



UNR Universidad
Nacional de Rosario

ACUERDO UE-MERCOSUR

LOS TEMAS MÁS CONTROVERSIALES

DOSSIER ESPECIAL

GENCI

GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE NEGOCIACIONES
COMERCIALES INTERNACIONALES
| INSTITUTO DE INVESTIGACIONES |

SEPTIEMBRE DE 2019

Presentación

La finalización de las negociaciones del pilar comercial del Acuerdo Mercosur-Unión Europea ha marcado un hito en la historia del relacionamiento externo del bloque regional. Por el tipo de temas involucrados y por la relevancia de la contraparte sobre la balanza comercial de los países del Mercosur, este acuerdo se diferencia de todos los antecedentes y da inicio a una nueva etapa en la vinculación del bloque con el mundo. Como toda alteración del status quo, es una medida que genera polémica.

En primer lugar, el proceso de negociaciones es lo que reclama un análisis detenido: ¿cómo se desarrolló la negociación? ; ¿Cuáles fueron los incentivos para las partes para arribar a un acuerdo, tras veinte años de complejas negociaciones y largos bloques?; si todo acuerdo es “un medio para un fin”, ¿cuál es la finalidad que impulsa este acuerdo?; ¿cuáles han sido los actores centrales en el desenlace del mismo?

En segundo término, los impactos distributivos económicos y políticos del acuerdo toman el centro del debate: ¿Quiénes resultan ganadores y quienes perdedores dado el nuevo marco normativo? ¿Cuál es el impacto de este acuerdo para el futuro del Mercosur como bloque regional? ¿Cómo se vincula este acuerdo con el devenir de la disputa por la gobernanza global del comercio?

Finalmente, cuál es el futuro del acuerdo alcanzado: ¿de qué depende su ratificación y entrada en vigor? ¿Qué implica ello para los ciudadanos y empresas de los territorios involucrados? ¿Qué políticas públicas se vuelven imperativas para el “día después” del acuerdo comercial?

El Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales presenta una serie de reflexiones cortas relativas a estos interrogantes. En cada uno de los ensayos que componen esta publicación los investigadores analizan distintas aristas del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Con este trabajo se busca contribuir con una mirada crítica, formada en la Universidad Pública, al debate más relevante de la política exterior de los últimos tiempos.

Julieta Zelicovich

Coordinadora del Grupo de Investigaciones sobre Negociaciones Comerciales
Internacionales

Índice

Acuerdo Mercosur-Unión Europea: ¿beneficioso o perjudicial?	2
El Tratado UE-Mercosur en contexto. Una mirada desde el otro lado del Atlántico....	5
Aplicación provisional del Acuerdo Mercosur-Unión Europea	9
La Unión Europea en negociaciones internacionales y la fuerza de su fragmentación institucional	13
Acuerdo Mercosur-Unión Europea: ¿una oportunidad para la región sudamericana?	18
Acuerdo Mercosur-Unión Europea: la situación de Paraguay y Uruguay	22
Mercosur: Flexibilización y Agenda Externa	26
¿Ratificar o no ratificar el acuerdo Unión Europea-Mercosur?	29
Los “perdedores” del Mercosur tras el Acuerdo con la Unión Europea	32
Acuerdo Mercosur – Unión Europea: sección relativa al Comercio Electrónico	36

Acuerdo Mercosur-Unión Europea: ¿beneficioso o perjudicial?

El caso del sector agropecuario

Daniela Agrano

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR. Integrante del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales.
Email:daniela.agrano@gmail.com

En el año 2016 diversos factores de carácter doméstico e internacional condujeron al Mercosur y la Unión Europea (UE) a manifestar la voluntad de relanzar las negociaciones para alcanzar la firma de un acuerdo de libre comercio. Las mismas atravesaban en aquel momento un período de estancamiento desde el año 2012 aproximadamente. Luego de sucesivos encuentros y reuniones, el día 28 de junio de 2019, ambos bloques lograron un consenso respecto a las disposiciones generales del acuerdo comercial.

Ambos procesos de integración representan conjuntamente un mercado del 25% del PBI mundial, el 37% del comercio global y el 29% de los flujos mundiales de inversión extranjera directa. Según el consenso alcanzado, el proceso de liberalización del comercio implicaría una desgravación del 93% de las exportaciones del Mercosur a la UE, un trato preferencial para el 7% restante y una desgravación del 91% de las exportaciones de la UE al Mercosur. Sin embargo, se trata de una liberalización gradual y asimétrica, debido a que los tiempos de desgravación son más cortos para la UE y más graduales para el Mercosur (en 4 años a partir de la entrada en vigor del acuerdo, la UE estaría aplicando la mitad del arancel promedio actual mientras que el Mercosur reduciría su arancel promedio a la mitad recién en 9 años).

Ante esta situación, un interrogante que se plantea a ambos lados del Atlántico es el siguiente: el acuerdo alcanzado, ¿resulta beneficioso o perjudicial? Dado que no sería posible brindar una respuesta única y por igual a todos los actores involucrados, seguidamente se plantea un segundo interrogante: ¿quiénes se benefician y quiénes se perjudican con dicho acuerdo? Sin embargo, la respuesta no puede formularse de manera determinante en ningún caso debido a que el acuerdo no resulta en sí mismo “beneficioso” ni “perjudicial” para ningún sector o país en particular. A continuación tomaremos a modo de ejemplo los casos del sector agropecuario del Mercosur y de la Unión Europea para mostrar que la posibilidad de mitigar los riesgos y maximizar los beneficios potenciales del acuerdo depende de las políticas nacionales de cada uno de los países y de su coordinación entre sí al interior de cada bloque.

Por un lado, en el caso del Mercosur, el acuerdo alcanzado otorga oportunidades para mejorar el acceso al cerrado mercado europeo de bienes agropecuarios. Según lo consensuado, la UE otorgará acceso preferencial en el 99% del comercio con el Mercosur, eliminando aranceles para el 84% de las importaciones y concediendo cuotas o preferencias fijas a los demás productos agropecuarios. Dado

que las exportaciones del Mercosur hacia la UE están concentradas en este tipo de productos, el sector agropecuario es el que tiene más oportunidades de competir con su oferta exportadora, por lo que la apertura del mercado de la UE implica la posibilidad no solamente de ampliar los flujos de comercio existentes sino también de diversificar las exportaciones a partir de la comercialización de productos que actualmente no se exportan a dicho mercado. Teniendo en cuenta que desde el año 2014 Argentina, Brasil y Uruguay no forman parte del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE¹ y que Paraguay fue excluido del mismo desde el año 2019, el acuerdo comercial podría devolver a estos países parte de los beneficios que tenían anteriormente, contribuyendo a aumentar la competitividad de las economías del Mercosur y a fortalecer las cadenas de valor al interior del bloque.

