



Internacional

Regionalismos en diálogo y apertura comercial. Análisis de las negociaciones recientes entre el Mercosur y la Unión Europea

Sacco, Irene - Vinuesa, Lucía.

Análisis sobre el acuerdo.

Introducción

A fines del mes de junio de este año, surgió la noticia de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) en vistas de la firma de un tratado birregional. La noticia generó un revuelo mediático, político y académico nada desdeñable, magnitud que no sorprende teniendo en cuenta que las negociaciones entre las partes cuentan con una historia de más de dos décadas a lo largo de las cuales fueron recurrentes los anuncios de inminentes firmas de tratados sin éxito, ante la resistencia de sectores ofensivos y defensivos de las dos partes.

A lo largo de este artículo, intentaremos dejar por sentado algunos comentarios relativos a la negociación del acuerdo comercial entre el Mercosur y la UE, o mejor dicho del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la UE, denominado: "EU-Mercosur Association Agreement" por la Comisión Europea. Desde el principio, debemos advertir que el proceso de negociación se caracterizó por su poca difusión durante su desarrollo, y en relación al contenido en términos estrictos. A modo de ilustración, hoy por hoy contamos exclusivamente con la información que brindó el Gobierno Nacional Argentino y los resultados de la negociación comercial publicados por la Comisión Europea. Asimismo, no es menor recordar que, por el momento, el tratado no ha sido formalmente rubricado.

El acuerdo como detonante de coyunturas: ¿Por qué se firmó?

Las negociaciones entre ambos bloques datan del año 1995 sin lograr arribar a un acuerdo comercial. El hecho de que sea este contexto en el que se haya avanzado en esta materia, exige inferir en las posibles causas de dicho desenlace. En este sentido, reconocemos cuatro posibles elementos explicativos del avance en la firma del acuerdo entre el Mercosur y la UE. En primer lugar, los cambios políticos significativos en las cúpulas ejecutivas de Argentina y Brasil, tras la llegada del gobierno del Ing. Mauricio Macri en el 2015 y del Sr. Jair Bolsonaro en el 2019, respectivamente. Gestiones que, a diferencia de los gobiernos anteriores, poseen un discurso manifiestamente aperturista, tanto en términos de economía doméstica como en el modo en que trazan el posicionamiento del bloque regional. Si bien el triunfo de Bolsonaro, y la presencia de Paulo Guedes como Ministro de Economía de Brasil hicieron temer inicialmente por el futuro de Mercosur, las ideas de este último sobre la apertura internacional de Brasil y la "flexibilización" del Mercosur acompañaron la sorpresiva firma de este acuerdo con la Unión Europea.



BCR

PROPIETARIO: Bolsa de Comercio de Rosario
Córdoba 1402 - S2000AWV Rosario - ARG
Tel: (+54 341) 5258300 / 4102600
contacto@bcr.com.ar - www.bcr.com.ar



En segundo lugar, a partir de la asunción de Donald Trump como Presidente de los Estados Unidos, dicho país intentó imprimir un rumbo más proteccionista a la economía doméstica norteamericana, con aumentos relevantes de aranceles de importación. Este es uno de los elementos que sin duda ha sido clave, puesto que la presencia de Trump representa un giro total de la coyuntura internacional, especialmente por sus efectos desestabilizadores sobre el multilateralismo.

En tercer lugar, debemos considerar la elección de gobiernos categorizados de derecha y de extrema derecha^[1] en muchos países del viejo continente, los cuales se suman a la retórica proteccionista y anti-globalización. Finalmente, ligado al punto anterior, se encuentran los sectores políticos que quieren evitar, justamente, la corrosión de la globalización. Para ello, hay un dato más que relevante desde la perspectiva europea, la próxima renovación de la Comisión Europea también impactó en el desenlace de los hechos. En efecto, tanto el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, como la Comisaria de Comercio, Cecilia Malström, finalizan su mandato en octubre y pueden presentar al acuerdo como un logro excepcional de los modelos optimistas sobre la globalización y el papel de la UE en ese proceso. En síntesis, el acuerdo firmado aparece como el bastión político y comercial de aquellos sectores que aún apoyan el multilateralismo y la integración regional.

