento de novas forças de oposição. Portanto, para que a União Européia e o Mercosul possam concluir um acordo sólido e equitativo, será necessário fazer com que os todos interesses apareçam claramente a fim de obter no final uma arbitragem aceitável por todos.

46. Até o momento são os setores produtivos mais ameaçados pela liberalização do comércio os que resistiram à abertura da negociação. Uma análise simplista indicaria que os agricultores da UE e determinados círculos industriais do Mercosul, que prosperaram graças à proteção, seriam os principais opositores da liberalização inter-regional. Uma análise mais apurada e menos partidária indica, ao contrário, que o rol dos interesses é mais complexo do que parece à primeira vista. Por um lado, em cada uma das duas regiões os grupos contrários à liberalização comercial coincidem apenas parcialmente com a vinculação a determinados setores produtivos. Por outro lado, os fundamentos da reticência ao livre comércio coincidem apenas imperfeitamente com motivações ligadas aos rendimentos do protecionismo.

47. Na Europa, é inegável que determinados agricultores ameaçados pela abertura às importações dos países do Mercosul opõem-se violentamente ao livre comércio, mas é também verdade que a estrutura de apoio à agricultura européia começou a mudar nos últimos anos. Alguns desses produtores têm hoje os meios de enfrentar a concorrência internacional e já redefiniram objetivos estratégicos em função da abertura. Por outro lado, a ajuda à agricultura européia responde hoje a exigências que ultrapassam o simples apoio à renda dos agricultores e coincidem mais com as reivindicações de uma importante parcela das sociedades européias, que pede que os temas não-econômicos ligados à agricultura sejam levados a sério. Portanto, seria errôneo reduzir o debate sobre a abertura dos mercados agrícolas europeus ao clássico debate sobre o protecionismo.

48. Determinados setores da indústria européia estão também ameaçados pelo livre comércio com o Mercosul. Os países do Cone Sul têm, de fato, um potencial de exportação bastante notável nas produções industriais de baixo conteúdo tecnológico e de valor agregado, em particular os produtos manufaturados leves da cadeia produtiva do couro. Até o momento os produtores europeus que teriam de enfrentar esta concorrência não manifestaram abertamente suas reservas em relação à liberalização comercial bilateral. Entretanto, seria prudente não minimizar as forças contrárias ao livre comércio na indústria, em particular, em determinados países periféricos da União.

49. A complexidade setorial dos interesses contrários ao livre comércio coincide, aliás, com as clivagens nacionais. Embora a Europa negocie os acordos comerciais a partir de suas estruturas comunitárias, os governos nacionais intervêm no processo seja no estabelecimento do mandato de negociação seja na ratificação dos acordos. Até o momento, a França foi vista como o país europeu mais reticente à abertura das negociações comerciais. É preciso sublinhar, entretanto, que considerando a complexidade do rol de interesses setoriais hostis, está longe de haver consenso favorável a um acordo de liberalização comercial bilateral em numerosos países, inclusive naqueles que consideram as relações com a América Latina prioritárias em sua política externa.

50. Do mesmo modo, do lado sul-americano, a análise dos interesses econômicos indica grande complexidade que coloca em questão a idéia que os países do Mercosul são estimulados por interesses apenas defensivos. Para começar, nos setores agrícolas, certamente muito competitivos nos produtos de base (*commodities*), alguns produtores temem a concorrência das importações europeias, especialmente os produtos agro-alimentares diferenciados e de alto valor agregado. Também na indústria a abertura unilateral associada à formação do Mercosul pressionou bastante vários setores que parecem não estar em condições de enfrentar o choque da concorrência das importações europeias. Se bem que estes últimos não tenham mais o mesmo peso no estabelecimento da política industrial e comercial de seus países, continuam a exercer alguma influência. Além disso, tratando-se de produções que utilizam grande quantidade de mão-de-obra, o ajuste estrutural que resultaria de uma exposição demasiado forte ou muito rápida à concorrência europeia, teria impacto negativo sobre o emprego, o que seria politicamente inaceitável.

Os interesses políticos

51. Os desafios do projeto de liberalização recíproca não são, com certeza, unicamente econômicos. A União Europeia e o Mercosul são duas construções supranacionais estimuladas por um objetivo comum de projeção e de liderança em um espaço global multipolar. Os Estados dessas duas regiões escolheram associarem-se em blocos de integração regional com a ambição de tornarem-se atores incontornáveis da política econômica internacional. Nesse sentido, a conclusão de um acordo de livre comércio entre essas duas uniões aduaneiras seria um fato inédito e constituiria um exemplo de aliança estratégica entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Os desdobramentos de tal aproximação poderiam manifestar-se tanto no âmbito das negociações sobre o sistema multilateral na OMC quanto no das consultas sobre a “nova arquitetura financeira internacional” e sobre a “governabilidade global”. Por outro lado, um avanço contínuo nas negociações para a liberalização comercial bilateral permitiria combater, no seio dos dois processos de integração, o desgaste do consenso sobre a necessidade do livre comércio como valor fundamental de toda sociedade aberta e moderna.

52. Para o Mercosul, a inserção na economia internacional é um dos marcos da estratégia de desenvolvimento aplicada pelos governos reformistas há mais de uma década. Nessa visão, as negociações comerciais com a União Europeia podem ser úteis para a consolidação da legitimidade interna do processo de integração regional, particularmente no que se refere ao aperfeiçoamento da união aduaneira, o reforço institucional e mesmo a convergência das políticas macroeconômicas. De fato, será preciso dar provas de extraordinária coesão interna para negociar a vertente comercial do acordo com a UE. Por outro lado, justamente porque este acordo ultrapassa a simples dimensão comercial, o Mercosul poderia tirar partido disso para apoiar e consolidar sua estratégia de desenvolvimento, em particular, obtendo assistência técnica orientada para o crescimento do potencial exportador, a inclusão das pequenas e médias empresas nas redes de produção e de comercialização transnacionais, assim como a modernização e o reforço institucional das instâncias públicas compromissadas no processo de integração. Enfim, uma negociação exemplar com a União Europeia seria um indício e uma prova de unidade e de estabilidade no cenário internacional.

53. Para a União Europeia o estabelecimento de uma parceria econômica recíproca com a união aduaneira do Mercosul é também uma ocasião única a ser aproveitada. Esse acordo poderia tornar-se um modelo a adotar na reestruturação de suas relações com outros países em desenvolvimento em geral, e com os países da América Latina, em particular. No momento da aceleração do processo de ampliação para o Leste, da reforma dos Acordos de Lomé e da transformação dinâmica do Sistema de Preferências Generalizadas, um acordo inter-regional com o Mercosul ultrapassaria a simples relação entre os dois blocos. Poderia, de fato, tornar-se padrão de referência para o diálogo político, para a implantação de relações comerciais fundadas no princípio da reciprocidade e para o estabelecimento de programas de cooperação que a UE terá condições de propor aos países em desenvolvimento que buscam relações maduras com os países industrializados. No exato momento em que a Europa tenta dotar-se de uma estratégia diferenciada frente aos conjuntos regionais latino-americanos, o acordo com o Mercosul aparece também como um modelo de relação cooperativa durável, liberta de qualquer consideração contingente ligada às diversas formas de tratamento especial e diferenciado (reconstrução pós-ciclone Mitch na América Central, luta contra o narcotráfico na Comunidade Andina).

