



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.

POLICY PAPER

**Acuerdo Mercosur - Unión Europea
cerca de una oportunidad histórica**

Eugenio Marí Thomsen

ANÁLISIS

Impresión

Publicación

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Truman Haus
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam-Babelsberg
Alemania

Redes sociales

 [Página web](#)
 [/FNFArgentina](#)
 [/FNFArgentina](#)
 [/FNFArgentina](#)
 [/FNFArgentina](#)
 [/FNFArgentina](#)

Autor

Eugenio Marí Thomsen

Editor

FNF Argentina

Contacto

Teléfono: +54 11 4953-1546
Email: argentina@freiheit.org

Fecha

Abril, 2024

Notas sobre el uso de esta publicación

Esta publicación es una oferta informativa de la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Está disponible gratuitamente y no está destinada a la venta. No puede ser utilizada por partidos o trabajadores electorales con fines de publicidad electoral durante las campañas electorales (elecciones al gobierno federal, estatal o local, o elecciones al Parlamento Europeo).

Índice

1. Introducción.....	4
2. Un acuerdo para reposicionar al Mercosur y a la Unión Europea.....	4
3. El acuerdo generará beneficios concretos para los países.....	6
4. La cooperación como respuesta al desafío del desarrollo sostenible.....	8
5. Ganadores y perdedores, las respuestas que brinda el acuerdo.....	11
6. La entrada en vigor como un ancla institucional para el cambio.....	14
7. Conclusiones, entre los beneficios y la urgencia.....	16

1. Introducción: un impulso de aire fresco a ambos lados del Atlántico

Durante casi tres décadas, el Mercosur y la Unión Europea han llevado adelante negociaciones para intentar cerrar un acuerdo birregional. Con idas y vueltas, las partes alcanzaron su máxima cercanía el 28 de junio de 2019, cuando lograron un acuerdo político sobre los contenidos del tratado. Eso significó dar por cerrada la mayor parte del contenido del acuerdo; un enorme paso adelante dada la historia previa pero que no significó el fin de las negociaciones. Pasada esa fecha, las tratativas continuaron para cerrar algunos aspectos sensibles que habían quedado pendientes, con la expectativa de lograr una firma en el corto plazo. La llegada a buen puerto finalmente no se concretó y cuatro años más tarde, las negociaciones continúan.

Una pregunta válida para los policy makers es ¿por qué seguir insistiendo con esta iniciativa? ¿Vale la pena? La respuesta es un rotundo sí. El acuerdo birregional tiene la potencialidad de convertirse en uno de los más grandes en la historia mundial, integrando bajo su paraguas a más de 700 millones de personas y a 31 países. Por su escala, tiene la capacidad de impulsar una mejora mutua en la competitividad y un aumento en el bienestar significativo para los consumidores. A través de la competencia, el acuerdo puede convertirse en un motor para la innovación y el desarrollo económico común. Además, que puede ser el puntapié inicial para que el proteccionismo desaparezca de ambas regiones.

No solo hablamos de un acuerdo comercial, sino de un

acuerdo de asociación estratégica. Esto incluye una dimensión geopolítica que abarca a la apertura económica pero que también vaya más allá. Es así que el acuerdo tiene tres pilares: el comercial, el de diálogo político y el de cooperación. Incluye normativas modernas en materia de propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios, medidas sanitarias y fitosanitarias, PyMEs, reglas laborales y desarrollo sostenible.

Además, viene a resolver un desafío institucional que tienen tanto el Mercosur como la Unión Europea, que necesitan revalidar su vigencia como instrumentos efectivos para impulsar el desarrollo de sus miembros. Ambos bloques están bajo fuego, interno y externo, por no lograr sus objetivos. Bajo este escenario, el acuerdo Mercosur-UE, por su significancia económica y política, tiene la potencialidad de recuperar la reputación de ambos procesos de integración y prevenir el crecimiento de fuerzas antagónicas a la integración.

Finalmente, en un mundo con crecientes conflictos, el acuerdo sería una señal de acercamiento entre países con intereses y valores comunes, como la libertad, el respeto por los derechos humanos y la democracia. Esto frente a otras alianzas que se están configurando de la mano de autocracias que poco tienen que ver con los valores occidentales.

2. Un acuerdo para reposicionar al Mercosur y a la Unión Europea

UN ÉXITO NECESARIO PARA REVALIDAR AL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA.

La realidad es que las instituciones que perduran son las que ayudan efectivamente a que sus miembros cumplan con sus intereses. Lamentablemente, hoy en día tanto la UE como el Mercosur están siendo cuestionados por diversos grupos que los acusan de no ser plataformas efectivas para la conducción de la política internacional en general y de la integración económica en particular.

Sendos bloques están frente al desafío de mostrar que las agendas que persiguen significan más y mejores oportunidades, no en abstracto sino en concreto. Es decir, requieren de un éxito que les permita revalidar su vigencia ante sus Estados miembro, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, varios de los cuales están llamando activamente a su boicot. En el caso del Mercosur, es conocido el reclamo uruguayo de flexibilizar el bloque, lo que equivaldría de hecho a terminar con la

estructura del Mercado Común como se articula hoy en día. Del lado europeo, son sobrados los ejemplos de partidos políticos y movimientos contrarios a la UE.

El interés (y necesidad) de un logro en materia de integración no es solo de las burocracias supranacionales, sino también de los actores nacionales. En varios países se está cumpliendo una nueva década perdida en términos de crecimiento económico. Por ejemplo, el ingreso per cápita en Argentina en el año 2022 ha sido menor al del año 2011. Y lo mismo se cumple para varias economías europeas que hoy enfrentan serios problemas para sostener el crecimiento, como Italia.

La integración económica internacional aparece entonces como una oportunidad para quebrar con estas tendencias decadentes, tanto a nivel nacional como supranacional, y volver a dar impulso a dos de las principales instituciones de integración a nivel global: el Mercosur y la Unión Europea.

La agenda de integración económica sobre la que están trabajando ambos bloques es amplia y compleja. En el caso del Mercosur hay negociaciones en curso con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), Canadá, México, Singapur, Corea del Sur e Indonesia, entre otros. Del lado europeo la agenda de relacionamiento externo incluye las negociaciones con Australia, Indonesia e India, entre varios otros¹. Pero las características de la negociación Mercosur-UE la distinguen de las demás.

EL ACUERDO MERCOSUR-UE TIENE LA MEJOR RELACIÓN ESFUERZO-IMPACTO DE CORTO PLAZO.

El acuerdo Mercosur-Unión Europea es la fruta que más fácilmente se puede alcanzar en el árbol de la integración (la '*low hanging fruit*' como suele referirse en inglés). Consideramos que es la mejor oportunidad en ambos casos para lograr un éxito de corto plazo que permitiría revalidar la reputación de los bloques y construir una agenda dinámica y novedosa. Además, permitiría acelerar las demás negociaciones que hemos mencionado antes, ya que pondría sobre la mesa compromisos alcanzables que serían la base de acuerdos comerciales venideros.

Se combinan varios aspectos que hacen al acuerdo más atractivo en relación a otras alternativas que los bloques hoy tienen en proceso de negociación:

- La relevancia económica de los bloques hace que los potenciales beneficios de la integración sean mayores. Entre el Mercosur y la UE se agrupa un mercado de más de 700 millones de habitantes que representa casi 30% del PBI mundial.
- La complementariedad económica entre ambas economías amplía las posibilidades de explotar las ventajas relativas que existen entre ambas. La Unión Europea se posiciona como uno de los tres principales *hubs* de industria manufacturera y de alta tecnología a nivel global, mientras que el Mercosur es el principal exportador neto de alimentos y, potencialmente, se ubicará como uno de los diez principales productores de energía.
- La concordancia de valores democráticos-republicanos y el respeto por los derechos humanos. Los países del Mercosur como de la Unión Europea se caracterizan por sostener elevados estándares en materia de respeto por la democracia, el sostenimiento de elecciones libres y competitivas y la defensa de los derechos

humanos de toda la población incluyendo las minorías.