Orígenes y evolución del Mercado Común del Sur

A mediados de la década de 1980, década signada por la crisis de la deuda y el período transicional a la democracia en la región, lo que luego conoceremos como el Mercosur, da sus primeros pasos tras la firma del protocolo de integración entre Argentina y Brasil. A este acuerdo inicial, se sumaron convenios bilaterales de cada uno de esos países con Uruguay y Paraguay lo cual permitió ampliar el alcance geográfico. Hacia 1990, tras los cambios de gobierno que atravesaron Argentina y Brasil, los primeros acuerdos fueron renegociados y el 26 de marzo de 1991 se labró el acta de nacimiento del bloque regional en el Tratado de Asunción. Allí se definió la creación de un Mercado Común que debía terminar de conformarse para el año 1994, ese período es conocido como de transición, contemplado en el contenido del tratado firmado. El mercado común conllevaba "la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos", se removieron derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercancías, se estableció un arancel externo común así como se adoptó una política comercial con relación a otros Estados, y se pactó la coordinación de política macroeconómicas y sectoriales de cada uno de los países firmantes, entre otras cuestiones. Se fijó, asimismo, un programa de Liberación Comercial que iba a desenvolverse de modo progresivo.

Tras la firma de este acuerdo, una cantidad de empresas comenzaron a posicionarse en el mercado del país vecino, ya sea exportando o a través de inversiones directas. Es importante destacar, que desde sus inicios el Mercosur se caracterizó no sólo por constituirse en una herramienta para entablar mejores relaciones comerciales, con reducción arancelaria e inversiones recíprocas, sino que, en sus comienzos, sirvió como "reaseguro" político. Recordemos que la década del ochenta estuvo signada por las transiciones hacia regímenes democráticos, principalmente en Argentina y Brasil, de este modo, el Mercosur permitió que los líderes políticos de cada uno de los países del bloque asumieran el compromiso conjunto de impedir una recaída en regímenes no democráticos. Tal como lo describe Jorge Schvarzer (2001), con ese objetivo por delante, los convenios de integración buscaron eliminar posibles núcleos de conflicto que habían alimentado la carrera armamentista en el pasado. En una especie de retroalimentación virtuosa, la paz y la integración económica facilitaban la menor incidencia política del poder militar a ambos lados de la frontera.

En consecuencia, de un lado encontramos que la reducción de los conflictos fronterizos potenciales y un proceso de desarme se convierten en un estímulo para la integración económica regional, del otro lado, la repercusión en números concretos del intercambio comercial dan cuenta de los efectos positivos del acuerdo. En 1986, el intercambio de la Argentina con sus socios del Mercosur era de apenas el 8% de sus exportaciones totales, diez años después había saltado





al 25% y Brasil era su principal socio comercial, desplazando a un segundo plano a los clásicos clientes europeos que fueron, durante más de un siglo, sus mayores compradores. Para Brasil, el mercado regional pasó de representar apenas el 5% de sus exportaciones al 14% en ese mismo lapso. Paraguay y Uruguay, por el simple hecho de tener economías más pequeñas, llegaron a una situación en que la mitad de su comercio de exportación e importación está concentrado al interior del bloque (Schvarzer, 2001).

Durante la década de los noventa -signada por el Consenso de Washington, las políticas aperturistas, la crisis de la deuda, el retraso cambiario, especialmente en Argentina y Brasil a partir de 1995-, las naciones latinoamericanas, en su mayoría, adoptaron medidas aperturistas de modo unilateral lo cual conllevó un fuerte sesgo importador. En ese momento, el bloque económico del Cono Sur se constituyó en una opción de exportación para los países que lo conformaban. El Mercosur apareció como un oasis para aliviar las menguadas economías nacionales.

Avanzados los años 2000, el proceso de integración del Mercosur adoptó un nuevo cariz a partir de discusiones que atravesaban a los gobiernos nacionales de turno respecto del modo de relacionarse al interior de estos bloques regionales. En estos términos, el Mercosur asume otras dimensiones que fueron más allá de su objetivo comercial, conocidas como el "Mercosur social" cuyo paradigma introduce la cuestión de la ciudadanía, la cooperación transfronteriza, iniciativas socio-laborales, el tratamiento de los derechos humanos (dentro del cual se puede pensar el trabajo sobre la trata de personas, la protección de la infancia, entre otras). Ahora bien, como dijimos en el apartado anterior, los cambios de gobiernos inauguraron una nueva época que habilitaron otros modos de proyectar el regionalismo -"regionalismo del siglo XXI" (Baldwin, 2011)- e hicieron posible avanzar en el acuerdo objeto de este artículo.

Cronología de la negociación entre el Mercosur y la Unión Europea

Para rastrear los inicios de las negociaciones debemos remontarnos al año 1995 cuando se firma el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercosur. Tras ese hito, en junio de 1999, los Estados Partes del Mercosur se dieron cita en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil) para llevar a cabo la Primera Reunión de Jefes de Estado y Gobierno entre la UE y Mercosur. Este encuentro sentó el precedente para el comienzo de las negociaciones entre ambos bloques.