54. Além da dimensão comunitária que é inevitável, o acordo com o Mercosul responde também a exigências políticas nacionais precisas. Em vários países europeus os meios empresariais estabeleceram há muito tempo fortes relações comerciais e estratégicas com o Cone Sul. Os governos hoje são chamados a reforçar e a ampliar essas relações. Há vários anos as relações estritamente bilaterais entre países europeus e mercosulinos foram renovadas e consolidadas. Exemplos não faltam: reforço da relação italo-argentina ou luso-brasileira, o novo diálogo franco-brasileiro por ocasião das presidências respectivas da União Europeia e do Mercosul, estreitamento dos laços históricos euro-ibero-americanos. Do mesmo modo, a constituição do *Mercosul-Europe Business Forum* (MEBF), estimulado por grandes grupos industriais das duas regiões, expressa o interesse da comunidade de negócios para o processo de abertura inter-regional. Trata-se agora de ampliar e integrar essas diferentes redes de cooperação, para lhes dar a dimensão propriamente inter-regional em vista à associação entre as duas áreas.

55. As motivações de ordem política em vista da aproximação da Europa e do Mercosul delineiam-se além do âmbito bilateral, tendo como cenário o “triângulo atlântico”, onde a América do Norte é um parceiro inevitável. A Europa, frente à dinâmica das negociações da ALCA e a perspectiva de mudança radical nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina, não pode se contentar com uma estratégia passiva ou de espera. O modelo europeu, outrora referência das elites e mesmo da cultura popular, perdeu seu verniz na América Latina, quer no que se refere à formação dos dirigentes, às práticas de consumo e ao estabelecimento de normas e padrões técnicos ou mesmo do sentimento de pertencer a uma espécie de unidade cultural histórica. Um acordo sólido e atraente com o Mercosul, elemento fundamental regional do sub-continente latino-americano, é certamente uma das condições essenciais para evitar o irremediável relegamento da Europa na vertente oriental do triângulo.

56. Os interesses que militam em favor do Acordo Inter-regional ultrapassam então a simples transposição para o plano político dos interesses econômicos setoriais. Quanto às reticências, elas se sustentam também em considerações mais amplas. Estas referem-se, tanto às relações específicas entre a União Européia e o Mercosul, quanto à própria percepção do fenômeno da globalização. O processo de negociação das questões comerciais inter-regionais está, de fato, intimamente ligado à definição das relações comerciais que os países europeus e do Mercosul mantêm com o resto do mundo.

57. Em ambas as regiões o acordo bilateral é visto com ceticismo por aqueles que duvidam da eficácia do regionalismo como alternativa credível para um sistema multilateral eficaz e ordenado. Do lado do Mercosul, alguns consideram que para os pequenos países caracterizados por uma estrutura de trocas equilibrada entre os diversos parceiros (os *global traders*) nenhuma solução regional é desejável em um cenário de liberalização comercial multilateral. Outros fazem também valer que até mesmo a solução multilateral não está adaptada às exigências desses países e defendem uma política de liberação comercial unilateral.

58. Da mesma forma determinados analistas do lado europeu enfatizam que chegou o momento de a União Européia adotar sem ambigüidades uma estratégia multilateral clara. Isto atenderia não apenas exigências determinadas pela estruturas dos interesses econômicos, mas, também, e sobretudo pela incapacidade crescente da Comunidade de negociar e administrar esquemas de preferências comerciais cada vez mais complexos e, desse fato, cada vez menos capazes de assegurar os interesses dos produtores e dos consumidores europeus. Enfim, do ponto de vista da estratégia da negociação comercial, será difícil liberalizar os mercados agrícolas europeus simplesmente em uma base inter-regional com o Mercosul, sem "multilateralizar" as concessões.

59. Além das dúvidas relativas à eficácia das alternativas regionais em relação às soluções multilaterais e unilaterais, a perspectiva de um acordo inter-regional é também combatida com outros argumentos pelas forças políticas atentas aos interesses lesados pelo livre comércio. De ambos os lados do Atlântico, isto remete à questão da representação política dos interesses protecionistas. As características estruturais dos sistemas políticos dos países da União européia e do Mercosul conferem, de fato, poder relativo superdimensionado aos interesses hostis a negociação. É certo que os agricultores europeus, que representam um pouco mais de 4% da população ativa, têm influência política determinante, à semelhança dos industriais do Mercosul que, em particular no Brasil, gozam de preferência política devido ao caráter estratégico de determinadas indústrias.

60. Toda análise séria e construtiva não poderia, entretanto, limitar-se a essa constatação. De fato, é preciso reconhecer que na hora da globalização a super-representação dos interesses agrícolas e industriais atende à novas exigências sociais. Essas se manifestam, às vezes, por meio de velhos argumentos, mas é preciso tratar de compreendê-los em sua modernidade. É assim para aqueles que se opõem à liberalizações dos mercados agrícolas europeus, fazendo prevalecer a preferência social para o consumo alimentar saudável de bens produzidos em condições de produção que respeitam o meio ambiente e observam os cuidados em relação ao uso de novas tecnologias de manipulação genética. Da mesma forma, nos países do Mercosul, a proteção das atividades produtivas nacionais, a defesa do uso e da preservação dos equilíbrios macroeconômicos fundamentais aparecem cada vez mais ligados à questão da sustentabilidade social das escolhas políticas econômicas e, finalmente, à capacidade de manter o rumo das políticas de desenvolvimento fundadas nos princípios da abertura e da modernização. Enfim, a oposição popular transnacional à globalização, se bem que às vezes inconsistente e contraditória, colocou em evidência o impacto do progresso tecnológico na mídia e na informação em geral. A partir de agora nenhum acordo internacional poderá ser negociado sem troca de informação permanente e estruturada entre os atores da negociação e a sociedade civil.

Quais bases para realizar um Acordo

61. Seis meses após a abertura formal das negociações UE-Mercosul, as conversações tropeçam sempre em um determinado número de dificuldades técnicas, políticas, institucionais e conjunturais. Uma visão política construtiva de longo prazo, reforçada por uma estrutura de diálogo tecnicamente bem elaborada e eficaz, poderia, entretanto, contribuir para o avanço do processo de integração inter-regional. Ao mesmo tempo, determinado número de ações colaterais às negociações oficiais poderiam servir para reforçar o interesse pela negociação. A avaliação econômica indica que um acordo de livre comércio entre as duas regiões constituir-se-ia em um fator de bem-estar e em um veículo de desenvolvimento. Mas só um acordo moderno, incluindo o comércio de bens e serviços, assim como os ditos "novos temas", que ultrapasse o simples estabelecimento de regras compatíveis com a disciplina multilateral, permitiria oferecer possibilidades reais de troca de concessões cruzadas. Nesse sentido, os países da União Européia e do Mercosul são instados a atrelar-se à negociação de um acordo inter-regional de tipo "OMC-plus", negociado paralelamente a um eventual novo ciclo de OMC.