- El avanzado estadio de las negociaciones facilita la concreción rápida de un acuerdo. En el año 2019, se anunció el cierre político de las negociaciones del acuerdo birregional. Esto implicó cerrar los textos de los diferentes capítulos del acuerdo, dando una base concreta para su concreción rápida. Con esto, lo que queda es asegurar la voluntad política de concluir las negociaciones, avanzar en la firma del acuerdo y enviarlo para su aprobación a los respectivos parlamentos.

Las alternativas son de largo aliento y/o poco impacto económico. En el caso del Mercosur las últimas novedades es que se ha finalizado la negociación con Singapur², mientras que en el caso de la UE recientemente se cerró la modernización del acuerdo de libre comercio con Chile³. Estos esfuerzos, si bien loables, no tienen la misma escala que lo que podría significar un acuerdo birregional.

UNA HERRAMIENTA PARA REFORZAR LA ALIANZA ENTRE LAS DEMOCRACIAS OCCIDENTALES.

Lamentablemente, en el escenario internacional del 2023, florecen los conflictos. No solo en el ámbito político, sino también en el social, ambiental y demográfico. Incluso, en muchos casos involucrando de manera directa a miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este mundo de multipolaridad desordenada, varios países están desafiando el orden internacional y promoviendo sus intereses, recurriendo no solo a la diplomacia, sino también a la guerra económica y a la violencia armada.

Gran parte de la atención global se la ha llevado la invasión rusa a Ucrania, donde se estima que ya se registran más de 500.000 bajas, entre muertos y heridos. Sin embargo, no es ni de cerca el único conflicto activo. El Monitor de Conflictos Globales del Consejo para las Relaciones Internacionales de Estados Unidos registra 27 países con conflictos activos. En varios de estos conflictos se han registrado serias violaciones a los derechos humanos. Por su parte, el Índice de Conflictos Globales elaborado por la Comisión Europea⁴ encontró en su última edición que la cantidad de conflictos en el mundo está en máximos de toda la serie histórica, que comienza en 1991.

Estos conflictos han puesto en tela de juicio la efectividad del sistema multilateral como mecanismo para la resolución pacífica de las disputas. Y de las democracias republicanas como forma de gobierno, enfrentándolas a las autocracias que, en algunos casos, han logrado sus

¹ Se puede acceder a más información sobre las negociaciones en curso de la UE [aquí](#).

² Se puede acceder a los textos del acuerdo Mercosur – Singapur [aquí](#).

³ Se puede acceder a los textos del acuerdo UE – Chile

[aquí](#).

⁴ Puede acceder a la última edición del Índice Global de Conflictos elaborado por la Comisión Europea [aquí](#).

objetivos. Retóricas contrarias a la libertad individual se han hecho paso y logrado victorias políticas en varios países, no solo en Rusia o China, sino en todos los continentes.

Este escenario llama a reforzar los lazos entre aquellos países que comparten valores comunes. El respeto por los derechos humanos y la defensa de la democracia, la república y la libertad, deben ser ejes sobre los cuales construir una agenda específica de integración.

El Mercosur y la Unión Europea son candidatos naturales al acercamiento político dada su coincidencia de intereses y valores. Hace una década, esto también era cierto, pero hoy la urgencia de este acercamiento es mucho mayor. Un orden internacional basado en reglas, el respeto por los derechos humanos, la apuesta por la diplomacia para la resolución de conflictos, y la defensa de la libertad, son valores que exceden a lo comercial y que deben defenderse en conjunto.

EL ACUERDO BIRREGIONAL ES UNA HERRAMIENTA PARA DAR ESTABILIDAD A LAS CADENAS DE VALOR.

Los conflictos internacionales actuales, caracterizados por el uso cada vez más frecuente de las sanciones económicas como instrumento de política exterior, han generado un gran impacto en las cadenas de valor globales. Sobre esto, se han sumado los conflictos armados, que han destruido capacidades productivas y clausurado centros de suministro globales. Estos hechos pueden interrumpir el flujo de bienes y servicios, incluso esenciales, como son los alimentos y medicamentos, lo que puede provocar escasez, aumento de precios y pérdidas de productividad.

Por ejemplo, en el caso de las sanciones económicas hacia Rusia, han reducido los ingresos de exportación del país⁵ y erosionado el potencial de crecimiento a largo plazo de Rusia (Demertzis et al. 2022, Simola 2022, Borin et al. 2023) a través de diferentes canales, incluido el acceso restringido a recursos financieros, capital bienes y tecnologías.

Pero, al mismo tiempo, las sanciones también han dañado a las propias democracias que las han impuesto y reforzando el vínculo comercial entre las autocracias.

Moody's estimó que la guerra comercial entre Estados Unidos y China costó más de 300.000 empleos en Estados Unidos y costó un 0,3% del PBI⁶. Mientras que otro estudio llevado a cabo por la Reserva Federal de Nueva York⁷ mostró que las empresas estadounidenses perdieron US\$1,7 billones en capitalización de mercado por las sanciones a China.

En este contexto, un cambio de enfoque puede ser de utilidad. Si bien las sanciones económicas son un instrumento muy utilizado, es deseable complementarlas con una mayor integración entre las democracias, que fortalezcan el vínculo económico entre empresas de países con valores afines y que, en consecuencia, corren menos riesgo de sufrir disrupciones en las cadenas de suministro bilaterales o multilaterales.

Para el Mercosur y la UE, una integración económica más profunda podría ayudar a promover una agenda más amplia de relaciones comerciales con otros países y diversificar sus cadenas de valor globales y su exposición al entorno externo. Además, se aprovecharía el impulso actual que significó el estallido del conflicto entre Rusia y Ucrania para fortalecer la autonomía económica, en especial de la UE.

De hecho, las fortalezas de América Latina en la producción de materias primas estratégicas, incluidas las energéticas, y la ventaja comparativa de la UE en tecnologías de energía renovable podrían generar sinergias significativas entre los dos bloques y reducir la exposición de la UE a otras regiones geopolíticamente más inestables. De la misma forma, ayudaría a estabilizar las cadenas de valor para los países del Mercosur, cuyas industrias son altamente dependientes de los insumos importados; por ejemplo, en el caso de Argentina, alrededor de 80% de las importaciones de bienes corresponden a insumos intermedios y otros que se utilizan directamente para la producción de bienes finales.

En este contexto, el acuerdo Mercosur-Unión Europea (UE) tiene el potencial de dar estabilidad a las cadenas de valor entre ambas regiones y dar previsibilidad a empresas y consumidores de dos bloques con valores comunes.

3. El acuerdo generará beneficios concretos para los países

Está claro que la puesta en vigor del acuerdo birregional implicaría un cambio importante en lo que son las regulaciones del comercio entre ambos bloques. Dada la magnitud económica de los países en danza, estos

cambios están lejos de ser inocuos o despreciables, sino que generarían importantes impactos sobre los consumidores y estructuras productivas.

⁵ Ver Babina, T., Hilgenstock, B., Itskhoki, O., Mironov, M., & Ribakova, E. (2023). *Assessing the impact of international sanctions on Russian oil exports*. Available at SSRN.

Uno de los principales reclamos que se han realizado sobre el acuerdo Mercosur – Unión Europea es que se ha negociado sin conocer los impactos que tendría el mismo sobre los países, tanto a nivel general como sectorial. Nada más lejos de la realidad. A lo largo de los casi 30 años de negociación se han realizado múltiples estudios de impacto, llevados adelante por académicos, organizaciones empresariales o los gobiernos. Estos han permitido estimar previamente y con precisión hacia donde convergerán las economías en caso de aprobar un acuerdo de este tipo.