Sin embargo, la desgravación arancelaria no garantiza *per se* el acceso al mercado europeo, dado que las exportaciones realizadas hacia la UE deben cumplir un conjunto de requisitos (ambientales, laborales, sanitarios y fitosanitarios, entre otros) que complejizan el proceso de comercialización. Por lo tanto, para que el acuerdo se traduzca en oportunidades de negocios resulta necesario que paralelamente se generen los incentivos y marcos regulatorios apropiados para impulsar a los sectores productivos a adoptar los estándares internacionalmente requeridos para poder comercializar. A su vez, para mejorar la competitividad externa del bloque se requiere el desarrollo de mecanismos de coordinación a nivel regional que permitan potenciar la productividad del sector y optimizar la logística del comercio exterior. Las continuas tensiones al interior del Mercosur han dificultado la concreción de estas tareas, provocando la inexistencia de una red de relaciones cooperativas entre los actores de la cadena productiva. De esta manera se evidencia que los “beneficios” del acuerdo con la UE no se adquieren de manera automática dado que su efectiva obtención implica superar una serie de desafíos a nivel nacional y regional que requieren primeramente de la voluntad política necesaria para afrontarlos.

Por otro lado, en el caso de la UE, el acuerdo comercial alcanzado con el Mercosur ha sido criticado por los prejuicios que potencialmente generaría en el sector agropecuario de los países miembros del bloque. Según los agricultores, el acceso otorgado a través de la desgravación arancelaria y la concesión de cuotas demuestra que la cuestión agrícola ha sido utilizada por los negociadores europeos como herramienta de canje para obtener beneficios en otros sectores. Particularmente denuncian la existencia de una “política de doble estándar” entre las condiciones que se exigen a los productores europeos y aquellas que se les tolera al Mercosur respecto a cuestiones ambientales, de seguridad alimentaria y bienestar animal. De esta

¹ Es un sistema que otorga aranceles cero o preferencias a las importaciones de los países en desarrollo que son clasificados por el Banco Mundial como países que se encuentran por debajo del nivel de ingreso medio-alto, sumado a la condición de haber ratificado 27 convenciones internacionales para obtener SGP+.

manera, los productores agropecuarios manifiestan que se verían expuestos a una competencia desleal frente a las importaciones provenientes del Mercosur, las cuales perjudicarían su participación en el mercado interno, afectando directamente al sector productivo.

A pesar de ello, resulta necesario tener en cuenta que la UE históricamente ha sostenido a su sector agropecuario a través de la Política Agrícola Común (PAC) otorgando significativos subsidios a los productores y manteniendo altos aranceles a las importaciones de productos de dicho sector. Particularmente Francia es el mayor beneficiario de los fondos de la PAC, donde los agricultores se organizan en extensas granjas familiares, las cuales dependen en gran medida de los subsidios europeos y perciben bajos ingresos debido a la falta de viabilidad económica de su actividad. Un dato ilustrativo de esta situación es la tasa de disminución del número de granjas ganaderas, la cual se ha duplicado en Francia desde el año 2017. De esta manera, y ante la reducción del presupuesto de la PAC de un 48% a un 38% aprobado por la Comisión Europea para el período 2021-2027, se evidencia que el paradigma actual resultará insostenible a largo plazo ante el avance de la liberalización. Por lo tanto, los países que reciben la mayor parte de estos fondos deberían orientar sus esfuerzos a implementar programas de transformación productiva para asistir en la transición a los sectores más afectados a través de la coordinación de políticas a nivel regional que tiendan a garantizar el cumplimiento de reglas comunes, generar un sistema productivo integrado e incentivar la incorporación de tecnologías que permitan, por ejemplo, la especialización del sector en productos de calidad con significativo valor agregado.

A partir del análisis realizado de ambos casos concluimos que juzgar el acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea como “beneficioso” o “perjudicial” para determinado sector o país implicaría estar realizando un análisis determinista y prematuro. Más allá de los pronósticos, no resulta posible calificar fehacientemente de manera anticipada la capacidad y voluntad que tienen los diferentes actores involucrados para efectivamente aprovechar las oportunidades que este acuerdo puede otorgar y para mitigar los riesgos o disminuir las pérdidas que el mismo pudiera generar. Precisamente los resultados concretos dependerán de las decisiones que tomen de ahora en adelante los gobiernos y los distintos actores productivos a nivel nacional y conjuntamente a nivel regional. Las cartas están echadas, pero sólo los jugadores hábiles sabrán aprovechar estratégicamente la partida.

El Tratado UE-Mercosur en contexto. Una mirada desde el otro lado del Atlántico

Valeria Cortese

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR. Integrante del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales.
Email:vale.cortese.24@gmail.com

“Es preciso dar forma al comercio mundial de forma proactiva y gestionarlo para garantizar que sea justo, refleje nuestros valores y siga estando firmemente enraizado en un sistema basado en normas.”² Con esta frase comienza el documento oficial publicado por la Comisión Europea en septiembre de 2017 que sigue una línea de continuidad con el primer documento referido al comercio publicado en 2015, luego de que la actual Comisión haya comenzado su mandato en noviembre de 2014. Este último artículo titulado “Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable” apunta a configurar una política comercial europea más sólida y ambiciosa, pues, de este modo, la UE contribuirá a encauzar la globalización, y, en última instancia, hará a la Unión Europea (UE) más fuerte.

Así, la pretensión de diseñar una nueva política comercial esbozada en 2015 denota la elección de una estrategia que toma al comercio como el pilar principal a la hora de que la UE logre sus objetivos en sus interacciones con terceros. La herramienta para viabilizar este fin es interconectar a la UE con las diferentes regiones del mundo a través de la negociación y firma de nuevos acuerdos de libre comercio, y del *aggiornamento* de los existentes. Los acuerdos comerciales son presentados como “palancas para promover, en todo el mundo, valores europeos como el desarrollo sostenible, los derechos humanos, el comercio justo y ético, y la lucha contra la corrupción.”³

Con esta lógica se menciona la necesidad de firmar Tratados de Libre Comercio con la región de Asia-Pacífico (TLC), por su importancia para el funcionamiento de las cadenas de valor mundiales. La redefinición de las relaciones con África para que los cambios experimentados en los últimos tiempos por dicho continente sean sostenibles en el tiempo. Se señala también como tarea a realizar, la modernización del Acuerdo Global UE-México, y del Acuerdo de Asociación con Chile. Y, por último, respecto a las negociaciones con el Mercosur, “la UE vuelve a confirmar su compromiso por alcanzar

² Comisión Europea, «Una política comercial equilibrada y progresista para encauzar la globalización», COM (2017) 492, de 13 de septiembre de 2017.

³ Comisión Europea, «Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable», COM (2015) 497, de 14 de octubre de 2015.

un TLC amplio y completo con el Mercosur, que tenga en cuenta la realidad económica de la región y cuyo objetivo sea eliminar obstáculos y fomentar el comercio.”⁴

Esta ambiciosa agenda fue puesta en práctica y durante los años sucesivos desde el 2015 hasta hoy, la Comisión Europea se embarcó en diferentes negociaciones, en diferentes áreas geográficas, a diferentes velocidades. El primer resultado fue conseguido con la firma del CETA con Canadá en octubre de 2016 y su entrada en vigor provisional en septiembre de 2017. Luego, en julio de 2017, la UE y Japón lograron el Acuerdo de Asociación Económica, que en febrero de este año entró en vigor.