62. Para alcançar um consenso que permita avançar, seria desejável ultrapassar o conflito sobre protecionismo comercial e adotar uma visão centrada no reconhecimento do interesse em unir as questões de investimento direto e as do comércio de produtos diferenciados. Assim, os europeus poderiam reconhecer que o investimento direto no Mercosul pode oferecer vantagens outras que a simples entrada nos mercados locais e que o Cone Sul poderia tornar-se também uma plataforma de exportação, inclusive para os mercados europeus. Os países do Mercosul, por sua vez, poderiam aceitar a idéia que a UE é um mercado que atingiu a maturidade, no qual a concorrência se exerce sobre produtos diferenciados e que o investimento na qualidade e em determinados segmentos específicos, o agro-alimentar, por exemplo, poderia ajudar a contornar pressões impostas pela política agrícola comum européia. A aproximação entre comércio e investimento poderia igualmente favorecer cooperações mútuas vantajosas entre empresas européias e mercosulinas em determinados setores produtivos propagadores de tecnologia como o aeronáutico ou de telecomunicações e tecnologias da informação. Trata-se assim de promover as bases de uma aliança estratégica inter-regional que ajude as empresas das duas áreas a posicionar-se em relação à concorrência global.

63. Tal postura caso se queira atingir resultados tangíveis, deveria ser duplicada por um esforço constante com vistas a identificar e criar redes de interesses ofensivos que, de ambos os lados do Atlântico, poderiam ser beneficiados pela área de livre comércio. Assim, é também essencial reforçar e estruturar melhor todas as instâncias de reflexão e de diálogo organizados pelos diferentes atores envolvidos no processo de negociação entre as duas regiões. Este poderia aliás, ser simplificado e adquirir uma certa autonomia graças ao apoio de uma estrutura de suporte técnico que facilitaria a tarefa das equipes de negociadores, cujo trabalho já é bastante complexo devido, entre outros, aos problemas institucionais que caracterizam as conversações.

64. Enfim, seria necessário prever alguns resultados concretos intermediários e modalidades de participação da sociedade civil destinadas a favorecer a percepção dos ganhos que o Acordo Inter-regional poderia proporcionar e assegurar que sua conclusão será aceitável e aceita por todos os países instados a ratificá-lo. Medidas para facilitar o comércio, que poderiam ser adotadas ao longo do processo de negociação sem grandes dificuldades, viriam contribuir para o reforço do interesse e da participação das empresas. Do mesmo modo, instâncias da sociedade civil interessadas poderiam ser sintonizadas na etapa do diálogo inter-regional se pudessem se beneficiar de um espaço neutro, estruturado e construtivo no qual poderiam contribuir para destacar claramente as propostas e indicações úteis para o diálogo oficial e no qual os responsáveis pela negociação poderiam expor publicamente sua estratégia. Nesse sentido, o compromisso dos funcionários e dos políticos das duas regiões em favor do acordo será um dos fatores determinantes para promover sua aceitação junto aos setores envolvidos da sociedade civil.

Preparar a agenda: as questões-chave da negociação

65. A adoção de um enfoque inovador e construtivo para os desafios da liberalização do comércio entre a União Europeia e o Mercosul permitiria colocar em destaque as vantagens que os dois blocos obteriam com o processo de associação recíproca, não somente no âmbito inter-regional, mas também multilateral. Para isso será necessário definir claramente a agenda das negociações comerciais, o menu do diálogo político e o da cooperação, assim como estruturar as conversações técnicas.

Consolidar a agenda das negociações comerciais

66. Os compromissos que os dois conjuntos de países estão em condições de subscrever em uma base inter-regional deverão ser coerentes com as políticas internas comuns e com as negociações preferenciais nas quais cada uma das duas regiões é parte. Em particular, o reconhecimento da legitimidade da política agrícola comum na Europa ou das políticas industriais comuns no Mercosul e das margens de manobra que autorizam são a pré-condição para uma negociação realista. Do mesmo modo, a apresentação clara dos compromissos das duas uniões aduaneiras em relação a outros processos de negociação tais como o alargamento da UE e do Mercosul, as negociações Euromed e ACP (África, Caribe e Pacífico) para UE e a ALCA para o Mercosul, são essenciais para a transparência da negociação bilateral.

67. A negociação seria também claramente facilitada pela adoção sem desvios do princípio de compatibilidade dos compromissos inter-regionais com a disciplina multilateral. Em particular, a obrigação do acordo final cobrir parte substancial do comércio (artigo XXIV do GATT) exige que as partes reduzam de maneira drástica o número de produtos que seriam excluídos do processo de liberalização. Seria igualmente benéfico para a negociação escolher o método de liberalização por listas negativas de produtos, mais do que positivas. Essa, de fato, teria a vantagem de identificar precisamente os produtos excluídos pelo Acordo e permitiria evitar confusão entre sensibilidades políticas e dificuldades técnicas.

68. A negociação do ramo comercial tornar-se-ia um acordo exemplar entre a UE e os países em desenvolvimento se chegasse a um acordo "OMC-plus" que, além dos temas referentes ao acesso aos mercados, incluiria outros temas não-cobertos pelos acordos multilaterais, tais como o direito de propriedade intelectual, compras governamentais, um enfoque inovador a respeito dos investimentos diretos estrangeiros ou ainda dos acordos em matéria de política da concorrência. Um menu ampliado da agenda comercial permitiria em particular não mais polarizar o debate simplesmente sobre a agricultura que, aliás, constitui um " nó " mais fácil de desmanchar do que parece a primeira vista. Os mercosulinos têm, de fato, ambições que ultrapassam o simples acesso aos mercados agrícolas, enquanto, os europeus visam também um acordo que ultrapasse os temas comerciais tradicionais.

69. Com esse espírito, determinados aspectos da negociação parecem menos problemáticos do que outros. Um acordo para a implantação de sistemas normativos relativos aos investimentos diretos, às regras de origem ou aos mecanismos para a solução de controvérsias poderiam constituir, por exemplo, uma base sólida para enfrentar os temas mais conflitantes de acesso aos mercados. Em particular, um acordo aberto e equilibrado sobre os investimentos diretos, que leve em conta a relação entre investimento estrangeiro e equilíbrio comercial teria por efeito, de um lado, reforçar no âmbito do Mercosul o consenso favorável à políticas de abertura inspiradas nos princípios da OMC, de outro lado, ressaltar o interesse dos investidores europeus ativos na América Latina para a abertura dos mercados do Velho Continente.

70. A teoria da bicicleta, que estabelece que toda negociação que não avança recua, se aplica à atitude que é preciso ter frente às dificuldades técnicas, políticas e institucionais do processo de negociação inter-regional. Avanços regulares nos trabalhos do Comitê bi-regional de negociação são pré-requisitos para que as conversações não recuem e nem acabem se afundando. Respeitando o cronograma de trabalho que dá prioridade aos aspectos não-tarifários, deveria também ser possível, já neste estágio, preparar o terreno para a negociação sobre as questões tarifárias. As nomenclaturas tarifárias da União Europeia e do Mercosul estão apenas parcialmente harmonizadas. Alguns setores, tais como a agricultura, a pesca, o agro-alimentar, o químico, ou o das máquinas-ferramentas apresentam as maiores diferenças e é, aliás, nessas categorias de mercadorias que a proteção é maior. Um exercício de harmonização das

nomenclaturas, assim como um acordo de princípio sobre as modalidades e a sequência da eliminação das barreiras tarifárias tornaria, no momento certo, os intercâmbios de concessões mais simples e mais rápidos.