Probablemente, el estudio de impacto más comprensivo realizado hasta la fecha sea el encargado por la Comisión Europea en el año 2017 a la London School of Economics (LSE)⁸, una de las más prestigiosas escuelas de economía a nivel mundial. La elaboración del estudio fue llevada adelante de manera independiente, duró casi 4 años e incluyó un proceso amplio de consulta con el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y expertos. Incluso, LSE puso a disposición del público interesado un sitio web especializado sobre el estudio de impacto.

El 29 de marzo de 2021, la Comisión Europea anunció la publicación de la versión final del Estudio de Impacto y de la Sostenibilidad sobre el potencial efecto económico, social, ambiental y de derechos humanos de la parte comercial del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

MÁS INVERSIONES, MÁS EXPORTACIONES.

El análisis de LSE, basado en un modelo de equilibrio general que tiene en cuenta no solo a la UE y a los países del Mercosur, sino también a otras regiones relevantes para ambos bloques como México, Estados Unidos y el resto de América Latina, muestra claramente un impacto positivo y significativo del acuerdo sobre el comercio, las inversiones y el PBI, tanto en los países sudamericanos como para la UE.

Bajo un escenario modesto, definido como aquello donde la liberalización comercial está en línea con los compromisos publicados, en términos de PBI, el acuerdo generaría ganancias por unos €18.300 millones. La mayor parte de estas ganancias correspondería a la UE, justamente por tener la economía más grande. Además, se verifican efectos positivos en términos de crecimiento tanto de las exportaciones como las importaciones. En el caso del Mercosur, los efectos sobre el comercio son tales que las exportaciones crecen más que las importaciones (a la inversa que en el caso de la UE). Justamente, prevalece el impacto de la apertura del mercado europeo.

Un tercer componente a tener en cuenta es que el acuerdo tiene un impacto importante sobre las inversiones. El país con el efecto positivo más importante es Argentina, con un crecimiento 1,4% respecto al escenario base. Nuevamente, el crecimiento de la inversión es más

importante, en general, en los países del Mercosur que en los de la UE. Esto porque la mayor brecha entre el potencial económico y la situación actual se encuentra en las economías latinoamericanas.

ESCENARIO MODERADO - IMPACTO ECONÓMICO DEL ACUERDO MERCOSUR – UE

Variaciones respecto al escenario base.

Región	PBI	PBI € MM	Inversión	Import.	Export.
UE	0,1	10,9	0,4	0,9	0,4
Brasil	0,2	4,0	0,7	1,3	4,5
Argentina	0,5	3,3	1,4	1,2	1,9
Uruguay	0,2	0,1	0,8	0,4	0,8
Paraguay	0,1	0,0	0,3	0,1	0,5

Fuente: datos propios en base a LSE.

En cambio, en un escenario ambicioso, donde la apertura comercial entre ambos bloques se extiende además a los sectores considerados más “sensibles” y que hoy se encuentran excluidos del acuerdo o con restricciones, como cuotas, los impactos son aún mayores. Las ganancias de PBI agregadas para la UE y el Mercosur aumentarían a €26.500 millones, es decir, 45% más que en el escenario modesto.

ESCENARIO AMBICIOSO - IMPACTO ECONÓMICO DEL ACUERDO MERCOSUR – UE

Variaciones respecto al escenario base.

Región	PBI	PBI € MM	Inversión	Import.	Export.
UE	0,1	15,0	0,5	1,1	0,6
Brasil	0,3	6,5	0,8	1,4	6,1
Argentina	0,7	4,6	0,7	4,6	1,6
Uruguay	0,4	0,3	1,4	0,6	0,7
Paraguay	0,1	0,1	0,4	0,0	0,8

Fuente: datos propios en base a LSE.

MÁS OPORTUNIDADES PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS INDUSTRIAS.

El acuerdo de libre comercio puede ayudar a su vez a mejorar la competitividad de las industrias al reducir los costos de incorporación de tecnología y de compra de insumos. Sobre esto, las empresas pueden mejorar su desempeño en las cadenas de valor globales y su inserción exportadora.

La apertura de mercados y el acceso a insumos importados es uno de los principales reclamos de las industrias y, en general, son parte fundamental de las

⁸ Ver Méndez-Parra, M., et al. (2020). Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and

estrategias de desarrollo que se presentan. Justamente, es a través de la apertura mutua de mercados que las industrias pueden aprovechar los rendimientos de escala, el acceso a nuevos bienes y tecnologías, y la competencia con otras empresas, para dar un salto de productividad.

Con esto, los acuerdos de libre comercio no son un obstáculo, sino un elemento de las estrategias de desarrollo productivo de los países

MÁS COMPETENCIA, MÁS OPORTUNIDADES PARA LOS CONSUMIDORES.

Los grandes ganadores del acuerdo serían los consumidores, para los cuales se evidencian incrementos en el salario real y mayores oportunidades de consumo por la creciente disponibilidad de productos.

Para la UE, una gran parte del aumento del PBI proviene del mayor consumo de importaciones más baratas, mientras que una parte más pequeña proviene de la expansión de las exportaciones y la inversión. Si bien es cierto que el aumento de las exportaciones conduce a un aumento de algunos precios para los consumidores, los salarios reales, tanto de los trabajadores calificados como de los no calificados, aumentarían más que compensando este efecto. Además, se estima que se reduciría la brecha entre los trabajadores más calificados y los menos calificados.

Consecuencias similares pueden extenderse a los países del Mercosur, con algunas excepciones. Se estima un fuerte crecimiento del PBI, la inversión, las importaciones y las exportaciones. Además, en términos de precios al

consumidor se registraría una caída, derivada de la apertura económica. Esto se debe a que los países del Mercosur tienen aranceles relativamente más altos que la UE y, por lo tanto, una reducción relativa similar de los aranceles puede conducir a una disminución mayor de precios en el Mercosur que en la UE. Co esto, se compensarían las presiones alcistas sobre los precios de los bienes exportables, que estarían impulsadas por la mayor demanda de la UE. Este efecto de reducción de precios al consumidor se estima serían más fuertes en Argentina y Brasil, justamente las economías más cerradas del Mercosur.

IMPACTO ECONÓMICO PRECIOS AL CONSUMIDOR

Variaciones respecto al escenario base.

Precios al Consumidor		
Región	Escenario Moderado	Escenario Ambicioso
UE	0,2	0,3
Brasil	-1,5	-2,1
Argentina	-1,0	0,3
Uruguay	-0,6	-0,6
Paraguay	-0,3	-0,5

Fuente: datos propios en base a LSE.

4. La cooperación como respuesta al desafío del desarrollo sostenible

Las agendas internacionales se construyen sobre la base de intereses comunes. Por fortuna, el desarrollo sostenible es una preocupación y una ocupación tanto de los países de la UE como del Mercosur. Así lo demuestran los compromisos asumidos.

COMPROMISOS CONCRETOS DE AMBOS LADOS DEL ATLÁNTICO.

La UE ha tomado la delantera en términos globales al lanzar su 'Pacto Verde', que se define como una estrategia de crecimiento destinada a transformar la matriz productiva y de consumo de la UE y lograr emisiones netas de gases de efecto invernadero cero para el año 2050. Sin embargo, no hay que perder de vista que la cuestión ambiental no es algo exclusivo de los países europeos, sino que es una agenda global que también incluye y ocupa a los países del Mercosur. En el año 2022, Brasil

lanzó su Agenda para un Brasil sostenible⁹, mientras que en Argentina diversas leyes aseguran presupuestos mínimos para la gestión del cambio climático, la promoción del desarrollo sostenible y las energías renovables¹⁰. Solo por poner algunos ejemplos.