A finales del 2017 y principios del 2018, la Comisión tomó un nuevo impulso y comenzó a acelerar las negociaciones comerciales existentes. Por una parte, como forma de hacer frente a la impugnación de Trump al régimen comercial liberal. Por otra parte, como una manera de mostrarse como un actor relevante y sólido, que habla con una voz única frente a las acusaciones de una crisis que atravesaría la UE, cuyo hito fue el Brexit. Así, la política comercial se revalorizó en el sentido de que su funcionalidad se duplicó. Pues, ya no se trataba solo de una estrategia para impulsar valores europeos y posicionar mejor a la UE en el sistema internacional, sino que la política comercial gravitó en función de intereses más profundos, tanto internos como externos. De un lado, tener una política comercial asertiva y eficaz es redituable a nivel de cohesión intrabloque e institucional. En este sentido, muestra una Comisión capaz de desempeñar sus tareas. Por otro lado, a través de la política comercial, la UE está defendiendo el mantenimiento del entramado de normas y reglas que rigen al comercio mundial desde el final de la segunda posguerra y, a su vez, direcciona los cambios que considera pertinentes respecto a esas normas, fomentando sus propios estándares a escala internacional (Young, 2015).

Es así como en noviembre de 2017, la UE y Chile se reunieron para emprender las negociaciones para la modernización de su acuerdo. Posteriormente, en abril 2018 la Comisión firmó la modernización del acuerdo con México. Inició negociaciones comerciales en junio y julio con Nueva Zelanda y Australia, respectivamente. Y en octubre firmó un acuerdo de libre comercio y protección de inversiones con Singapur, puerta para intensificar las negociaciones con los miembros de ASEAN.

Subyacente a todas estas negociaciones, se encontraban los diálogos con el Mercosur que habían sido relanzados en 2016. Luego de cada ronda de negociación se afirmaba la voluntad política de conseguir la firma de un tratado. Sin embargo, las desavenencias en las cuestiones técnicas entre las partes, neutralizaba la posibilidad de un acuerdo. Esto se observó cada vez que se anunció la “inminente” firma; primero, en la Conferencia Ministerial celebrada en diciembre de 2017 en Buenos Aires; luego, en la cumbre del G-20 a finales de noviembre del pasado año. Lo que ocurría,

⁴ Ídem.

siguiendo a Zelicovich, era que “hasta ahora, las negociaciones no habían enfrentado un verdadero *deadline*: una fecha tras la cual las posibilidades de alcanzar un acuerdo se redujeran de manera sustantiva; ello se habría presentado en la coyuntura actual” (2019:4).

Del lado europeo, la posibilidad de finalizar las tratativas se enmarca en el contexto antes descrito de aceleración de las negociaciones. No obstante, la “causa eficiente”⁵ que hizo posible la firma del acuerdo hay que buscarla en un factor más. La Comisión actual finaliza su mandato el 31 de octubre del presente año y, específicamente, en los últimos días de junio se estaban designando los nuevos perfiles que ocuparían los cargos vacantes. Este factor institucional hizo que un tratado con el bloque sudamericano, que llevaba más de 20 años de negociación, constituyera una prioridad. Su firma, en principio, se capitalizaría políticamente a nivel intraeuropeo, pues, simbolizaría la culminación de aquellas líneas de acción trazadas en 2015.

Así, la firma del acuerdo el 28 de junio debe ser inscripta dentro de un marco más amplio donde la UE como actor internacional de las RRII y tradicional defensor del régimen comercial liberal está actuando en función de intereses propios, cuyo valor político actualmente le resulta muchos más ventajoso, a tal punto que el carácter político que revierte la firma trasciende la mera finalización de un acuerdo comercial que disminuya las barreras al comercio entre ambas partes.

Referencias bibliográficas:

Comisión Europea (2015). Comercio para Todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*. Luxemburgo. Recuperado de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154134.pdf.

Una política comercial equilibrada y progresista para encauzar la globalización. (2017). *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*. Luxemburgo. Recuperado de: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4a4b13f2-e3a6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF>

Sophie, M. (2007). Managing Globalization? The EU in International Trade Negotiations. *Journal compilation Blackwell Publishing Ltd*.

Alasdair, Y. (2015). Liberalizing trade, not exporting rules: the limits to regulatory coordination in the EU's ‘new generation’ preferential trade agreements. *Journal of European Public Policy*. Recuperado de: <http://www.tandfonline.com/loi/rjpp20>

⁵ Siguiendo a Waltz en “The Man, the State, and War” (1959), la causa eficiente refiere al motor o estímulo que desencadena el hecho o proceso.

Zelicovich, J. (2019). El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final. *Fundación Carolina*. Recuperado de: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>

Aplicación provisional del Acuerdo Mercosur-Unión Europea

Laura María D' Alesio

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Integrante del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales y del Observatorio Político Electoral. Email:lauri_dalesio@hotmail.com

Tras la polémica que generó la opacidad del Acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea, el Gobierno argentino decidió publicar a través de Cancillería los resultados que dejaron como saldo esas negociaciones. Junto con estos documentos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto aclara que no se trata de un texto legal y que los mismos solo serían definitivos una vez firmado el acuerdo. En dicho sentido, este último sería obligatorio para las Partes en virtud del derecho internacional solo después de que cada una de ellas complete los procedimientos legales internos necesarios para la entrada en vigor del Acuerdo o – en lo que aquí nos atañe - su aplicación provisional.

Se supone que para que el Acuerdo Mercosur-Unión Europea entre en vigencia necesita de la ratificación previa del Parlamento Europeo y de los parlamentos de sus 28 países miembros, más la de los cuatro Estados sudamericanos. Como la finalización de este proceso legislativo podría llevar años, los países del bloque sudamericano comenzaron a buscar su aplicación provisional de manera bilateral.

Así lo habían anticipado el canciller argentino, Jorge Faurie, y el ministro de producción y trabajo de la Nación, Dante Sica, cuando expresaron que buscarían una aprobación provisoria, incluso si el Parlamento de alguno de los países miembros del Mercosur demorase su tratamiento. Según trascendió, la intención del oficialismo sería ingresar el proyecto recién a fin de año y habilitar el debate sólo en caso de ganar las elecciones generales de octubre.

Faurie indicó que el pilar comercial del Acuerdo podría entrar en vigencia provisoriamente en 2021. El funcionario explicó que, a diferencia de los temas ambientales, políticos o institucionales – que requieren de la aprobación del Parlamento de la Unión Europea y luego la ratificación del Parlamento de cada miembro del bloque – en los temas económicos y comerciales se instrumentó una facultad delegada al Parlamento Europeo para que puedan comenzar a estar operativos de forma anticipada. De hecho y a modo de aclaración, es el Consejo Europeo, quien en virtud del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, puede autorizar la aplicación provisional para la posterior aprobación del Parlamento.

Si bien la posibilidad de una aplicación provisional ya se estaba discutiendo entre los integrantes del Mercosur, se terminó de resolver en la Cumbre de

presidentes celebrada a mediados de julio. Desde ese momento empezó a resonar más y más la idea una aplicación provisional, un concepto que no estaba presente en los medios desde hace años y que resultaba ajeno para muchos de nosotros.