Centralizar o diálogo político e renovar a agenda de cooperação

71. Um enfoque construtivo da liberalização comercial, tão necessário e desejável, não será entretanto suficiente para fazer avançar o processo de negociação. O acordo de Associação entre a União Europeia e o Mercosul tem potencial para tornar-se um acordo exemplar entre duas uniões aduaneiras e necessita, acima de tudo, de uma visão política ambiciosa. Trata-se, então, de reorientar o forte consenso, já expressado no mais alto nível institucional pelas autoridades dos dois blocos de integração, para novos desafios colocados pela associação inter-regional. O diálogo político entre as duas partes, cujo fundamento legal é assegurado pelo Acordo-Quadro de 1995, permanece centrado nos temas da paz, da democracia e da segurança. Ora, se o tratamento dessas questões é de fato essencial para as relações entre sociedades democráticas abertas, não é suficiente para servir de base ao novo objetivo ambicioso de liberalização recíproca dos intercâmbios. Para sustentar e fazer avançar o ramo comercial, o diálogo político deveria também abordar temas do desenvolvimento sustentável, dos benefícios recíprocos da abertura e da promoção de um sistema comercial internacional multipolar. Essa nova dimensão da relação política legitimaria a tarefa dos negociadores que trabalham no dossiê inter-regional e teria desdobramentos positivos nas conversações no seio dos diversos organismos internacionais dos quais as duas regiões fazem parte, especialmente quanto às questões da arquitetura financeira internacional, da reativação do sistema multilateral de comércio e o problema mais amplo da governabilidade global. Tratar-se-ia, dessa forma, de por em marcha novas energias para definir uma aliança estratégica e exemplar entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

72. O objetivo consistindo no avanço das negociações comerciais, tratar-se-á também de pensar no posicionamento institucional desse diálogo político amplo e ambicioso no âmbito das negociações inter-regionais. Por ocasião a segunda reunião de Bruxelas, em junho de 2000, o Comitê bi-regional de negociação debruçou-se sobre esse problema e estabeleceu uma troca de textos relativos à questão. As partes, fazendo referência ao Acordo-Quadro de 1995, concordaram também em estudar a proposta do Mercosul de realizar um encontro oficial de alto nível sobre estas questões. Trata-se nesse caso de detonar um processo cujos benefícios poderiam revelar-se notáveis.

73. Considerando a exigência de ampliar o diálogo político para temas comerciais, existe também um consenso entre a Europa e o Mercosul para renovar e desenvolver a cooperação técnica e financeira. Trata-se, aqui também, de dar mais peso à cooperação com vistas às relações comerciais abertas e recíprocas que os dois blocos manterão no futuro. Esse terreno é particularmente fértil e poderia contribuir para consolidar as relações inter-regionais, especialmente reforçando a capacidade institucional das administrações públicas, promovendo a competitividade das empresas e generalizando o interesse das sociedades para a associação entre as duas áreas.

74. A agenda de cooperação poderia assim ser orientada para a modernização da administração pública dos países do Mercosul graças à novas formas de assistência técnica por parte da União Europeia, ao intercâmbio de informações e de experiências bem sucedidas (*best practices*) ou ainda, atividades de formação de dirigentes e de pesquisa conjunta. Do mesmo modo, a cooperação institucional poderia ser dirigida para o reforço das instituições comunitárias e para o aprofundamento do processo de integração do Mercosul, inclusive na área da convergência macroeconômica que constitui uma das especificidades do projeto de integração europeia. Enfim, seria útil desenvolver um programa específico de cooperação com vistas à conclusão das negociações sobre a vertente comercial do Acordo de Associação.

75. Tratar-se-ia de desenvolver um programa de cooperação para facilitar os intercâmbios, os investimentos diretos assim como a adoção de padrões comuns nos setores agro-alimentar, industriais ou de serviços. Por exemplo, um programa de cooperação prevendo encontros entre especialistas orientados para a definição de normas fitossanitárias comuns ou para a transferência de tecnologias e de informação para satisfazer padrões europeus, permitiria aos produtores do Mercosul posicionar-se no mercado da UE independentemente de qualquer abolição das barreiras ao acesso aos mercados agrícolas. No campo industrial, um programa de harmonização dos procedimentos de certificação de conformidade aos padrões técnicos teria um efeito similar. Por fim, um programa de cooperação para a criação e o reforço de políticas de concorrência dos países do Mercosul facilitaria os negócios nos setores de serviços nos quais as condições de concorrência constituem os principais obstáculos para o acesso ao mercado. Todas as atividades desse tipo preparariam as duas áreas às novas regras de competição determinadas pela conclusão do Acordo de Associação.

Estruturar a negociação

76. Um novo enfoque conceitual das vantagens mútuas da liberalização e do diálogo político, associado à programas de cooperação renovados em função dos novos desafios da associação inter-regional terá, sem dúvida, efeitos positivos. Porém, somente a estruturação do programa de trabalho dos Grupos Técnicos (GT) instituídos pelo Comitê bi-regional de negociação consentirá avanços concretos nas rodadas de negociações futuras. Até o momento, os três Grupos Técnicos – respectivamente competentes sobre os intercâmbios de bens (GT 1), de serviços, dos direitos de propriedade intelectual e dos investimentos (GT 2) e de compras governamentais, da concorrência e do regulamento das controvérsias (GT 3) – começaram, não sem dificuldades, a limpar o terreno por meio de troca de informações e pela exploração de objetivos específicos que as negociações poderiam atingir. Foram identificados determinado número de obstáculos não-tarifários ao comércio e foi fixado um cronograma de trabalho até a próxima reunião do Comitê bi-regional de negociação, prevista para novembro 2000, no Brasil.

77. Nesse estágio, não se pode deixar de saudar com satisfação a criação desses mecanismos formais de negociação, mas é necessário permanecer lúcidos quanto as dificuldades que esses poderão encontrar no futuro e indicar as possíveis maneiras de vencê-las. Inicialmente será útil chegar a um acordo definitivo sobre o cronograma de trabalho em longo prazo e sobre a articulação temporal das

negociações sobre barreiras tarifárias e não-tarifárias. Será importante também definir claramente quais os temas da negociação inter-regional e aqueles que são da competência das negociações multilaterais - sobre os quais é apenas possível fazer exercícios de concertação com vistas às negociações na OMC. A articulação interna da negociação, assim como sua articulação com a negociação multilateral terão repercussões técnicas e políticas relativamente importantes.

78. É importante não minimizar o tempo necessário para o trabalho técnico, cujas dificuldades permanecem consideráveis, mesmo contando com forte vontade política. Nesse sentido, uma estrutura coletiva neutra de suporte técnico às negociações, financiada pelos países da UE e do Mercosul, favoreceria a harmonização da informação e daria vida própria ao processo. Essa estrutura dotaria a negociação de memória, de continuidade e de homogeneidade independentemente dos governos que, por definição, podem mudar ao longo do tempo. Tal estrutura permitiria aliviar as equipes de negociação do trabalho puramente técnico e permitindo-lhes concentrar-se nos aspectos políticos e institucionais que parecessem particularmente complexos em uma negociação inter-regional que apresenta dificuldades semelhantes às de uma negociação plurilateral.

79. Enfim, uma atenção especial para se chegar a aprovação regular de medidas facilitadoras do comércio terá o efeito de manifestar publicamente a possibilidade de atingir objetivos intermediários concretos na negociação. Tais medidas aprovadas, por exemplo, na área dos procedimentos aduaneiros ou no da transparência, contribuiriam também para reforçar o interesse do setor privado no processo de associação inter-regional. A aprovação de medidas facilitadoras do comércio poderia ser objeto de trabalho do Comitê bi-regional de negociação.