Los 31 países que negocian este acuerdo son firmantes de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, del Protocolo de Kyoto y del Acuerdo de París para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, son casi todos los países son firmantes del Acuerdo por el Sector Marítimo de la Organización Marítima Internacional de las Naciones Unidas, que busca reducir las emisiones del transporte marítimo y entrará en vigor a partir de enero de 2024, y del Acuerdo para el Sector de Aviación Civil de la Organización de Aviación Civil Internacional de las Naciones Unidas, que

⁹ Ver Agenda para un Brasil sustentable [aquí](#).

sobre desarrollo sustentable [aquí](#).

¹⁰ Puede acceder al catálogo completo de leyes nacionales

busca alcanzar la neutralidad de emisiones de carbono de este sector para 2050. Sobre estos compromisos comunes es que se puede construir una agenda aún más ambiciosa.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE SE LOGRA CON MAYOR COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Crecientemente se ha estudiado el impacto del comercio y los acuerdos comerciales en términos de favorecer o no el desarrollo sostenible. Al hacerlo, no hay que perder de vista que el impacto ambiental derivado de la actividad humana no responde únicamente a los patrones de consumo de los países, sino también al consumo de otros con los que se mantienen vínculos comerciales. Dicho de otra forma, la contaminación generada en un país puede estar explicada por el hecho de que ese país produce y exporta bienes que se consumen en terceros mercados. Entonces, un país que, en principio aparecería como un emisor neto de gases de efecto invernadero, una vez que se ajusta por sus patrones comerciales, puede convertirse

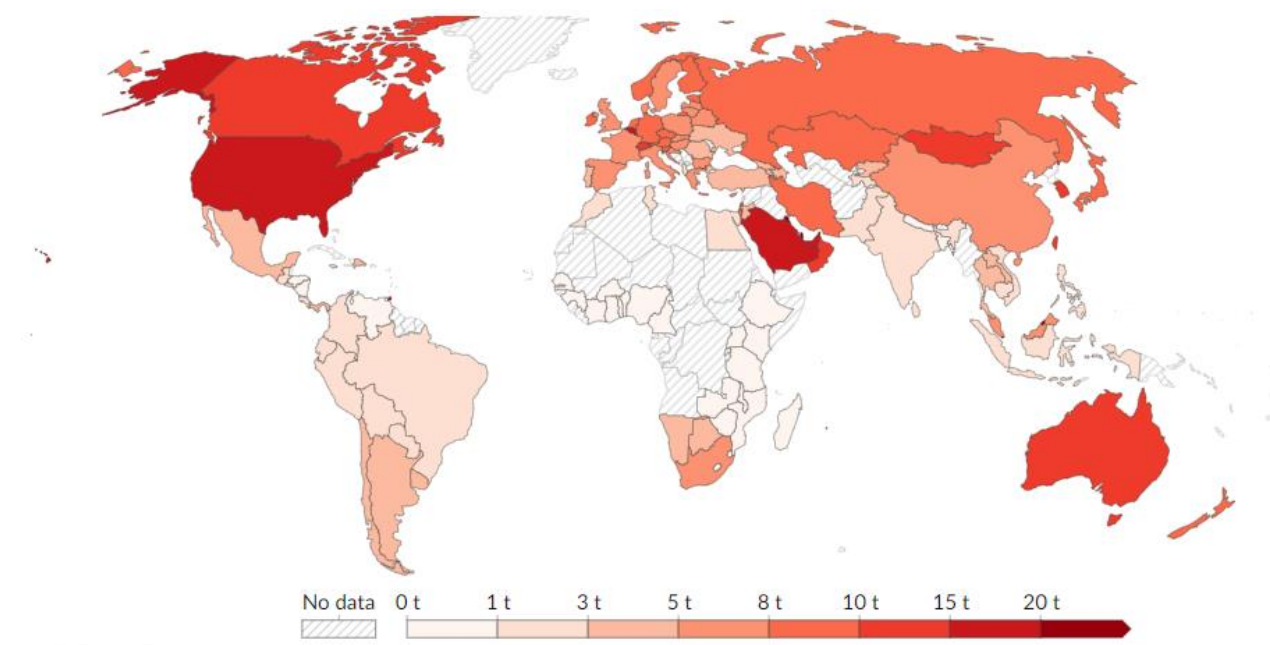
en receptor. Y viceversa.

Este es el caso del Mercosur, conformado por países cuya emisión de CO² excede a la que corresponde a su consumo, ya que está en gran medida explicada por las exportaciones a terceros mercados. Por ejemplo, en el caso de Argentina, la emisión bruta de CO² es alrededor de 10% mayor a la que corresponde cuando se ajusta por el consumo doméstico.

Esta reflexión nos marca que a la hora de pensar el desarrollo sostenible existe un riesgo: desarrollar una estrategia nacional que simplemente “expulse” la producción no sostenible a terceros mercados sin por eso generar un impacto global favorable. De esta forma, el desarrollo sostenible no es cuestión solo de las normas o estándares que se exigen a un país, sino que termina siendo un problema internacional que exige un abordaje conjunto.

Mapa mundial de emisiones de CO² per cápita ajustadas por comercio

En toneladas anuales por habitante. Año 2020.



Fuente: Our World in Data sobre datos del Global Carbon Budget 2022.

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA ES UNA FORMA DE IMPULSAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE.

La integración económica es una forma positiva de lograr una nivelación hacia arriba de las reglas y normativas en materia de desarrollo sostenible. Además, habilita una coordinación de políticas que permite evitar lo que mencionamos antes, que es la relocalización de la producción no sostenible sin impactos globales significativos.

Consideramos que, por esta vía, el acuerdo Mercosur-Unión Europea tiene el potencial de mejorar la regulación

y el cumplimiento de las normas ambientales en ambos bloques. Es justamente la mayor competencia y la oportunidad de acceder a nuevos mercados los que empujan a las empresas a cumplir con estos estándares y no al revés.

En reiteradas oportunidades, la Unión Europea ha establecido que utilizará los acuerdos de libre comercio como herramientas para promover el desarrollo

sostenible¹¹. Bajo este paraguas, cada vez más, la UE ha incluido provisiones ambientales y de desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio que ha negociado¹². A través de estas disposiciones, ha conseguido utilizar el tamaño de su mercado para mejorar los estándares y reglas en las contrapartes con las que firma un acuerdo comercial¹³. Bajo esta lógica, si el Acuerdo no se ratifica, además de la derrota política que esto significaría, la UE tendría menos influencia para reclamar a los países del Mercosur modificaciones en sus políticas nacionales vinculadas al medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Si bien en el caso del Mercosur estas cuestiones son menos utilizadas, esto se debe en gran medida a la limitada cantidad de acuerdos comerciales que ha firmado el bloque por decisiones de política económica de sus miembros más que a un desinterés en la materia. Dicho esto, a partir del acuerdo con la Unión Europea, el Mercosur puede construir una plataforma de reglas sobre desarrollo sostenible a exigir en futuros acuerdos comerciales que sirva para acercar al bloque a los mejores estándares internacionales. Como bien menciona el informe de evaluación de impacto de la sostenibilidad del Acuerdo elaborado por LSE, la inclusión del capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible abre una oportunidad para la cooperación entre las partes al incorporar el compromiso de cumplimiento de las disposiciones internacionales ambientales, que ya han sido ratificadas por los países.

ES NECESARIO DIFERENCIAR DESARROLLO SOSTENIBLE DE PROTECCIONISMO AMBIENTAL.

La búsqueda de medidas y la implementación de acciones ambiciosas para promover el desarrollo sostenible y mitigar el impacto ambiental de la actividad económica no debe ser la excusa para el proteccionismo comercial.