Teniendo en cuenta la escasa y confusa información que ha trascendido por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la proliferación de notas periodísticas con datos incorrectos, es necesario volver a la pregunta que originó este artículo ¿qué supone la aplicación provisional de este tratado? ¿Supone la posibilidad de que el Poder Ejecutivo de nuestro país disponga la aplicación del mismo antes de que el Congreso lo apruebe? Lo que actualmente plantean la mayoría de las noticias. ¿O supone disponer la aplicación del mismo antes de que el resto de los países del Mercosur lo hagan? Lo que se puede deducir del breve discurso de nuestro Canciller.

Efectivamente, la aplicación provisional es un instituto previsto por el Derecho Internacional en el artículo 25 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Dicho artículo dispone que un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor si el propio tratado así lo dispone o si los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo. Comúnmente, esto supone que el Poder Ejecutivo disponga la aplicación de un tratado que debe ser aprobado por el Congreso antes de que esa aprobación se produzca, lo que se podría interpretar como un alejamiento de nuestra Constitución, en tanto el Poder Ejecutivo negocia, concluye y firma un tratado y el Congreso de la Nación lo aprueba o lo desecha.

Aun si este fuese el caso, no se trataría de un acto inconstitucional, en tanto la entrada en vigor y la aplicación provisional son dos procesos diferentes y la segunda no reemplaza a la primera, siendo en realidad un mecanismo de vocación transitoria. Además, de que en la ley N° 19865 de aprobación de la Convención de Viena, nuestro país realiza dos reservas, pero ninguna referida a esta temática.

Sin embargo, en este caso la aplicación provisional supone la posibilidad de que las cláusulas comerciales del Acuerdo empiezan a funcionar incluso antes de que el resto de los países del Mercosur lo aprueben. Esto significa que el país del Mercosur cuyo Congreso acepte el acuerdo lo podrá hacer efectivo tras el aval correspondiente del Parlamento Europeo y sin la necesidad de la aprobación de los otros países del bloque. Es así que no podríamos hablar de inconstitucionalidad pero si del hecho de que la aplicación provisional atentaría contra la política comercial externa común del Mercosur.

Conforme el Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común, los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común que implica el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados, y la coordinación

de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales. Esta política comercial común está, además, plasmada en la decisión 32/00 que reafirma el compromiso de los Estados Partes de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial.

Justamente, cuando la política comercial es común los cuatro países miembros del Mercosur dejan de adoptar sus decisiones a este respecto de manera unilateral para pasar a adoptarlas como un conjunto sujeto a una única política comercial externa. La violación de la misma llevaría a la no-integración del espacio económico unificado que se pretende construir.

No es la primera vez que se ha problematizado la decisión 32/00. Hay quienes creen que es un error no asumir que el estancamiento que atraviesa el bloque afecta seriamente las condiciones macroeconómicas de los países y hay quienes, por el contrario, creen que estas iniciativas y propuestas no hacen sino erosionar al Mercosur y deslegitimar sus avances.

Habiendo transcurrido pocos días desde el confuso anuncio, hay algunos interrogantes que podemos responder con certeza ¿qué es lo que motiva al gobierno argentino para avanzar en la aplicación provisional del Acuerdo? Desde Cancillería argentina resaltaron la necesidad de aprovechar lo antes posible los beneficios que tiene este acuerdo con un mecanismo de vigor provisional que sea vigente en cada país. Efectivamente, el propósito de la aplicación provisional no es otro sino el de conferir efecto inmediato a todas o a algunas – como en este caso - de las disposiciones del tratado, sin esperar la conclusión de los requisitos formales para la entrada en vigor que se contienen en el mismo. Su objetivo consiste en facilitar la aplicación del acuerdo internacional o de parte del mismo mientras se cumplen los trámites internos para la presentación del consentimiento.

Sin embargo, hay otros interrogantes que permanecen abiertos y generan más bien dudas. Desde la perspectiva mercosureña cabe preguntarse ¿se pone nuevamente en discusión la cuestión de la calidad institucional y jurídica del bloque? ¿es la labilidad de sus reglas uno de los factores que contribuye al deterioro de su imagen? Del lado argentino cabe cuestionarse ¿es una noticia confusa exhibida en tiempos de escasos triunfos políticos del oficialismo? ¿exponer esta ambigua información incrementa o aminora la opacidad del acuerdo?

Referencias bibliográficas:

Aseguran que los puntos del Acuerdo Mercosur-UE pueden entrar en vigencia en 2021. (2019). *Télam*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201907/374394-sica-y-faurie-destacan-que-los-puntos-comerciales-del-acuerdo-pueden-entrar-en-vigencia-en-2021.html>

Cancillería difundió los detalles del acuerdo Mercosur - Unión Europea. (2019). *Diario Perfil*. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/acuerdo-mercosur-ue-union-europea-letra-chica-cancilleria.phtml>

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Recuperado de: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

Objetivos del MERCOSUR. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/objetivos-del-mercosur/>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (2019). *Acuerdo de Asociación Mercosur - Unión Europea*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Ley N° 24.430*. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Ley N° 19865*. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217116/norma.htm>

Mercosur/CMC/dec n° 32/00 - Relanzamiento del Mercosur - Relacionamiento Externo. *Sistema de Información sobre Comercio exterior*. Recuperado de: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *EUR-Lex*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A12008E218>

La Unión Europea en negociaciones internacionales y la fuerza de su fragmentación institucional

Helene Dötsch

Maestría en Estudios Europeos, Universidad de Maastricht.
Actualmente realiza una instancia de investigación en la UNR,
participando como colaborando del Grupo de Estudios sobre
Negociaciones Comerciales Internacionales.

Es indiscutible que la Unión Europea (UE) tenía una ventaja de poder en las negociaciones con el Mercosur. Esta ventaja se refleja en el mantenimiento de las cuotas agrícolas y en su poder de determinar las condiciones en los servicios, la propiedad intelectual, la contratación pública y las indicaciones geográficas. Por un lado, esta fuerza es el resultado de su dimensión económica; por otro lado, sería un error omitir que la organización institucional también genera poder. Mientras tanto, la UE está siendo criticada por esta fragmentación institucional. Por ejemplo, la soberanía de los países sobre su política de seguridad y militar disminuyó el horizonte de posibles acciones hacia Rusia después de su anexión de Crimea. A menudo resultó en un mínimo denominador común cuando la UE elevó solo sanciones económicas sobre las actividades militares de Rusia en la Ucrania. Además, cuando los países intentaban encontrar una solución para el flujo de inmigrantes en 2015, ellos fueron incapaces de tomar una decisión sostenible (Carbone, 2013; Hill, Smith, & Vanhoonacker, 2017; Keukeleire & Paper, 2012; Marcela & Michael E, 2005; Meunier & Nicolaidis, 1999; Thomas, 2012).

La política europea es el resultado de un proceso de decisión entre niveles verticales (nacional, subnacional, supranacional) y compartido entre varios actores horizontales (sectores industriales, ámbitos políticos). Además, las instituciones pueden también desarrollar su propia agenda (De Ville & Orbie, 2014; Meunier & Nicolaidis, 1999; Rosamond, 2014). Sin embargo, dicha fragmentación y la diversidad de actores no solo puede limitar, sino también fortalecer la posición de la UE. Con el concepto teórico de '*cohesiveness*' – que significa la habilidad de comunicar una posición con una voz – académicos han analizado negociaciones y procesos de toma de decisiones de la UE y sorprendentemente han concluido que efectivamente la fragmentación de intereses y voces puede conferir una ventaja a la UE en negociaciones comerciales (Conceição-Heldt & Meunier, 2014).