En los albores del siglo XXI, se desarrolló la primera etapa de la negociación que quedó suspendida en el año 2004 por falta de acuerdo. A partir del 2010, se marcó una nueva fase de las negociaciones, inicialmente por la decisión expresa de la UE. Así, se da lugar a la segunda etapa de la negociación 2010-2013, que se paraliza nuevamente por la falta de voluntad de la UE de ampliar cuotas de productos.

La etapa definitiva de la negociación, 2016 - 2019, fue más apresurada y, para algunos analistas, una negociación con poca información a la sociedad. En suma, la noticia de los hechos transcurridos los últimos días de junio del 2019 en el viejo continente, resultaron más que sorprendentes. Recordemos que casi en simultáneo a la Cumbre del G20, que se desarrollaba en Osaka (Japón), miembros de la Comisión Europea y ministros de los países del bloque sudamericano sellaban en Bruselas (Bélgica) las tratativas del Acuerdo de Asociación Mercosur - UE.

El asombro frente a esta resolución, además de los intentos fallidos a lo largo de dos décadas, se debe a que días antes de la firma del acuerdo, el Presidente de la República Francesa, Emmanuel Macron, manifestaba a la prensa que no estaban dispuestos a firmar un acuerdo comercial si el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, se retiraba del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.





Alcances, aranceles y cuotas del acuerdo comercial

A lo largo de este artículo, intentamos poner de manifiesto el componente político determinante del proceso de integración comercial que transitó el Mercosur. Al concentrarnos en las decisiones políticas que marcaron el rumbo del bloque regional, así como en sus consecuencias, es posible valorar con mayor precisión el alcance de este nuevo acuerdo comercial entre el Mercosur y la UE.

Este aspecto es clave para las propias partes del acuerdo, de hecho, el Gobierno argentino, a través del resumen del Acuerdo de Asociación Estratégica, comienza destacando este tratado como un hito en la "inserción inteligente de Argentina en el mundo". Inserción que se vincula a la espera de la llegada de inversiones, al aumento de competitividad de nuestra economía, así como el impulso de las economías regionales y la generación de empleos. Y con la pretensión de "institucionalizar una relación política y estratégica de manera permanente". A su vez, desde el discurso oficial el acuerdo se inscribe en el marco de otros diálogos y negociaciones en curso orientados a abrir nuevos mercados para los productos argentinos, y así, proyectar al Mercosur como una plataforma desde la cual lanzarse a la región y al resto del mundo.

En esta línea, Carlos Malamud y Federico Steinberg (2019), investigadores principales del Real Instituto Elcano, de Madrid, reconocen que más allá de lo meramente comercial, "el acuerdo asegura el compromiso de los países del Mercosur con el [Acuerdo de París sobre Cambio Climático](#), lo que también constituye un éxito para la Unión Europea, que está intentando que todos sus nuevos acuerdos comerciales incluyan un compromiso ineludible por la lucha contra el cambio climático".

En lo que refiere a los efectos concretos del acuerdo, podemos decir que el impacto inmediato para la economía nacional se verá en algunos productos agrícolas y agroindustriales. Según se puede constatar en el "Resumen de contenidos del pilar comercial" elaborado por la Cancillería Argentina, el acuerdo estipula una liberalización del "capítulo agrícola" por parte de la UE en dos modalidades: arancel 0 % para cerca del 84% de las exportaciones del Mercosur a la UE y otorgará desgravación parcial (cuotas o preferencias fijas) para el 16 % restante. Dentro de los productos para los cuales la UE otorgará contingentes arancelarios (cuotas) se encuentra la carne bovina, porcina y aviar, maíz, sorgo, azúcar, arroz, etanol y miel. El Mercosur, por su parte, se compromete a liberalizar el 88% de su comercio agrícola. Entre la serie de productos clave de interés para la exportación de la UE se encuentra: vino, licores, aceite de oliva, fruta fresca, carne de porcino, chocolates, etc.

Para el caso nacional, los productos que exportaremos a la UE, con arancel 0 % desde el momento en que el acuerdo entre en vigor son los siguientes: harina de soja y poroto de soja, aceites para uso industrial (soja, girasol, maíz), despojos comestibles de especie bovina, porcina, ovina, algunos productos de la pesca, como merluza; otros productos de origen animal (menudencias, grasas, semen bovino); manzanas, peras, duraznos, cerezas, ciruelas; legumbres; frutos secos, pasas de uvas; uvas de mesa; maní, infusiones (café, mate y té), especias, bebidas (agua mineral, cervezas, espirituosas); productos de la pesca: merluza, mieras y calamares.