Concessões setoriais cruzadas: vincular investimento e comércio

80. A liberalização comercial entre o Mercosul e a União Européia, embora vantajosa para ambas as partes, será dificilmente aceita por um determinado número de produtores. É, por conseguinte, natural que aqueles que podem ser lesados pelo livre comércio sejam os primeiros a se manifestar publicamente para exigir a permanência da proteção. Portanto, se se quiser chegar a um acordo que beneficie as duas partes, é absolutamente necessário tentar abafar as posições estritamente defensivas e buscar sistematicamente todas as possibilidades de vantagens mútuas e recíprocas (estratégia *win-win*). O Seminário do Grupo de Acompanhamento das Negociações UE-Mercosul colocou em evidência uma opinião amplamente partilhada : os desafios são de tal monta para a indústria e os serviços que concessões na área da agricultura serão inevitáveis.

81. Na realidade, as possibilidades de se chegar à concessões cruzadas entre setores de atividades e no próprio seio desses setores são muito importantes. Não se trata apenas de concessões cruzadas entre o acesso ao mercado do Mercosul para os produtos industriais e os serviços europeus contra o acesso da UE aos produtos agrícolas do Mercosul. Existe também grande número de interesses ofensivos europeus em matéria de exportações de produtos alimentícios com alto valor agregado e grandes interesses dos produtores do Mercosul em vender produtos industriais competitivos no espaço europeu. Por outro lado, o volume crescente dos investimentos europeus no Cone Sul cria uma interdependência cada vez maior entre investimentos e comércio. Uma espécie de círculo virtuoso poderia instalar-se : os investidores europeus estão interessados no mercado integrado do Cone Sul, mas poderiam também exportar para mercados terceiros e para seus próprios mercados de origem a partir do Mercosul. Teriam, então, interesse em promover o processo de liberalização comercial bilateral. Em torno dessa aliança desejável entre investidores e comerciantes, a liberalização dos investimentos deveria instalar-se *pari passu* com o acesso ao mercado, nem que fosse apenas para preservar o equilíbrio das balanças comerciais e a estabilidade das moedas. Pensar as relações econômicas entre a UE e o Mercosul nesses termos já representaria um passo decisivo para o sucesso das negociações.

Serviços: regulamentação aberta e previsível

82. Os intercâmbios em matéria de serviços representam cerca de um quarto do comércio bilateral de mercadorias. Estão em pleno desenvolvimento e oferecem boas perspectivas com vantagens mútuas para as duas regiões. Uma das características mais originais nesse setor é a composição bem similar das exportações e importações dos dois lados: os transportes e as viagens constituem 60% das trocas, enquanto os serviços financeiros, a construção e as comunicações não representam mais do que 10% do total, uma proporção relativamente fraca se comparada à média mundial. Essa estrutura do comércio de serviços sugere que existe importante margem de liberalização e reais possibilidades de ganhos recíprocos. Os principais obstáculos às negociações nesse setor são sobretudo de natureza regulamentar (tratamento nacional, licenças, padrões, controle de preços, discriminação no acesso à distribuição, etc). A negociação deverá portanto, centrar-se necessariamente em torno de formas de harmonização ou de reconhecimento mútuo das regulamentações dos dois lados. Por outro lado, considerando o padrão de referência da OMC, tratar-se-á de negociar compromissos que o ultrapassem, cuidando ao mesmo tempo para a compatibilidade do acordo inter-regional com o Artigo V do GATS.

83. No setor dos serviços a regulamentação do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e do direito de estabelecimento adquire dimensão fundamental. O Mercosul e o Brasil, em particular, recebeu um volume considerável de IDE europeu durante a última década. A maioria desses fluxos foram destinados ao setor de serviços, essencialmente de telecomunicações, energia, bancos e seguros. Essa chegada em massa de capitais concentrou-se na área de infra-estrutura e de finanças. Porém, são justamente esses setores que estão mais expostos às pressões políticas e aos humores da opinião pública. São também os mais sensíveis às mudanças abruptas de regulamentação. Assim, não é de se surpreender que a questão da previsibilidade do quadro regulamentar esteja no centro das inquietações e das exigências dos investidores europeus. Tratar-se-á assim de estabelecer um quadro regulamentar estável, não-discriminatório e

transparente, acompanhado por uma atividade de definição comum de padrões técnicos e por medidas visando à liberalização de todas as modalidades de prestação de serviços, inclusive da livre circulação dos dirigentes das empresas, problemático tanto para as empresas europeias quanto para as do Mercosul.

84. Esse quadro regulamentar poderia contribuir para desenvolver os investimentos europeus nos setores de serviços não-públicos e na infra-estrutura, mas abriria também possibilidades de penetração do mercado europeu por parte dos países do Mercosul. Tal disciplina contribuiria para sustentar os IDE europeus no Mercosul com benefícios não-desprezíveis no tocante ao financiamento da balança de pagamentos dos países-membros. Por outro lado, trata-se de um setor particularmente sensível para os europeus e, portanto, as garantias dadas dessa forma poderiam ser apresentadas pelos países do Mercosul como contrapartida para obter vantagens comerciais em outros setores industriais ou agrícolas.

Indústria: amplas margens para a liberalização

85. Na esfera dos produtos industriais, o déficit da trocas do Mercosul com a União Européia é muito grande, crescente e insustentável a prazo. Essa esfera assume importância estratégica pois representa mais de 60% das exportações do Mercosul para a UE, mesmo se vários produtos estão ligados ao agro-negócio e permaneçam vinculados à agricultura. Outra importante característica das trocas industriais é que mais de 35% das exportações europeias para o Mercosul são feitas por pequenas e médias empresas, o que constitui uma proporção notável. Enfim, durante as negociações será preciso levar em consideração o crescimento exponencial do investimento europeu direto no parque industrial dos países do Mercosul.

86. Considerando essa realidade, é inevitável que na indústria a questão do acesso ao mercado ocupe uma parte considerável da agenda, mas existem também amplas possibilidades de concessões e de cooperação mútua vantajosas. Atualmente a política comercial está dominada por importantes restrições nos intercâmbios industriais. A União Européia tem uma estrutura de proteção com importantes casos de escaladas tarifárias que inibem a importação provenientes do Mercosul de produtos da indústria agro-alimentar de alto valor agregado, mas também da indústria de couro, de papel, ou de metais e siderúrgica. O Mercosul, por sua vez, apresenta picos tarifários nos produtos industriais, tais como máquinas e equipamentos, além dos regimes setoriais especiais que são regularmente reformados. Por outro lado, as duas regiões apresentam barreiras não-tarifárias importantes e variadas, que, no caso do Mercosul, não estão completamente harmonizadas entre os países-membros. Assim, a abertura recíproca dos mercados permitiria, por exemplo, aos países do Mercosul aumentar o conteúdo de valor agregado de suas exportações para os países europeus e aos europeus reforçar os canais comerciais entre as filiais instaladas no Mercosul e as matrizes europeias. Decorre disso que o acesso não-discriminatório recíproco aos mercados públicos terá também importantes consequências nos intercâmbios de produtos industriais entre as duas regiões.

87. Outra maneira de impulsionar o diálogo na indústria é levar em consideração as prioridades que cada região atribui às pequenas e médias empresas. De fato, a Europa tenta estimular o desenvolvimento e a internacionalização das redes de PME. Os próprios países do Mercosul, por seu turno, buscam investimentos diretos e *joint-ventures* entre pequenas e médias empresas locais e empresas estrangeiras. As negociações bilaterais poderiam, então, ter por objetivo favorecer a constituição de redes de empresas europeias e mercosulinas que incluam as PME, o que favoreceria a difusão do progresso técnico e do emprego e garantiria a manutenção dos fluxos de investimentos diretos entre a UE e o Mercosul. Do lado europeu, tratar-se-ia de fazer as PME participarem mais no movimento de internacionalização para a América Latina, que, até o momento, interessou apenas os grandes grupos. Tal enfoque poderia ter naturalmente seu contraponto no ramo “cooperação” do Acordo de Associação.