Aunque esta suposición podría parecer controversial, las negociaciones entre el Mercosur y la UE confirman esta dinámica. La Comisión siguió su agenda de liberalizar los mercados para integrar la UE a la economía mundial (Nugent, 2003). Simultáneamente, los países individuales apuntaron a proteger sus intereses nacionales que no siempre están alineados con los objetivos de la Comisión. Al final, la

oferta de la UE en las negociaciones reflejó un mosaico de voces que sirvió como una herramienta más poderosa para imponer condiciones a los países del Mercosur.

Entre competencias compartidas y agendas independientes

Las competencias en negociaciones internacionales y la agenda de comercio exterior de la UE se establecen de la siguiente manera: la Comisión Europea y su Dirección General de Comercio conforman el negociador principal. Por ley, la Comisión diseña la política económica externa de la Unión junto con el Consejo y en conversación frecuente con el Parlamento. Prácticamente, la Comisión es el 'jefe negociador' que no solo se encarga de diseñar los tratados, sino que además encarna el poder de '*agenda-setting*' debido a la ventaja que le otorga el poseer información (Zimmermann, 2007). En general, la Comisión como una institución supranacional sigue una agenda pragmática y tecnocrática, buscando prácticamente extender sus competencias y fortalecer su derecho de existencia (Meunier, 2005; Nicolaïdis and Meunier, 2002; Pollack, 2003). Esa agenda es alcanzar e integrar los países de Europa entre ellos y además darles una ventaja competitiva en los mercados internacionales. Además, mayormente, la Comisión representa los intereses de actores supra y subnacionales (Bossuyt, Orbie, & Drieghe, 2018; Siles-Brügge, 2011). Así, asociaciones de compañías como Business Europe, European Business Roundtable o Aipex Brazil frecuentemente entran en comunicación con la Comisión para influir en la agenda de la economía exterior de la Comisión (Hurt, 2010; Van Apeldoorn, 2007).

Esta situación es muy distinta en el Consejo Europeo, donde los miembros son los 27 representantes de los gobiernos y representan sus intereses nacionales. Para iniciar negociaciones y establecer las bases de las ofertas, la Comisión solicita un mandato del Consejo. Prácticamente, en el caso con Mercosur, el mandato debió ser aprobado por unanimidad entre los países miembros de la UE porque al final el acuerdo de libre comercio deberá ser ratificado por los parlamentos nacionales. Durante los veinte años de negociaciones, un Comité del Consejo frecuentemente discute con la Comisión su margen de maniobra (Gomez Arana, 2017). Por ejemplo, en las negociaciones con Mercosur, Alemania siempre promovió las exportaciones de su tecnología, ingeniería e inversiones financieras. Mientras que Irlanda y Francia, países con una gran y fuerte lobby agrícola, quisieron proteger su poder económico. Al final, Alemania y Francia concluyeron negociaciones internas entre ellas para balancear pérdidas percibidas y después la decisión del margen fue presentada a la Comisión.

La tercera institución involucrada es el Parlamento Europeo, donde los políticos elegidos representan los intereses de las poblaciones de diferentes divisiones partidarias e ideológicas, también será el encargado de ratificar la última versión del acuerdo. Aunque el Parlamento ha mostrado una alineación política con el Consejo y la Comisión sobre las políticas de comercio exterior, es otro actor interviniente en el

proceso de la toma de decisiones, y la UE solamente ratifica un acuerdo que sea equilibrado entre esas instituciones.

Entonces, en las negociaciones con Mercosur, la Comisión mostró sus ofertas a los países con un comité de especialistas en negociaciones, fortalecido por grupos de lobby que confieren a la Comisión una *expertise* sin precedentes. Cuando Mercosur requirió concesiones, la Comisión no tuvo la autorización de ceder sin incluir los intereses de los países individuales en el Consejo. Conforme a lo dicho, los países nacionales buscan sostener sus intereses en el proceso de negociación interna. El resultado, un compromiso de los 27 miembros, es altamente vulnerable e inflexible, lo que termina convirtiéndose en una herramienta de poder frente al Mercosur (Meunier, 2005). Por eso, la oferta de cuotas a Mercosur es un compromiso entre industrias exportadoras subnacionales, los intereses agrícolas del mercado interno, y de las ideologías de los diputados del Parlamento. En todos los aspectos estas negociaciones fortalecieron la posición de la Comisión frente al Mercosur. El cambio de solo una condición individual puede iniciar un efecto grande y extender el tiempo de negociación enormemente. Con esta argumentación la Comisión se enfrentó a Mercosur, y pudo imponer sus condiciones a este bloque regional que carece de una coordinación institucional equivalente. Incluso si no es una estrategia intencional – es el resultado de su organización institucional. Parece paradójico que la fragmentación dificulta los procesos de integración en varios ámbitos, por ejemplo, en la Unión monetaria, en su política exterior, o además en sus negociaciones internacionales (CETA, TTIP), pero en las negociaciones con Mercosur simultáneamente representa una ventaja tan grande.

Referencias bibliográficas:

- Bossuyt, F., Orbie, J., & Drieghe, L. (2018). EU external policy coherence in the trade-foreign policy nexus: foreign policy through trade or strictly business? *Journal of International Relations and Development*, (February), 1–22. <https://doi.org/10.1057/s41268-018-0136-2>
- Carbone, M. (2013). Between EU actorness and aid effectiveness: The logics of EU aid to Sub-Saharan Africa. *International Relations*, 27(3), 341–355. <https://doi.org/10.1177/0047117813497300>
- Conceição-Heldt, E., & Meunier, S. (2014). Speaking with a single voice: Internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance. *Journal of European Public Policy*, 21(7), 961–979. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.913219>
- De Ville, F., & Orbie, J. (2014). The European commission's neoliberal trade discourse since the crisis: Legitimizing continuity through subtle discursive change. *British*

Journal of Politics and International Relations, 16(1), 149–167.
<https://doi.org/10.1111/1467-856X.12022>

Gomez Arana, A., & Gomez Arana, A. (2017). European Union policy-making towards Mercosur. *The European Union's Policy towards Mercosur*: <https://doi.org/10.7765/9781526108401.00009>

Hill, C., Smith, M., & Vanhoonaeker, S. (2017). *International relations and the European Union*. Oxford University Press. Retrieved from <https://global.oup.com/academic/product/international-relations-and-the-european-union-9780198737322?cc=nl&lang=en&>

Hurt, S. R. (2010). Co-operation and coercion ? The Cotonou Agreement between the European Union and acp states and the end of the Lome´ Convention Co-operation and coercion ? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention, 6597. <https://doi.org/10.1080/713701373>

Keukeleire, S., & Paper, D. P. (2012). EU Foreign Policy and the Challenges of Structural Diplomacy: Comprehensiveness, Coordination , Alignment and Learning Stephan Keukeleire (University of Leuven / College of Europe) DSEU Policy Paper 12 : February 2012 Comprehensiveness , Coordination .