Lamentablemente, están los incentivos alineados para que el *lobby* proteccionista de algunos sectores se coloque entre medio de sectores y grupos que genuinamente pregonan por un comercio más sostenible. Algunos estudios¹⁴ sugieren que las razones que impulsan a la UE a exportar disposiciones laborales y medioambientales residen en los intereses económicos de grupos de interés nacionales más que a genuinas preocupaciones ambientales¹⁵. Según este punto de vista, la inclusión de disposiciones de sostenibilidad en los acuerdos comerciales corre el riesgo de servir al propósito de aumentar los costos de producción y así reducir la ventaja competitiva de los competidores sobre los productores

originarios de la UE.

Es necesario entender que avanzar por esta última vía tiene un impacto reputacional negativo para la comunidad europea. El caso más ilustrativo, y reciente, ha sido la *side-letter* ambiental que la Unión Europea presentó al Mercosur y que llevó a la parálisis temporal de las negociaciones birregionales. Las preocupaciones de los socios sudamericanos pivotaron en torno a la pérdida de los potenciales beneficios del acuerdo ante el riesgo de que no ocurriese una efectiva apertura del mercado europeo para los productos agrícolas. Es decir, que se usara la cuestión ambiental como pretexto para el proteccionismo.

No solo eso, sino que, a través de las agendas ambientales, también existe la posibilidad de poner en vigor programas de subsidios a determinados sectores que distorsionan el comercio. En el caso del ‘Pacto Verde’ europeo, el mismo incluye financiamiento por €1 billón para el período 2021-2027, equivalente a prácticamente a un PBI brasileño. Tamaño margen para otorgar subsidios es contrario al libre comercio y alimenta aún más los temores sobre la vinculación entre proteccionismo y ambientalismo.

La confusión entre las preocupaciones y normas ambientales, y el proteccionismo ambiental, resulta de gravedad debido a que mina la posición de los sectores y organizaciones que promueven el libre comercio en general y el acuerdo birregional en particular. No hay que perder de vista que la concreción o no del tratado depende de la generación de consensos políticos, no solo entre los equipos negociadores, sino también a nivel de los sectores privados de los diferentes países y parlamentos, por donde se canalizan los intereses de los diferentes grupos sociales.

En este sentido, las medidas ambientales deben ser lo más transparentes y menos distorsivas del comercio posibles. De lo contrario, se corre el riesgo de que se erosionen los potenciales beneficios de la integración y los apoyos políticos e institucionales al acuerdo.

EL ROL DE LOS GOBIERNOS Y LA SOCIEDAD CIVIL.

Para fortalecer la acción a favor del desarrollo sustentable y evitar que la misma derive en el proteccionismo ambiental es necesario un debate plural que privilegie la información basada en evidencia. En este sentido, cumplen un rol clave los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, que pueden articular el debate y asegurar que las diferentes voces sean escuchadas. Esta es la

¹¹ European Commission (2015) Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy.

¹² Ver Bastiaens & Postnikov, 2019, Social standards in trade agreements and free trade preferences: an empirical investigation. *The Review of International Organizations*, 923–940.

¹³ Ver Damro, C. (2012). Market power Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(5), 682-699.

¹⁴ Ver Raess, D., Dür, A., & Sari, D. (2018). Protecting labor rights in preferential trade agreements: The role of trade unions, left governments, and skilled labor. *The review of international organizations*, 13, 143-162.

¹⁵ Ver Càrrere, C., Olarreaga, M., & Raess, D. (2022). Labor clauses in trade agreements: Hidden protectionism?. *The review of international organizations*, 1-31.

única forma de lograr que la información esté disponible para los ciudadanos y que los representantes en los

parlamentos tomen decisiones informadas que sean a favor del bienestar general.

5. Ganadores y perdedores, las respuestas que brinda el acuerdo

El proceso negociador entre Mercosur y la Unión Europea es en cierto sentido paradójico. Los flujos comerciales son complementarios, sin embargo, no se ha conseguido aunar los necesarios consensos políticos para llevar la negociación a puerto. Una de las razones es que las políticas económicas entre ambos bloques son claramente divergentes; mientras que del lado del Mercosur se han realizado amplios esfuerzos proteccionistas para promover un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, del lado de la UE el principal logro de la política común ha sido el subsidio continuo a su sector agrícola. En ambos casos, la política de protección comercial con subsidios directos e indirectos ha dado lugar al desarrollo de amplios sectores de baja competitividad y de empresas ‘zombies’¹⁶, con modelos de negocios que solo subsisten por la persistencia de estos esquemas de subsidio y redistribución forzada.

UN DESAFÍO ESTRATÉGICO AL PROTECCIONISMO.

El acuerdo Mercosur-Unión Europea se erige como un desafío a estas políticas que, con matices, llevan más de 50 años en vigor. Del lado del Mercosur, supone empezar a abrir los mercados de productos manufacturados, y, del europeo, los agrícolas y de alimentos. Que ante esto surjan posturas contrarias al acuerdo no debería sorprender, pues es la reacción lógica de sectores y empresas que defienden su renta.

Sin embargo, es necesario decir que de la negociación del acuerdo se desprende que los bloques han llegado a una apertura comercial cuidada.

PARA LA INDUSTRIA DEL MERCOSUR NO HAY UN PELIGRO INMINENTE

Del lado del Mercosur, en reiteradas oportunidades los sectores industriales han expresado su preocupación sobre el acuerdo. En una declaración conjunta, las entidades del sector industrial del Mercosur, representadas por la Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación Nacional de Industria de Brasil (CNI), la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), llamaron a alcanzar un acuerdo equilibrado que reconozca “las diferencias en los niveles de desarrollo entre las partes” y “circunstancias particulares de las estructuras productivas nacionales”.

Esta declaración resume la visión que parecería primar en

algunos sectores industriales sudamericanos. La falta de competitividad previene de poder competir efectivamente y, en consecuencia, el libre comercio con la Unión Europea llevaría a una disrupción grave del tejido industrial.

Los textos negociados entre ambos bloques dan una respuesta a estas preocupaciones, estableciendo mecanismos de apertura comercial graduales, asimétricas, y que favorecen la incorporación de nuevas tecnologías para aumentar la productividad. Y además dotando a los Estados nacionales de instrumentos para poder asistir a las industrias en el caso que sea necesario y evitar la competencia desleal.

El acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea está muy lejos de significar una apertura comercial indiscriminada en el día uno. Por el contrario, establece mecanismos transparentes que permiten que las empresas prevean con antelación las condiciones de competencia y puedan realizar inversiones para adaptar sus negocios, minimizando de esta forma los costos de la transición hacia el libre comercio.

UNA APERTURA COMERCIAL PREVISIBLE Y TRANSPARENTE.

De la última oferta de bienes del Mercosur y de la UE, publicada dentro del capítulo de acceso a mercados del acuerdo, se desprende que el bloque sudamericano ha conseguido una apertura comercial asimétrica, logrando, en general, plazos más largos para la baja de aranceles que la UE.

Estos plazos más largos aplican especialmente a los bienes de capital e industriales, para los cuales se han acordado períodos de desgravación arancelaria de hasta 15 años. Esto significa que los aranceles del Mercosur bajan a 0% recién a los 15 años desde la entrada en vigor del pilar comercial del acuerdo. Además, como el cronograma de baja de aranceles está determinado, esto permite que las empresas puedan conocer de antemano cuál será el grado de protección arancelaria con la que contarán sus productos e insumos, mejorando la previsibilidad en su programa de negocios.

Lo acordado permite dar plazos prudenciales para que los países y los sectores industriales del Mercosur avancen en resolver sus problemas de competitividad e inserción exportadora, lo cual requerirá esfuerzos públicos y privados.

¹⁶ Ver Albuquerque, B., & Iyer, R. (2023). *The Rise of the Walking Dead: Zombie Firms Around the World* (No.