En referencia al comercio de "bienes industriales", la UE liberalizará cerca del 100% de su comercio. El Mercosur lo hace en un 90% con plazos de hasta 15 años para liberalizar sectores sensibles (automóviles, repuestos de automóviles, maquinaria, productos químicos y productos farmacéuticos). En relación a la industria automotriz, sensible para el caso argentino y brasilero, los aranceles de importación del Mercosur se liberalizarán en 15 años. También se acordaron algunas condiciones específicas con respecto a la industria textil con una desgravación en un plazo de 8 años. En el caso del calzado, se estableció un proceso de desgravación de 15 años. Si bien, como vemos, se prevé un tránsito paulatino a





la llegada de productos tecnológicos, automotriz, y textil, creemos que sin duda serán estos los sectores más afectados por este tratado de liberación comercial, y es allí donde radica el núcleo de resistencia a su aprobación.

Por último, un breve comentario sobre las "denominaciones geográficas". En este sentido, el Mercosur accede a respetar 357 denominaciones de origen europeas (por ejemplo: el Queso Manchego, el Vino de Rioja, el Champagne o el Jamón de Parma) y Europa deberá hacer lo mismo para productos del Mercosur (como Cachaça brasileña o Vinos de Mendoza).

Actores en pugna: industrialización y exportación de productos primarios

Como se pudo constatar a las horas en que se hizo de público conocimiento el acuerdo Mercosur-UE, este tratado no sólo provocó la discusión sobre el acceso al mercado de bienes y servicios entre dos bloques, sino que puso de manifiesto un debate de fondo sobre el modelo productivo nacional. En efecto, representantes de cámaras empresariales y algunos analistas (Frenkel, Ghiotto y Tussie) opinaron que el acuerdo podría conducir una (re)primarización de la economía, dado que las prerrogativas favorecerían la exportación casi excluyentemente de commodities, mientras que golpearía a los sectores de pequeñas y medianas industrias nacionales. De acuerdo a Frenkel y Ghiotto, es en el sector agrícola donde se vislumbran las mayores ganancias para los países del Mercosur, aunque aquí también habría perdedores. A modo de ejemplo, mientras que hace una década se intentó llevar la cuota de toneladas de carne del Mercosur hacia la UE a 400.000 tn, el actual acuerdo la fija en tan sólo 99.000 toneladas para todos los productores del bloque. De un modo similar, el azúcar, el etanol y la miel no tendrán arancel pero sí estarán sujetos a cuotas fijas.

A esto se suma los estándares de calidad, especialmente en referencia a los agroquímicos, que pueden ser una traba para arancelaria por parte del mercado Europeo, cada vez más proclive a los programas de "kilómetro cero" que llevan como slogan la producción local, fresca y ecológica.

El sector que ha mostrado más cautela y deseo de conocer la "letra chica" del acuerdo es el industrial, especialmente las pequeñas y medianas empresas. En conjunto, un amplio abanico de empresarios, cámaras y sindicatos de Argentina reconocen que se requieren mecanismos que posibiliten una reestructuración de la economía de nuestro país para defender el empleo de calidad y la generación de valor agregado en la producción.

En otra orilla, encontramos un amplio espectro de partidarios de la firma de este acuerdo, ya sean las provincias que se verán beneficiadas desde el comienzo por un incremento significativo en los porcentajes de exportación, como ser el caso de Catamarca, Buenos Aires y Santa Fe, o bien, los sectores vinculados a la producción agrícola y agroindustrial, quienes podrían pasar a ocupar lugares privilegiados en la importación de la UE, con desgravación total de las cuotas arancelarias.

A modo de reflexión

En este artículo hemos intentado recuperar el análisis coyuntural como explicación del momento en el que se firma este Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la UE. Además, hicimos un recorrido histórico de las grandes etapas del Mercosur desde su creación hasta el momento actual, para comprender la sucesión de altibajos en las negociaciones entre ambos bloques hasta la definitiva en junio de este año.

Repasamos los temas más relevantes que incluye la parte comercial del acuerdo. Finalmente, subrayamos que, más allá de lo estrictamente comercial, la firma de un tratado de esta magnitud evidencia un debate de fondo sobre la matriz productiva de nuestro país.





Existen, no obstante, numerosas definiciones que aún no se conoce hasta tanto no se publiquen los documentos oficiales completos, y no se ratifiquen en los Congresos de los cuatro países del Mercosur y cada uno de los parlamentos de los 28 países que integran la UE.

En todo caso, lo que sabemos con certeza es que este acuerdo es el símbolo de un regionalismo construido y rediseñado en función de un contexto político diferente. Debe destacarse, el gesto integrador y negociador con un bloque que, pese a quien le pese, constituye uno de los principales destinos de nuestras exportaciones.

[\[1\]](#) BBC News "Extrema derecha en Europa: quiénes son sus líderes". Redacción 30/4/2019