Marcela, S., & Michael E, S. (2005). Coherence and Conditionality in European Foreign Policy: Negotiating the EU-Mexico Global Agreement. *Journal of Common Market Studies*, 43(1), 171. Retrieved from <http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/jcms/2005/00000043/00000001/art00009>

Meunier, S., & Nicolaidis, K. (1999). Who speaks for Europe? The delegation of trade authority in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 37(3), 477–501. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00174>

Meunier, S. (2005). *Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Pollack, M. A., (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU* (Oxford: Oxford University Press).

Rosamond, B. (2014). Three ways of speaking Europe to the World: Markets, peace, cosmopolitan duty and the EU's normative power. *British Journal of Politics and International Relations*, 16(1), 133–148. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.12013>

- Siles-Brügge, G. (2011). Resisting Protectionism after the Crisis: Strategic Economic Discourse and the EU-Korea Free Trade Agreement. *New Political Economy*, 16(5), 627–653. <https://doi.org/10.1080/13563467.2011.602187>
- Thomas, D. C. (2012). Still Punching below Its Weight ? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy *, 50(3), 457–474. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02244.x>
- Van Apeldoorn, B. (2007). Transnational Class Agency and European Governance: The Case of the European Round Table of Industrialists. *New Political Economy*, 5(2), 157–181. <https://doi.org/10.1080/713687772>
- Zimmermann H (2007). Realist power Europe? The EU in the negotiations about China's and Russia's WTO accession. *J Common Mark Stud* 45(4):813–832.

Acuerdo Mercosur-Unión Europea: ¿una oportunidad para la región sudamericana?

Ignacio Egea Dellarda

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR. Integrante del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales. Ayudante alumno de la cátedra de Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas y de la cátedra de Elementos Generales de la Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales
Email:nachoegeadellarda@live.com

El 28 de junio de 2019 sucedió algo que no creíamos probable tras 20 años de negociaciones y numerosos estancamientos. En una conferencia de prensa conjunta en la Cumbre del G-20 en Osaka, el presidente argentino, Mauricio Macri, y el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, anunciaban que la Unión Europea y el Mercosur habían logrado cerrar un acuerdo comercial entre ambas regiones (EFE, 2019; Zelicovich, 2019).

Si bien todavía no conocemos la totalidad de la letra chica del acuerdo, la noticia del final de las negociaciones ha dado mucha tela para cortar en los medios de comunicación y las redes sociales a ambos lados del océano Atlántico. Coincidimos con Zelicovich en que el acuerdo “se entiende desde la política, no desde la economía” (2019) y hasta que no se publique la letra del tratado no tendremos la certeza de quiénes son los grandes perjudicados y los grandes beneficiarios de esta asociación comercial.

El acuerdo, de ser ratificado por las partes, garantiza a los Estados parte del Mercosur el ingreso a un mercado estratégico con más de 500 millones de habitantes y un PBI per cápita de USD 34.000 a más del 93% de las exportaciones del bloque sudamericano a arancel cero (Mercosur, 2019).

Como se ha hecho mención previamente, el cierre del acuerdo ha despertado el interés de la opinión pública y se han hecho presentes los altos costos que la apertura al mercado comunitario europeo puede traer para nuestras economías en general y nuestras industrias en particular, siendo la re-primarización uno de los posibles efectos más acuciantes. En este sentido es importante remarcar que la profundización del neo-extractivismo y la re-primarización de las economías de los Estados partes no comenzará con un acuerdo que todavía tiene una fecha de entrada en vigor poco clara y plazos de implementación que, en algunos casos se prevé que lleguen a los 15 años. De hecho, muchos autores, entre los que resaltan Svampa (2013) y Gudynas (2012), hace más de seis años, han teorizado sobre cómo los “Estados

compensadores” habían alcanzado un “Consenso de los *Commodities*” que re-primarizaba las economías de Latinoamérica de una manera no sustentable⁶.

Esto no quiere decir que el Acuerdo sea sumamente beneficioso para la región, pues no deja de ser un acuerdo de libre comercio asimétrico. No obstante, coincidimos en que los costos de no ratificarlo y revertir el avance pueden ser más elevados que proseguir con el acuerdo, presentándonos el desafío de reducir los impactos negativos y maximizar los beneficios (Zelicovich, 2019).

¿Pero cómo podemos maximizar los beneficios? El presente ensayo, busca traer a la discusión un aspecto poco explorado hasta el momento, es decir, la posibilidad de utilizar el acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea como un mecanismo de la región latinoamericana para diversificar su dependencia y ganar mayor autonomía, en un escenario de bipolaridad emergente (Actis & Creus, 2018).

Según Muñoz, “el concepto de diversificación de la dependencia postula que es deseable atenuar la subordinación respecto de tan sólo uno o unos cuantos centros externos mediante la expansión de los contactos internacionales” (Muñoz, 1987). Actualmente, los países del Mercosur se encuentran en el medio de la batalla entre el águila y el dragón, evitando un acoplamiento con uno u otro, en la medida en que la bipolaridad volátil lo permite (Actis & Creus, 2019). El acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea puede otorgarle a la región mayor margen de maniobra y alivianar la dependencia mediante la revitalización de un vínculo comercial histórico entre el viejo y el nuevo continente.

De esta manera, se podría explotar la voluntad política europea de concretar el acuerdo y potenciar los beneficios del mismo. Al hablar de voluntad política europea, no debe pasársenos por alto el motivo del inicio de las negociaciones del acuerdo ya que podemos encontrar algunas similitudes con la conclusión de las mismas. La firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Mercosur-UE en 1995, y su ratificación en 1999, es el resultado de la voluntad europea de no perder espacio en el mercado sudamericano ante la amenaza del ALCA. Una vez que la iniciativa de construcción de una zona de libre comercio interamericana fue desactivada, en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, las negociaciones de la UE con el Mercosur ingresaron también en un *impasse* del que solo fue posible salir en 2016 cuando, entre otras razones, puede pensarse que la UE reconoció una nueva amenaza. La

⁶ Gudynas define como “Estado compensador” a aquellos configurados a partir de la defensa del neoextractivismo para la captación de mayores porciones de renta extractivista con el fin de dirigirla a programas de lucha contra la pobreza o asistencia a sectores vulnerables. Bajo la misma línea, Svampa define como “Consenso de los *Commodities*” al no cuestionamiento del modelo redistributivo basado en el neoextractivismo que trae como consecuencia algunos problemas como la re-primarización de las economías, desplazamiento forzoso de comunidades originarias e impactos negativos en el medio ambiente.

preocupación europea ya no eran los Estados Unidos, sino la República Popular de China y su ascenso pacífico, que poco a poco se consolidaba como socio estratégico en toda Sudamérica (Makuc, Duhalde, & Rozemberg, 2015).

La Unión Europea mediante la conclusión de este acuerdo busca “disputar el juego de poder en el mundo” (Zelicovich, 2019), un juego en el que hasta ahora ha tenido sólo un rol secundario mientras las dos principales economías del mundo se enfrentan en una guerra comercial. Para el Mercosur, bajo nuestro punto de vista, el Acuerdo puede significar tanto un tanque de oxígeno como un salvavidas de plomo, todo depende de cómo nuestros gobiernos lo gestionen. Y esta gestión no se agota en la diversificación de la dependencia. Debemos estrechar y fortalecer nuestros vínculos comerciales con el resto del mercado latinoamericano (Zelicovich, 2019), no en vano la otra pata para superar la dependencia es “el desarrollo de un proceso de cooperación latinoamericano” (Muñoz, 1987). En tanto y en cuanto nuestros competidores sean gigantes, políticos o económicos, la cooperación es nuestra única forma de salir victoriosos. O al menos de seguir en el juego.