Canastas de desgravación arancelaria del Mercosur y de la Unión Europea

En porcentaje del comercio bilateral.

Canasta de desgravación	Mercosur	Unión Europea
Inmediata	14,4%	74,0%
4 años	10,3%	-
7/8 años	5,0%	7,4%
10 años	42,4%	5,5%
Subtotal hasta 10 años	72,0%	5,0%
15 años	15,5%	92,0%
15 años con período de gracia	3,2%	-
Subtotal hasta 15 años	90,7%	-
Cuotas y acceso parcial	0,3%	7,8%
Exclusiones	9,1%	0,3%

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

LA APERTURA ES SOLO ENTRE LOS BLOQUES Y SE PRESERVAN INSTRUMENTOS PARA EVITAR LA TRIANGULACIÓN DESDE TERCEROS MERCADOS

Las preferencias comerciales que otorga el acuerdo Mercosur-UE son de aplicación únicamente para los productos originarios de dichos bloques, y no establecen una apertura para con otros países. Una de las principales preocupaciones en este sentido es cómo evitar la triangulación desde terceros mercados que quieran aprovechar los beneficios que otorga el acuerdo birregional. Para evitar este aprovechamiento indebido, el acuerdo define las denominadas reglas de origen; que son las normas que establecen los criterios para determinar la procedencia nacional de un producto. Estas reglas dicen bajo qué condiciones un bien debe ser considerado de origen del Mercosur o de la UE y, en consecuencia, es posible de gozar con los beneficios que otorga el acuerdo.

La cuestión no es sencilla, pues hoy en día no existen bienes que se produzcan enteramente en un único país, por eso es que para definir las reglas de origen se establecen distintos tipos de criterios para poder decir que un producto es originario de un determinado país.

Una aclaración importante es que el origen de los productos no queda determinado por su puerto de salida, sino que las reglas de origen tienen en cuenta criterios que hacen al proceso productivo. De esta forma, por más que un bien sea transportado de un puerto europeo a otro del Mercosur, no necesariamente será considerado como de origen de la UE y tendrá beneficios arancelarios.

Dentro del Acuerdo MERCOSUR-UE, el criterio para la regla de origen cambia según el producto o la cadena productiva. Entre los criterios que se consideran se incluyen: la proporción del agregado de valor, el grado de transformación, el requerimiento de un proceso productivo específico, si existe una transformación tal que hay un cambio en la clasificación arancelaria, o si el bien

fue enteramente producido en origen. Por ejemplo, si la regla de origen fuese de un agregado de valor del 75%, esto significaría que, si más del 75% del valor agregado en el producto se ha realizado en un determinado país, entonces ese producto será considerado como de ese origen y tendrá el trato impositivo y regulatorio que corresponda a dicha contraparte.

El Acuerdo a su vez permite lo que se conoce como acumulación de origen bilateral. Esto significa que los insumos o agregado de valor generado en alguno de los miembros del Acuerdo debe ser tenido en cuenta a la hora de determinar el origen del producto. Esto permite que los productores argentinos incorporen insumos originarios de otros países del MERCOSUR o de la UE sin perder origen. Veamos porque esto es importante suponiendo que los productores argentinos enfrentan una regla de origen del 65% para ingresar al mercado de la UE con arancel 0%. Y supongamos que el proceso productivo argentino agrega valor con 20% de insumos originarios de España, 20% de Asia y otro 60% de valor agregado nacional. Sin la acumulación de origen bilateral este productor debería pagar aranceles para acceder al mercado de la UE.

La definición de las reglas de origen da instrumentos a las autoridades regulatorias para evitar y sancionar los intentos de triangulación de exportaciones desde terceros mercados. En este marco, es importante mencionar que el Acuerdo mantiene las disposiciones legales nacionales sobre sanciones y castigos en el caso de falsificación de los certificados de origen. Estos obviamente incluyen la suspensión de preferencias arancelarias. Además, se contempla la cooperación entre gobiernos para asegurar que los procesos de verificación sean fluidos y claros.

SE PRESERVAN LOS INSTRUMENTOS PARA EVITAR LA COMPETENCIA DESLEAL

Bajo el paraguas de la Organización Mundial del Comercio, los países están autorizados a adoptar medidas de

defensa comercial a las importaciones para proteger a sus industrias nacionales frente a prácticas desleales, como el dumping o las subvenciones, o cuando se produce un aumento drástico de las importaciones que amenaza la sostenibilidad de un determinado sector.

En el marco del acuerdo, concretamente en el capítulo de Defensa Comercial, los países mantienen las potestades para aplicar este tipo de medidas de defensa comercial, incluso para con las partes firmantes del tratado. De esta forma, los Estados mantienen las herramientas hoy vigentes para responder a las denuncias o amenazas que existan al sector privado que provengan de una competencia desleal de las importaciones.

Esto es especialmente relevante para Argentina, que hace un extensivo uso de las medidas antidumping como instrumento de defensa comercial. Con datos al 30 de septiembre, el país tiene en vigor 76 medidas antidumping que se concentran más que nada en sectores de industria liviana, como maquinaria y electrodomésticos.

Además, se incluye un mecanismo de salvaguardias bilaterales que permite a los países tomar medidas para proteger a sus industrias cuando las importaciones bajo un tratamiento arancelario preferencial se incrementen de manera tal de dañar o amenazar con dañar de manera grave a las industrias. Estas medidas, consistirán en la suspensión temporal de la desgravación arancelaria o una reducción de la preferencia otorgada al producto. En otras palabras, si se diese un caso de este tipo, el país afectado podría congelar los compromisos de apertura comercial para el sector afectado gravemente.

NO HAY UNA AMENAZA REAL Y SIGNIFICATIVA AL SECTOR AGRÍCOLA EUROPEO

Una de las principales preocupaciones del lado europeo es el impacto que tendría sobre los agricultores la competencia de los productores del Mercosur. Es sabido que los productores y empresas sudamericanas, en promedio, tienen niveles de competitividad mayores que sus contrapartes europeas. Esto hace que el Mercosur sea el principal exportador neto de granos y productos alimenticios del planeta.

Si bien es cierto que la puesta en vigencia del acuerdo implicará una mayor presión competitiva de los productos agroalimentarios del Mercosur en los mercados europeos, lo que permitirá a los consumidores acceder a nuevos productos con precios más bajos, lejos está esto de significar un punto de quiebre para la sostenibilidad económica del negocio de los agricultores europeos.

Múltiples factores les seguirán jugando a favor. Primero y principal, el acuerdo no altera la decisión de la UE o de sus Estados miembro para continuar con la implementación de la Política Agrícola Común (PAC), que significa subsidios para los agricultores que rondan los US\$60 mil millones por año en forma de pagos directos o el financiamiento de programas de promoción y apoyo. Esta herramienta, vigente desde el año 1962, es la principal fuente de apoyo a los agricultores europeos y, si bien es ampliamente criticada, no es parte de las negociaciones comerciales de la UE. Es decir, el acuerdo con el Mercosur no afectará de manera directa las posibilidades de la UE y

sus Estados miembros de continuar con esta política.

En segundo lugar, para los sectores agrícolas que considera más sensibles, la UE negoció la implementación de mecanismos especiales que eluden el estricto libre comercio. Por ejemplo, mediante la aplicación de cuotas de importación o, directamente, excluyendo a los productos de la lista de liberalización comercial. Dentro de los productos para los cuales la UE otorgará contingentes arancelarios (cuotas) se encuentra la carne bovina, porcina y aviar, maíz, leche, quesos, arroz, etanol, miel y huevos, entre otros.