Agricultura: soluções inovadoras para desmanchar o “nó agrícola”

88. Na negociação UE-Mercosul, o “nó agrícola” continua sendo o mais difícil de ser desmanchado. Até o momento, o debate foi bloqueado pelo discurso europeu protecionista e por uma reivindicação sem nuances por parte dos países do Mercosul de acesso ilimitado aos mercados da UE. Esse bloqueio expressou-se essencialmente por um diálogo de surdos, no qual nenhuma das duas partes quer ouvir os argumentos da outra. A Europa argumenta com o seu imenso déficit comercial nesse campo enquanto que o Mercosul coloca em evidência seu próprio déficit ainda maior no setor industrial. Ora, numerosos desdobramentos recentes abriram novas possibilidades de discussão e de compromisso.

89. Para começar, sob a pressão do alargamento para o Leste, dos resultados da Rodada do Uruguai e da perspectiva de negociações agrícolas multilaterais no âmbito da OMC, os Europeus começam a reformar os instrumentos de intervenção da PAC. Mais importante talvez, no final das contas, o Cone Sul emerge progressivamente como um mercado privilegiado para os produtos agrícolas europeus. Nos últimos anos, as exportações agrícolas europeias, com certeza ainda em pequeno volume, deram um salto à frente no Mercosul, enquanto as vendas dos países do Mercosul para a UE tenderam a crescer apenas lentamente, ou mesmo estagnar. O mercado de alimentação brasileiro ou argentino pode ser extremamente atrativo na medida em que os hábitos de consumo estão bem próximos aos do Velho Continente e que o crescimento econômico se traduz pela sofisticação da demanda e pela busca de produtos de qualidade com alto valor agregado, cuja Europa é o principal produtor. Por outro lado, um número crescente de empresas europeias do agro-negócio investem no Mercosul, não apenas para se beneficiar do mercado interno, mas, também, para poder exportar para os mercados terceiros e para a própria Europa.

90. Essa situação nova abre possibilidades de estratégias bilaterais *win-win*. A crescente demanda por qualidade e a segmentação do mercado europeu permitem prever vários tipos de concessões cruzadas. Por exemplo, nos mercados de carne ou de frango pode-se conceber uma produção de origem europeia de alto nível destinada a um segmento do mercado local que exige produtos frescos de qualidade e a importação de produtos do Mercosul destinados aos segmentos menos exigentes do mercado, como os de consumo final

de congelados ou de consumo intermediário da indústria agro-alimentar. O Mercosul, possui, aliás, determinado número de produções de qualidade superior que não concorrem com as produções europeias e que poderiam, portanto, ocupar um nicho de mercado na Europa. Por outro lado, o mercado de produtos de qualidade superior apresenta importante taxa de crescimento no Mercosul que as empresas europeias não estão afim de subestimar, como demonstram os importantes investimentos recentemente realizados na produção agro-alimentar por inúmeras empresas europeias.

A indústria agro-alimentar e a “multifuncionalidade” contra o protecionismo

91. Considerando esses desdobramentos, o Seminário do Grupo de Acompanhamento das Negociações UE–Mercosul constatou que determinadas posições europeias e mercosulinas tinham evoluído notavelmente desde o primeiro encontro sobre o “nó agrícola”, em maio de 1999. Os europeus colocaram em evidência que a UE respeita os acordos da OMC assinados em Marrakech e que começou a reformar os sistemas de intervenção que distorcem os mercados, tais como as restituições à exportação, que legitimam críticas do Mercosul. Vários produtos não se beneficiam mais do sistema de preços garantidos, enquanto, com algumas exceções, como o açúcar, os preços dos produtos que se beneficiam dele estão se aproximando dos preços mundiais. De forma evidente, parte significativa do agro-negócio europeu já se prepara para a reforma radical da PAC que vai se acelerar em função das negociações agrícolas da OMC.

92. Além disso, o peso dos *lobbies* agrícolas na Europa tem diminuído em favor daqueles formados por consumidores e ambientalistas. A crise da “vaca-louca”, o debate sobre os organismos geneticamente modificados (OGM), a utilização de hormônios na produção da carne ou a poluição da agricultura industrial criaram condições para um amplo e poderoso movimento de opinião pública que reivindica segurança alimentar, defesa das paisagens e dos animais ou, ainda, proteção dos produtos regionais de qualidade. Em suma, tudo o que hoje está compreendido no conceito de “multifuncionalidade” da agricultura. A política agrícola na União Europeia orienta-se, portanto, para satisfazer novas necessidades sustentadas por forte mobilização social. Os europeus anunciaram claramente que a evolução inevitável da política agrícola comum dirige-se para o corte das subvenções e que caminha - lentamente, é verdade - para o apoio direto aos rendimentos dos agricultores que substituiria o apoio através do preços de intervenção que repercute negativamente em termos de eficiência sobre as quantidades produzidas e sobre as decisões de investimento.

93. Do lado dos países do Mercosul, a evolução dos pontos de vista é também bastante significativa. Mas antes, uma constatação negativa : o acordo sobre a agricultura decorrente da Rodada do Uruguai que converteu em tarifas os diferentes instrumentos de proteção teve um efeito perverso. De fato, permitiu “oficializar” e legitimar as barreiras tarifárias, abrindo desse modo o caminho para a multiplicação dos picos tarifários. O Mercosul conta com um novo *round* na OMC para defender melhor seus interesses nesse setor, mas após o fracasso de Seattle, resta-lhe apenas a possibilidade de tentar avançar por intermédio de negociações bilaterais no âmbito da ALCA e do Acordo de Associação com a União Europeia.

94. Para os países do Mercosul não se trata mais, entretanto, de denunciar em bloco a legitimidade da proteção que a agricultura europeia goza, mas, sobretudo, contestar os efeitos distorcivos dos instrumentos escolhidos. O desbloqueio do “nó agrícola” poderia, portanto, ser articulado em torno de uma dupla aproximação das duas visões, europeia e mercosulina. O Mercosul poderia aceitar a idéia de intervenção nos mercados agrícolas justificada pela multifuncionalidade da agricultura (preservação do meio ambiente, segurança alimentar, planejamento territorial, emprego, paisagem, etc), enquanto demanda legítima de qualquer sociedade moderna. Em contrapartida, a União Europeia aceitaria reduzir seus subsídios à produção e o nível dos preços garantidos, substituindo-os por transferências diretas. Devido à supressão das ajudas, se trataria de garantir que o custo das políticas legítimas de apoio à agricultura não fosse transferido aos produtores competitivos de outras regiões do mundo.

95. Para atacar o “nó agrícola” seria portanto preciso diferenciar com precisão agricultura, agro-negócio e espaço rural. A agricultura poderia dessa forma ser vista como simples elo da cadeia agro-alimentar. Essa visão permitiria inicialmente destacar as notáveis possibilidades de investimento e de comércio bilateral nesse setor. Permitiria também vencer bloqueios específicos referentes a uma minoria de produtores europeus que poderiam, perfeitamente, ocupar um lugar de qualidade num sistema de produção agro-alimentar aberto e integrado à economia internacional. Aliás, os grandes grupos europeus de agro-negócio que reforçam rapidamente suas atividades no Mercosul já tomaram consciência dessas possibilidades, mas resta ainda estender essa visão aos setores públicos e privados dos respectivos países.