Referencias bibliográficas:

Actis, E., & Creus, N. (2018). América Latina en la nueva bipolaridad emergente. *Nueva Sociedad*.

Actis, E., & Creus, N. (2019). Argentina, entre el águila y el dragón. *Perfil.com*. Recuperado de <https://www.perfil.com/columnistas/argentina-entre-el-aguila-y-el-dragon.phtml>

EFE. (2019). La UE y Mercosur celebran su acuerdo en un G20 marcado por las tensiones. *www.efe.com*. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/economia/la-ue-y-mercosur-celebran-su-acuerdo-en-un-g20-marcado-por-las-tensiones/20000011-4012032>

Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, N° 237 Enero-febrero 2012, 19.

Makuc, A., Duhalde, G., & Rozemberg, R. (2015). *La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del acuerdo marco de cooperación: Quo vadis?* <https://doi.org/10.18235/0000099>

MERCOSUR. (2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE*.

Muñoz, H. (1987). El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: Temas y enfoques dominantes. *Estudios Internacionales*, 20(80), 406–434. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1987.15696>

Svampa, M. (2013). «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina | Nueva Sociedad. *Nueva Sociedad*, N°244, marzo-abril de 2013, ISSN:0251-3552. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>

Zelicovich, J. (2019, agosto 6). *El acuerdo Mercosur-UE se entiende desde la política, no desde la economía* (G. Rossini). Recuperado de: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/204331-el-acuerdo-mercosurue-se-entiende-desde-la-politica-no-desde-la-economia-entrevista-politica.html

Acuerdo Mercosur-Unión Europea: la situación de Paraguay y Uruguay

Andrea Foglia

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR. Integrante del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales.
Email:andreafoglia@hotmail.com

Según la vicepresidente *senior* de la agencia de calificación de riesgo neoyorquina Moody's, los mayores beneficiarios del Acuerdo firmado a finales de junio de 2019 entre el Mercosur y la Unión Europea serían Paraguay y Uruguay. Esto se debe, principalmente, a que los sectores industriales sensibles de estos países no compiten directamente con los de la Unión Europea, como si es el caso de los sectores de Argentina y Brasil.

Citando palabras de la mandataria,

Uruguay y Paraguay serán los más beneficiados del acuerdo, dado que son economías abiertas y pequeñas. (...) En el caso de Brasil y Argentina, las economías más grandes del Mercosur, prevemos que los beneficios económicos serán importantes, pero proporcionalmente menores y que las perspectivas macroeconómicas seguirán estando dominadas por acontecimientos domésticos (El Cronista, 2019).

¿Es esto cierto? En este artículo procederé a analizar los principales costos y beneficios para ambas economías.

En el caso de **Paraguay**:

A pesar de que los cuatro Estados Parte del Mercosur se mostraron sumamente positivos sobre los beneficios que este Acuerdo conllevaría, el presidente paraguayo, Mario Abdo Benítez, es quien parece haber obtenido las mayores ventajas para su país. Paraguay logró obtener un trato especial y diferenciado en materia de importación de autopartes, servicios fluviales, medidas sanitarias y fitosanitarias, así como en el Sistema Generalizado de Preferencias. Esto implicaría amplias ventajas para Paraguay, ya que, a su vez, es el único Estado Parte del Mercosur que posee un período mayor para la aplicación de instrumentos de defensa comercial.

Entre estas medidas se destacan que, en el sector de autopartes, Paraguay obtuvo un 5% adicional para 17 subpartidas con respecto a los demás Estados Parte del Mercosur, para la importación de materiales no originarios, alcanzando un 55% por cuatro años después de la entrada en vigor del Acuerdo.

A su vez, Paraguay consiguió una cuota exclusiva en el mercado de azúcar orgánica europeo de 10.000.000 KG, con arancel 0% intracuota. Esto beneficiará directamente a los pequeños productores locales de este rubro.

Tanto en compras públicas como en servicios fluviales, Paraguay logró excluir los mismos del Acuerdo, beneficiando así a las empresas de nacionalidad paraguaya.

En lo que respecta al sector industrial, la liberalización al momento de entrada en vigor del Acuerdo implica una mejora para 5.000 productos que estaban incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias hasta 2018, entre los cuales se encontraban manufacturas de madera; semillas y frutos oleaginosos; plantas industriales o medicinales, entre otros.

Al ser la Unión Europea el principal importador de servicios, los beneficios obtenidos mediante el Acuerdo permiten a las empresas exportadoras de este rubro paraguayas incrementar sus ganancias en unos 1.000 millones de dólares. La cifra total exportada por Paraguay en 2018 ha sido de 946,1 millones de dólares. (SECEM, 2019)

En el caso de **Uruguay**:

Cancillería primeramente emitió un comunicado de prensa en el cual manifestó que: “El Acuerdo es el primer acuerdo de gran impacto comercial que alcanza el Mercosur con terceros. En un contexto global de aumento del proteccionismo, la UE (segunda economía mundial) y el Mercosur (en conjunto, quinta economía mundial) construyen una zona de libre comercio y apuestan a la cooperación para el fomento del crecimiento económico, el empleo y las inversiones, en beneficio de sus pueblos”. (Ministerio de Relaciones Exteriores Uruguay, 2019)

Y sostuvo que específicamente en el caso de Uruguay, “El capítulo comercial del Acuerdo contempla beneficios para la oferta exportable de Uruguay con destino a la Unión Europea y contempla los intereses de Uruguay en materia de propiedad intelectual, servicios, compras públicas y los regímenes especiales, entre otros”. (Ministerio de Relaciones Exteriores Uruguay, 2019)

Según el Informe que posteriormente realizó Cancillería, es la Unión Europea tanto el segundo destino de las exportaciones del Mercosur, como el segundo destino de las exportaciones uruguayas y un 20% del total de las mismas se dirige a este destino, donde los principales productos son la carne bovina, el cuero, la celulosa, los cítricos, el arroz y la madera.

En lo que respecta al acceso al mercado de bienes, al recibir el Mercosur un trato diferencial, un 40% del total de aranceles pagados por bienes exportados se reduciría al momento de desgravación total estipulado en el Acuerdo. Esto representaría para Uruguay un diferencial aproximado de 106 millones de dólares.

Debido a que el 70% de los aranceles será eliminado de manera inmediata al momento de entrar en vigor el Acuerdo, productos como porotos de soja, harina, productos provenientes de la pesca, cueros, grasas, legumbres, entre otros, se verían beneficiados automáticamente por esta desgravación. El 30% restante se desgravaría en períodos de 3, 7 y 10 años, donde los productos de interés uruguayo que se ven principalmente beneficiados son: cítricos, lana, hortalizas, aceites vegetales, mermeladas, entre otros.