El caso testigo es el de la carne bovina, sector que muchas veces se utiliza como ejemplo de cómo el acuerdo aumentará las exportaciones del Mercosur y golpeará al medio ambiente, a través de mayores emisiones de gas metano. La realidad es que, para los productos de carne bovina, la UE negoció una cuota de 99.000 toneladas por año, que, teniendo en cuenta que la población estimada de la Unión Europea a enero de 2023 es de 448,4 millones de personas, es equivalente a un consumo anual de 220 gramos de carne bovina del Mercosur. En comparación, la cuota de 99.000 toneladas es equivalente también a un 1,4% de la producción de carne bovina europea por año, que se estima en 6,8 millones de toneladas con datos al 2021.

En tercero, el acuerdo brinda protección para los agricultores en términos de propiedad intelectual y regionalización de los productos. Se reconoce mutuamente y se protegen más de 350 indicaciones geográficas (IGs). También se reconoce el principio de regionalización, lo que significa que aquellos productores europeos cuyo producto es reconocido por características propias del lugar que se produce ahora quedarán reconocidos y protegidos en los países del Mercosur.

Cuarto, también se adopta lenguaje europeo sobre las normas de seguridad y salud alimentaria, incluido el “principio precautorio” que esencialmente establece que las autoridades tienen el derecho legal de actuar para proteger la salud humana, animal o vegetal, o el medio ambiente, ante un riesgo que amenace estos aspectos. De esta forma, los gobiernos europeos retienen sus potestades para defender y hacer valer aquellos estándares europeos en materia de sanidad y sustentabilidad que consideren pertinentes sin necesidad de una “apertura indiscriminada”, como muchas veces suele mencionarse.

Además, hay que tener en cuenta que los agricultores europeos y del Mercosur no necesariamente compiten en los mismos mercados. Por ejemplo, la mayor parte de las exportaciones agroalimentarias del Mercosur corresponden a soja y sus derivados, que se utilizan para la alimentación de ganado y como insumos para otras industrias. En cambio, del lado europeo las mayores preocupaciones suelen presentarse en sectores del agro que producen bienes destinados al consumo final: lácteos, carnes, aceites, entre otros.

Todo esto hace que el acuerdo, sea una “oportunidad cuidada”. Abre los mercados agrícolas europeos, pero con reservas en el caso de sectores sensibles y promoviendo el acercamiento de la normativa Mercosur a estándares

Europeos. Además, mantiene la potestad de la UE y de los Estados parte para continuar aplicando políticas de subvención y apoyo al sector agrícola que son pre

existentes a esta negociación y que forman parte de los objetivos estratégicos europeos.

6. La entrada en vigor como un ancla institucional para el cambio

Una vez que se cierran las negociaciones, se requiere avanzar en diversos procedimientos previos a la entrada en vigor. Lo más importante es evitar que estos procedimientos sean bloqueados por intereses específico-sectoriales o minorías que prevengan de avanzar con un instrumento que tiene claras ventajas agregadas.

UN ESFUERZO DE VARIOS GOBIERNOS QUE COMIENZA EN 1995

Mientras que la duración promedio de las negociaciones para acuerdos de libre comercio ronda los 2 años¹⁷, la que llevan adelante el Mercosur y la Unión Europea se posiciona como la más larga en el mundo, extendiéndose por un período que va desde 1995 hasta nuestros días. Contrastan además frente a otras negociaciones de acuerdos de similar o mayor amplitud. Por ejemplo, en el caso del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) las negociaciones se extendieron entre 2013 y 2016; mientras que para alcanzar el Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), se tardó otros dos años. Las negociaciones para el acuerdo que creó el Área Continental Africana de Libre Comercio, que incluye a 55 miembros, se extendieron entre febrero de 2016 y marzo 2018 (2 años y 1 mes).

Claramente, las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea son la excepción a la regla. Técnicamente comenzaron en 1999, cuando la UE adopta las directivas negociadoras para con el MERCOSUR. Sin embargo, el proceso negociador puede rastrearse por lo menos hasta 1995, con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional Mercosur - Comunidad Europea¹⁸. A lo largo de los años se enfrentaron diversos obstáculos y contramarchas que extendieron el proceso. El impulso inicial durante la década de 1990 se vio obstaculizado por las crisis económicas y la falta de consenso, lo que hizo que, en 2004, luego de XIII rondas negociadoras y un intercambio de ofertas de bienes, se suspendieran las negociaciones. Esto coincidió con una coyuntura política desfavorable al libre comercio; vale recordar que en 2005 varios países latinoamericanos rechazaron el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas. A pesar de todo, los contactos políticos entre los países se mantuvieron,

sentando las bases para el relanzamiento del proceso negociador.

A partir de 2010 se retomaron las negociaciones teniendo en cuenta dos velocidades, una para los compromisos regulatorios y otra para las ofertas de bienes. Este proceso de trabajo continuó hasta 2016, cuando se dio un impulso político de alto nivel a las negociaciones. Fue en los siguientes cuatro años que se lograron avances profundos que permitieron a los bloques comunicar el cierre del Acuerdo en junio de 2019. Habiendo dado este paso, los negociadores de los bloques prosiguieron en la formalización de algunas cuestiones técnicas y pendientes menores para permitir avanzar en la revisión legal del acuerdo. Finalmente, en junio de 2020 se anunció el cierre del capítulo político y de cooperación del acuerdo birregional.

ACELERANDO HASTA LA FIRMA

A septiembre de 2023, los países del Mercosur y la UE se encuentran avanzando simultáneamente en el proceso de revisión legal de los textos acordados¹⁹, para asegurar que los mismos reflejen los compromisos negociados, y además continúan en una agenda paralela de negociaciones sobre algunos aspectos puntuales. Entre los temas que aún están sujetos a debate se encuentran la cuestión ambiental, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, y el acceso y trato nacional en las licitaciones públicas.

Una vez culminado este proceso, el Acuerdo estará disponible para la firma por parte de los Ejecutivos de los países del Mercosur y las autoridades de la Comisión Europea. Luego, podrán continuar con el proceso de entrada en vigor acorde a los marcos legales y constitucionales de las partes.

LA ENTRADA EN VIGOR EN EL MERCOSUR

En el caso de los países del Mercosur, la entrada en vigor implica esencialmente que los Ejecutivos deben enviar a sus respectivos congresos el acuerdo. Una vez recibido, el Poder Legislativo tiene la potestad de aprobar o desechar el tratado internacional según se consigan o no los votos de una mayoría de los representantes²⁰.

¹⁷ Ver Moser, C., & Rose, A. K. (2012). *Why do trade negotiations take so long?* Journal of Economic Integration, 280 - 290.

¹⁸ Puede encontrarse el texto del acuerdo [aquí](#).

¹⁹ Por la extensión del acuerdo, esto suele llevar alrededor

de 6 meses, aunque su extensión no es definida. A su vez, los textos también deben ser traducidos, lo que en el caso de la UE implica hacerlo a 23 idiomas.

²⁰ En el caso argentino, la potestad del Congreso Nacional

Este mecanismo permitiría en principio evitar que, una vez firmado, el acuerdo quede bloqueado en los congresos por minorías no representativas.

Además, está previsto que los países del Mercosur avancen a distintas velocidades en el proceso de aprobación parlamentaria, abriendo la puerta a una entrada en vigencia bilateral del acuerdo. En otras palabras, podríamos alcanzar un caso donde uno de los parlamentos del Mercosur avance rápidamente en la aprobación del acuerdo y otros no, permitiendo que un país empiece a gozar de los beneficios del acuerdo de integración antes que otro.

Esto genera un incentivo valioso para el Mercosur, ya que, si el legislativo de uno de los países decide posponer la aprobación del acuerdo, dejaría a las empresas del país en una situación desventajosa ya que no tendrían los beneficios preferenciales de acceso al mercado europeo, mientras que deberían competir con las empresas europeas que tengan el acceso libre a los demás mercados del Mercosur. En otras palabras, el país que decida no acompañar verá gran parte de la presión competitiva en los mercados de exportación más cercanos, pero sin tener los beneficios de acceso al mercado de la UE.