96. Em vez de pensar agricultura contra agricultura, seria possível criar, a partir dos interesses da indústria agro-alimentar em ambos os lados, uma dinâmica *win-win* de vantagens mútuas. Nesse quadro, poderia ser possível reunir amplo consenso favorável a esse tipo de compromisso que se organizaria em torno dos consumidores, dos contribuintes, das empresas ativas na produção e na distribuição de produtos alimentícios e, por fim, a grande maioria dos agricultores europeus que seriam os primeiros beneficiados por essa política.

Conclusão: Idéias para avançar

Escolher a estratégia

- O êxito da negociação UE-Mercosul está intimamente ligado ao futuro do processo multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC). É necessário, portanto, nas conversações bilaterais, começar por definir com precisão as questões de competência da OMC e as que poderiam ser tratadas no âmbito do acordo inter-regional.
- A União Europeia e o Mercosul devem conjugar esforços com vistas a retomar o ciclo de negociações da OMC, não apenas porque têm interesse em reforçar o sistema multilateral de trocas, mas também porque este último representa a única referência sólida para guiar os negociadores engajados nas conversações bilaterais. Nesse sentido, é essencial acompanhar de perto os debates no âmbito do Comitê dos Acordos Regionais da OMC referentes à compatibilidade dos acordos regionais com o Artigo XXIV do GATT. Essas discussões servirão de bússola para começar a negociação UE-Mercosul.
- A negociação UE-Mercosul é a primeira tentativa de alcançar uma liberalização comercial entre dois blocos regionais. Ambos constituem uniões aduaneiras e ambicionam realizar uma integração profunda que avance além do simples livre comércio. O Acordo inter-regional tem portanto um caráter exemplar e terá impacto no conjunto das relações comerciais internacionais.
- Considerando os obstáculos inéditos a enfrentar, apenas um acordo recíproco sobre o comércio de bens e de serviços e sobre os “novos temas” estará apto a oferecer reais possibilidades de concessões cruzadas. Nesse sentido, os países da UE e do Mercosul poderiam perseguir um acordo do tipo “OMC-plus” que ultrapasse o simples estabelecimento de regras compatíveis com a disciplina multilateral.
- As duas regiões estão compromissadas em outras conversações regionais. Desde o início, é essencial conceber uma negociação UE-Mercosul paralela e compatível com o processo de integração do hemisfério americano (ALCA), com o alargamento da União Europeia e com a reformulação das suas relações com os países em desenvolvimento (ACP e Mediterrâneo).

Mudar os termos do debate

- Apenas um enfoque que coloque claramente em evidência os ganhos mútuos com a liberalização dos intercâmbios comerciais poderá impor-se frente aos poderosos interesses que, dos dois lados, se opõem a um acordo. Por conseguinte, é necessário e urgente nutrir e promover publicamente redes europeias e mercosulinas de interesses ofensivos favoráveis ao acordo.
- A questão comercial poderia ser vista em função da forte interdependência entre os fluxos de investimentos diretos estrangeiros e a abertura dos mercados. Uma vez que o Mercosul é um dos principais destinos dos IDE europeus, seria de interesse para eles que a produção dos países mercosulinos tivesse acesso aos mercados terceiros e mesmo ao mercado da UE. Do mesmo modo, os IDE contribuem para o equilíbrio da balança de pagamentos dos países do Mercosul e reforçam a estabilidade monetária. Uma regulamentação sobre as IDE que garantisse os equilíbrios macroeconômicos no Mercosul contribuiria também para minimizar os riscos de reviravoltas protecionistas na região.

Desenvolver novos enfoques setoriais

- A complexidade dessa primeira negociação inter-regional impõe procurar todos os meios para chegar à concessões cruzadas entre setores econômicos e no seio de cada um. Somente um acordo de grande amplitude, que englobe o conjunto das trocas econômicas entre as duas partes pode garantir esse resultado.
- O setor de serviços é aquele que concentra a maior parte do IDE europeu no Mercosul. Esse setor é também o mais vulnerável às pressões políticas e à instabilidade das regulamentações. A questão da abertura e da previsibilidade do quadro regulamentar é, portanto, essencial para os europeus. Em contrapartida das garantias acordadas nesse terreno, o Mercosul poderia exigir vantagens comerciais em outros setores, industriais ou agrícolas.
- Na indústria, existem interesses ofensivos de ambos os lados, que poderia facilitar concessões recíprocas. O Mercosul pode adiantar sua reivindicação por um melhor acesso ao mercado europeu, em particular por meio da redução da escalada tarifária que inibe a penetração dos seus produtos com maior valor agregado. A UE pediria, ao contrário, a redução da proteção tarifária média e da dispersão dos picos tarifários concentrados nos produtos de alto conteúdo tecnológico. A negociação de um acordo do tipo “OMC-plus” referente aos novos temas, tais acessos aos mercados públicos, à proteção da propriedade intelectual ou ainda à política de concorrência ampliaria, por outro lado, as possibilidades de concessões mútuas.
- Para reforçar as redes de interesse favoráveis à negociação seria útil também favorecer alianças estratégicas de empresas europeias e mercosulinas nos setores de tecnologia avançada, nas quais os desafios hoje são globais, tais como a aeronáutica ou as telecomunicações.

- As pequenas e médias empresas (PME) são também indispensáveis para a criação de uma rede de interesses favoráveis à negociação. O objetivo seria encontrar mecanismos que favoreçam as *joint-ventures* entre PME das duas zonas e que lhes permitam participar das redes transnacionais existentes de empresas europeias e mercosulinas de modo a acelerar a difusão dos avanços tecnológicos e garantir o emprego.
- A reforma da Política Agrícola Comum (PAC), os investimentos diretos e os novos interesses ofensivos dos europeus na agricultura abrem novas perspectivas para desmanchar o “nó agrícola” da negociação UE-Mercosul. Trata-se, de fato, de conceber a agricultura como um simples elo da cadeia do agro-negócio, um setor onde já existem grandes redes de interesses mútuos. Não se trata mais de pensar “agricultura contra agricultura”, mas de colocar em primeiro lugar as vantagens comuns para a indústria agro-alimentar que, de ambos os lados, necessita da abertura dos mercados.
- O primeiro compromisso possível poderia ser para a União Europeia reconhecer a legitimidade das críticas quanto aos efeitos de distorção do comércio gerados pela PAC. Em contrapartida, o Mercosul poderia reconhecer que as demandas sociais compreendidas no conceito de “multifuncionalidade” são reivindicações legítimas de uma sociedade moderna. O Mercosul poderia assim aceitar o apoio à agricultura justificado pela multifuncionalidade, enquanto a UE aceitaria substituir os subsídios à produção e o controle dos preços por transferências diretas aos produtores. O corte dos auxílios à produção e aos preços visaria garantir que o custo das políticas legítimas de apoio à agricultura não fosse transferido aos produtores competitivos do resto do mundo.