LA ENTRADA EN VIGOR EN LA UE

El acuerdo Mercosur-Unión Europea ingresa en la categoría de lo que se conocen como acuerdos mixtos, es decir, que abarcan cuestiones exclusivas de la Unión Europea pero también otras propias de los Estados Nacionales de la UE. Recordemos que el acuerdo consta de tres pilares: comercial que es de negociación propia de la UE, diálogo político y cooperación. En este caso, el procedimiento para la entrada en vigor plena del acuerdo debe incluir la aprobación de los dos niveles de gobierno: el supranacional (la UE) y los Estados Nacionales, según la legislación vigente en cada uno de ellos.

Esto implica que, una vez cerrado y firmado, la Comisión Europea debe remitir el Acuerdo birregional en primera instancia al Consejo Europeo, que debe aprobarlo con más del 55% de los votos (y estos deben representar más del 65% de la población de la UE). Tras lo cual el acuerdo pasa al Parlamento Europeo para su votación. Y, luego, el mismo debe ser remitido a los 27 parlamentos nacionales. Una vez conseguida la aprobación en todos estos niveles, la UE completa su proceso legal interno para la entrada en vigor.

LA POSIBILIDAD DE LA APLICACIÓN PROVISIONAL

Es evidente que el proceso antes descripto no solo puede ser largo, sino que incluso puede no llegar a buen puerto simplemente por el hecho de que el acuerdo corre mayor riesgo de ser "secuestrado" por alguna minoría o grupo de interés.

Para ilustrar la magnitud del problema, el tratado de libre comercio de la UE con Corea del Sur, que ingresa dentro del grupo de acuerdos mixtos, tardó más de cinco años en entrar en vigor; si bien se firmó en octubre de 2010, recién entró en vigor en diciembre de 2015. Otro ejemplo aún más dramático es el de San Marino; el acuerdo fue firmado en diciembre de 1991 pero entro en vigencia en abril de 2002. Para evitar esta demora, la Unión Europea puede apostar por habilitar la entrada en vigor provisional de las partes del acuerdo birregional que sean de competencia de la UE; esto es, del pilar comercial. Según lo establecido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su artículo 218, el Consejo Europeo, a pedido del negociador, es decir de la Comisión Europea, puede tomar la decisión autorizar la firma del acuerdo y aplicarlo de manera provisional antes de la entrada en vigor.

Aunque el Tratado de Funcionamiento de la UE no exige que el Consejo espere a que el Parlamento Europeo de su consentimiento para que pueda decidir autorizar la aplicación provisional del acuerdo, es una práctica común que el Parlamento pida al Consejo la no aplicación de tales medidas hasta tener el visto bueno parlamentario. En la práctica, esto significa que, usualmente, para la aplicación provisional se necesita el visto bueno del Consejo y del Parlamento Europeo.

Lo positivo de este mecanismo es que permite acelerar la puesta en vigencia efectiva de las disposiciones comerciales del acuerdo birregional y que, en consecuencia, empiecen a sentirse los efectos positivos de la apertura de los mercados. Esto no es algo novedoso, el bloque europeo viene recurriendo a la aplicación provisional de tratados internacionales desde el año 1971²¹. Es el mecanismo que han utilizado las instituciones europeas para poner en vigor el pilar comercial de los acuerdos de integración con: Canadá, el Foro del Caribe²², Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Sudáfrica y Ucrania, entre otros. La aplicación provisional también se utilizó para poner en vigencia las cuestiones comerciales del nuevo conjunto de acuerdos que gobiernan las relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido.

UN ANCLA INSTITUCIONAL PARA UNA NUEVA RELACIÓN BILATERAL Y UN NUEVO ORDENAMIENTO INTERNO

Como mencionamos antes, la realidad es que los esquemas productivos y, relativamente, proteccionistas en la UE y el Mercosur vienen arraigados desde hace tiempo. Su remoción constituye una condición necesaria para apostar a un nuevo modelo productivo con mayores beneficios en ambas regiones. Ahora bien, las resistencias serán fuertes y se necesitará un ancla institucional igual de fuerte para resistir los embates.

Esto es lo que puede proveer el acuerdo Mercosur - Unión Europea. Al tratarse de un tratado internacional, constituye

de aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales queda definido dentro del Art. 75º de la Constitución Nacional.

²¹ Ese año se habilitó la aplicación provisional del Tratado Internacional del Trigo.

²² Integrado por 15 Estados miembro de Centro América.

un compromiso de mayor potencia incluso que las leyes nacionales. De esta forma, puede convertirse en una señal de compromiso creíble a la apertura económica, alrededor

de la cual se puede construir una agenda aún más ambiciosa.

7. Conclusiones, entre los beneficios y la urgencia

El libre comercio no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la calidad de vida de las personas. De la misma forma, cuando los países apuestan a integrarse, no lo hacen en el vacío, sino con objetivos específicos. Hoy, la Unión Europea y el Mercosur tienen frente a sí la posibilidad de construir una herramienta que los ayude a cumplir este objetivo de desarrollo.

La oportunidad se viene trabajando desde el año 1995. Trascendió a múltiples gobiernos, de todo tipo de signos políticos. Que se siga apostando es una señal importante. Simboliza que el acuerdo tiene un potencial significativo en materia de beneficios económicos concretos: más comercio, más inversiones, más poder adquisitivo y mayor bienestar.

El momento histórico además es propenso. El orden liberal establecido tras la caída del muro de Berlín está en disputa. Las organizaciones multilaterales y la diplomacia como medio para la resolución de conflictos están cada vez más en duda. El escenario llama a que los países con valores e intereses comunes, como la libertad, la democracia y el respeto por los derechos humanos, se acerquen más.

Se suma que tanto el Mercosur como la Unión Europea han sido cuestionados como instrumentos conducentes al desarrollo. Las retóricas contrarias a la integración han crecido, y se necesitan mostrar logros concretos para convencer a las sociedades de que la cooperación y el comercio siguen siendo mecanismos efectivos para mejorar el nivel de vida.

Por otro lado, los conflictos y la proliferación de sanciones económicas han puesto presión sobre las cadenas de valor globales. La autonomía estratégica o la seguridad son términos que aparecen cada vez más en la terminología de las burocracias. Pero la integración es una

forma viable para conseguir dicha autonomía y asegurar la provisión de insumos, bienes y servicios fundamentales para el crecimiento.

La cuestión ambiental ha entrado de lleno en las agendas. Pero hasta ahora se ha planteado más bien de forma unilateral. Los países lanzan sus estrategias y normas para el desarrollo sostenible de manera unilateral. Pero el desafío es global. El acuerdo birregional puede constituir el instrumento legal a partir del cual construir políticas comunes y coordinadas frente al cambio climático, la mejora de normas y estándares, y la promoción de nuevas formas de producción.

Los miedos y resistencias al acuerdo se han ido construyendo a lo largo de estas décadas. El lobby proteccionista se mezcla con slogans relativos al interés común. Sin embargo, el acuerdo brinda respuestas a los miedos de una apertura indiscriminada y a la competencia desleal, estableciendo mecanismos de apertura comercial asimétrica (la UE abre su mercado más rápido que el Mercosur), gradual (a lo largo de 15 años) y con instrumentos que permiten salvaguardar el desarrollo de los sectores nacionales.

El camino hacia adelante no es sencillo. Aún quedan varios pasos pendientes para la puesta en vigor del acuerdo Mercosur-Unión Europea. Incluyendo la firma y aprobación parlamentaria. Pero si logran atravesarse estos obstáculos, el tratado abre una miríada de oportunidades que mejorarán el desarrollo productivo, la competitividad, los salarios y la calidad de vida de las personas a ambos lados del Atlántico.