Estruturar a negociação comercial

- As negociações sobre as barreiras tarifárias estão previstas apenas a partir de julho de 2001. Entretanto é crucial ao bom andamento das conversações que se comece por definir adequadamente o cronograma a longo prazo das negociações e a articulação temporânea das discussões tarifárias e não-tarifárias. Tratar-se-ia assim de mostrar determinação na aceitação do princípio do *single undertaking* e evitar minimizar as dificuldades técnicas da negociação.
- No tocante aos obstáculos não-tarifários, seria útil acelerar a etapa dos intercâmbios de informações para se chegar a dos intercâmbios de concessões e de harmonização regulamentar. Seria até mesmo possível atingir alguns resultados intermediários mutuamente vantajosos, permitindo melhor acesso ao mercado, sem para isso colocar em risco o princípio do *single undertaking*. Em especial, o estabelecimento de uma definição comum das barreiras não-tarifárias e dos métodos para o intercâmbio de informações nessa área permitiria acelerar o trabalho técnico que será, sem dúvida, longo e complexo.
- Quanto às barreiras tarifárias, não se trata, evidentemente de um assunto tabu. Antes mesmo de julho de 2001, os negociadores poderiam empenhar-se na definição das modalidades e métodos em vistas de um futuro desarmamento tarifário a ser negociado. Para facilitar e a acelerar, no momento oportuno, os intercâmbios de concessões conviria trabalhar na harmonização das nomenclaturas tarifárias que apresentam dissimetrias significativas. Esse trabalho evitaria confundir dificuldades técnicas e sensibilidades políticas na fase de negociação.
- A fim de tornar o processo de negociação mais substancial deve-se perseguir a harmonização dos pontos de vista sobre determinado número de outras questões. Em matéria de solução de controvérsias, tratar-se-ia de entender-se para dar a prioridade ao mecanismo da OMC que já constitui um instrumento integrado e previsível. Regras de origem que considerem a vinculação entre investimentos diretos e o livre comércio entre as duas regiões poderiam ser negociadas rapidamente. Enfim, as partes poderiam com relativa facilidade entenderem-se sobre a adoção do princípio de não-discriminação na área dos investimentos diretos e dos serviços.
- Não seria prudente minimizar a complexidade técnica das negociações comerciais. Uma das prioridades seria, portanto, dotar-se de uma estrutura coletiva neutra de suporte técnico às negociações. Esta favoreceria a harmonização da informação, daria vida própria ao processo e asseguraria a memória, a continuidade e a homogeneidade que permitiria maior autonomia das negociações em relação às inevitáveis mudanças de governos. Essa estrutura poderia assim aliviar as equipes negociadoras do trabalho puramente técnico, permitindo-lhes de se concentrar sobre os complexos aspectos políticos e institucionais. Os governos deveriam, entretanto, chegar a um acordo claro sobre os termos de referência desta estrutura e sobre seu modo de financiamento.

Integrar as três vertentes do Acordo de Associação

- Para o adequado encaminhamento de tão ampla e complexa negociação é essencial estender o diálogo político aos temas econômicos e comerciais. O aporte de um acordo de livre comércio inter-regional à problemática do desenvolvimento sustentável e da governabilidade global constitui, de fato, um desafio político central nas relações entre as duas regiões e destas com o resto do mundo. Esse diálogo serviria também para a concertação entre as duas regiões sobre os temas da reforma das grandes instituições econômicas multilaterais.
- Para que o diálogo político possa impulsionar a negociação comercial, seria importante refletir sobre seu posicionamento institucional. Um calendário de encontros de alto nível político centrado nas questões comerciais permitiria legitimar o trabalho dos diplomatas e manifestaria publicamente um apoio político forte e regularmente reiterado às negociações.
- A vertente cooperação do Acordo de Associação Inter-regional poderia também contribuir na preparação das empresas e dos governos para as novas relações abertas e recíprocas que os dois blocos manterão no futuro. A cooperação técnica e financeira

entre a UE e o Mercosul poderia ser orientada para a troca de experiências bem sucedidas na gestão da integração, para a transferência de tecnologias e para o crescimento da competitividade das empresas. Esses programas poderiam ser articulados com aqueles das instituições multilaterais que sustentam o processo de integração regional no Mercosul, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

- Essa cooperação facilitaria também indiretamente a negociação da vertente comercial do Acordo de Associação. Assim, no Mercosul, programas orientados para o reforço da capacidade institucional das administrações nacionais ou comunitárias responsáveis pelas negociações comerciais, ou para a implantação de políticas de concorrência ou ainda para a cooperação na adoção de padrões técnicos de alto nível facilitariam a harmonização da regulamentação entre as duas áreas. Do mesmo modo, programas destinados às empresas reforçariam o interesse do setor privado para a liberalização dos intercâmbios, em particular, nas pequenas e médias empresas.

Reforçar a participação da sociedade civil

- A forte demanda por transparência surgida em Seattle não é um fator desestabilizador, mas, ao contrário, um elemento que vem reforçar e legitimar o trabalho dos negociadores. Não pode, evidentemente, traduzir-se na participação direta nas discussões de todos os grupos de interesses auto-proclamados que bloqueariam qualquer discussão. Ao contrário, a implantação de um sistema de informação transparente e de meios que permitam a expressão e que considerassem as reivindicações ou as idéias oriundas da sociedade civil constitui, hoje, condição de êxito para qualquer negociação internacional.
- O objetivo de integrar a sociedade civil ao processo de negociação inscreve-se naquele de promoção rápida de redes de interesse favoráveis ao acordo de livre comércio. Nesse sentido, é importante apoiar a consolidação do *Mercosul-Europe Business Forum* e os esforços para ampliar sua representatividade no setor privado. É também necessário integrar melhor ao processo os grandes formadores de opinião que são os parlamentares e a imprensa. O compromisso dos políticos e dos altos funcionários das duas regiões será fator determinante para que o Acordo de Associação possa ser aceito pela sociedade civil. A experiência do "Grupo de Acompanhamento das Negociações União Européia-Mercosul" indica que um lugar neutro de debate onde as diversas posições sejam expressas fora do diálogo oficial e onde os debates são alimentados por peritos e acadêmicos reconhecidos é considerado útil pelos atores implicados na negociação.
- Com essa visão, seria também útil generalizar a tomada de consciência dos desafios da negociação inter-regional desenvolvendo programas de formação às realidades políticas, econômicas e sociais das duas regiões. Os programas de formação avançada sobre temas de integração regional poderiam ser dirigidos a jornalistas, altos funcionários e parlamentares. Essas formações *à la carte* seriam confiadas às instituições acadêmicas para garantir neutralidade e excelência.
- Enfim, a criação de uma *Home Page* oficial das negociações (nos moldes do *site* da ALCA) seria também um passo inovador e decisivo. Demonstraria publicamente o compromisso das autoridades dos países-membros na negociação do Acordo de Associação e asseguraria um grau importante de divulgação dos debates, assim como a possibilidade para as ONGs mais ativas de se informar e de expressar seu ponto de vista.

Extraír rapidamente resultados concretos

- Para generalizar o interesse público e garantir amplo consenso para as negociações, seria importante apresentar o mais rápido possível resultados tangíveis em áreas específicas. A implantação rápida de medidas facilitadoras dos negócios, em estreita colaboração com grupos de empresas européias e mercosulinas constitui elemento-chave para mobilizar os meios empresariais.
- Do mesmo modo, poder-se-ia criar um *site* oficial euro-mercossulino com o objetivo de facilitar a atividade comercial das pequenas e médias empresas. Esse *site* teria a função de um "balcão único" *on-line* que ofereceria todas as informações sobre regulamentações, oportunidades de financiamento e mercados. Ajudaria assim as pequenas e médias empresas a comerciar e a investir nas duas regiões.