Pero el principal beneficio lo obtuvieron los productos provenientes de la pesca, cueros y cítricos, debido a que pagaban altos aranceles para acceder al mercado europeo tras la finalización del Sistema Generalizado de Preferencias en 2014. En lo que respecta a las carnes, arroz y miel, estos productos ingresarían mediante el sistema de cuotas a implementarse en 5 años tras la entrada en vigor del Acuerdo, otorgándole un beneficio de entre 65 y 95 millones de dólares al año.

Por último, a pesar de que el acuerdo prohíbe el establecimiento de monopolios de exportación e importación de bienes, Uruguay ha logrado exceptuar de esta premisa a la multinacional ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland) y en el capítulo de Servicios ha salvaguardado los restantes monopolios y empresas nacionales uruguayas.

Cabe destacar que a pesar de los beneficios que se otorgan a los productos provenientes del Mercosur, la mayoría de los sectores que se consideraban sensibles para estas economías verán sus resultados en el mediano plazo. Esto no quita, no obstante, el gran avance que se dio al conseguir una desgravación arancelaria de tal magnitud en algunos productos.

Un importante logro para las empresas latinoamericanas es el cambio que se dará en la emisión de los certificados de origen para todas las exportaciones a partir del 6to año de la entrada en vigor del acuerdo a través de lo que se denomina “auto-certificación” por las propias empresas exportadoras. Serán éstas quienes declararán mediante esta certificación que el producto cumple con los requisitos de origen establecidos en el Acuerdo.

Exceptuando a los sectores vitivinícolas y lecheros que podrían ver su competencia perjudicada con el establecimiento de cuotas a 10 años, tanto para Paraguay como para Uruguay, la negociación y exclusión de determinados sectores del Acuerdo, parecen posicionar de manera más sólida a estos países frente a sus socios regionales.

Referencias bibliográficas:

“Acuerdo de Asociación MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: Síntesis del Acuerdo - Textos del Acuerdo” 2019, Ministerio de Relaciones Exteriores Uruguay, recuperado

23/08/2019 <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/publicaciones/acuerdo-asociacion-mercosur-union-europea-sintesis-del-acuerdo-textos>

Iglesia, M. 2019, “*Para Moody’s, los más beneficiados del acuerdo UE-Mercosur serán Uruguay y Paraguay*”, El Cronista, recuperado 23/08/2019 <https://www.cronista.com/economiapolitica/Para-Moodys-los-mas-beneficiados-del-acuerdo-UE-Mercosur-seran-Uruguay-y-Paraguay-20190701-0055.html>

“*Lo que implica para Paraguay el acuerdo Mercosur-Unión Europea*” 2019, Agencia de Información Paraguaya, recuperado 23/08/2019 <https://www.ip.gov.py/ip/lo-que-implica-para-paraguay-el-acuerdo-mercosur-union-europea/>

“*Los socios del Mercosur vaticinan mejoras económicas para la región*” 2019, Télam, recuperado 23/08/2019 <https://www.telam.com.ar/notas/201906/371184-acuerdo-mercosur-union-europea-argentina-uruguay-paraguay-brasil.html>

“*Negociadores de Paraguay consiguieron trato especial y diferenciado en acuerdo Mercosur-Unión Europea*” 2019, Ministerio de Relaciones Exteriores Paraguay, recuperado 23/08/2019 <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/negociadores-de-paraguay-consiguieron-trato-especial-y-diferenciado-en-acuerdo-mercosur-union-europea>

“*Paraguay considera una oportunidad histórica el acuerdo del Mercosur y la UE*” 2019, EFE, recuperado 23/08/2019 <https://www.efe.com/efe/america/economia/paraguay-considera-una-oportunidad-historica-el-acuerdo-del-mercosur-y-la-ue/20000011-4011813>

“*Presidente reconoció públicamente el logro de negociadores paraguayos para el Acuerdo Mercosur-UE*” 2019, Ministerio de Relaciones Exteriores Paraguay, recuperado 23/8/2019 <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/presidente-reconocio-publicamente-el-logro-de-negociadores-paraguayos-para-el-acuerdo-mercosur-ue>

[Servicios, 2019, Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR, recuperado 7/9/2019 https://estadisticas.mercosur.int/](https://estadisticas.mercosur.int/)

Uval, N. 2019, “*Acuerdo Mercosur-Unión Europea: ¿qué cambia para Uruguay?*”, La Diaria, recuperado 23/08/2019 <https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2019/7/acuerdo-mercosur-union-europea-que-cambia-para-uruguay/>

Mercosur: Flexibilización y Agenda Externa

Micaela Martino

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR. Integrante del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales.
Email:micaelamartino96@gmail.com

Desde inicios del corriente año se ha venido dando en el seno del Mercosur un fuerte debate sobre la reforma y apertura del bloque. Lo confuso hoy es que en el plano fáctico las ideas que los mandatarios expresaron respecto de la flexibilización regional no se condicen con los hechos.

La famosa flexibilización

Un tema que a principios del pasado mes de junio se volvió a poner sobre la mesa, en el marco de la visita de Estado de Jair Bolsonaro a la Casa Rosada, fue la cuestión de la flexibilización del Mercosur. Ambos mandatarios volvieron a enfatizar la propuesta de una reforma integral del bloque que lo torne menos burocrático, más flexible a la hora de los acuerdos individuales con terceros países –en un formato más similar al de un acuerdo de libre comercio que al de una unión aduanera- y un esquema de reducción de los aranceles para los productos extra bloque.

En estrecha relación con el debate de la flexibilización, en el pasado mes de abril el Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Ernesto Araujo, visitó la Argentina y pidió un “shock de aranceles”. Esta propuesta, en cierta medida, fue aceptada desde la Argentina, que expresó la necesidad de reducir a la mitad el Arancel Externo Común del bloque, pero no en forma abrupta sino gradual. Esto implica apertura a importaciones y un gran impacto en la industria local, que o es competitiva, o pierde.

De paradojas y contradicciones

En contraste con este discurso y con la propuesta de flexibilización emergen dos cuestiones que parecen, por un lado, dejar obsoleto el debate anterior y, por otro lado, instaurar una paradoja. Nos referimos al acuerdo con la Unión Europea (UE) y al “Peso-Real”.

En primer lugar, el tan esperado acuerdo con la UE parece entrar en contradicción con la intención de algunos países del Mercosur de apartarse del accionar conjunto para comenzar a negociar unilateralmente con terceros países. Lo que ocurrió, en cambio, es que el acuerdo con la UE, en vez de debilitar al Mercosur lo hizo resurgir al estilo ave fénix de las cenizas. Quizás en el escenario global del siglo XXI no esté mal buscar y lograr reformas estructurales como las que se plantearon los mandatarios del bloque sudamericano, el problema es que no impliquen un shock a las economías nacionales. En efecto, este tratado de libre comercio (TLC) pareciera

devolver al Mercosur la esperanza de insertarse en el mundo. Con el acuerdo con la Unión Europea el pasado 28 de junio, tras 20 años de negociaciones, las ideas de ruptura del bloque regional parecen haber quedado rezagadas a un segundo plano por el palpable éxito de la tarea negociadora de las partes. Este TLC implicaría ya no desprenderse del accionar colectivo sino llevar adelante una gran actividad conjunta del Mercosur.

Por su parte, entró en escena el “Peso-Real”, idea para constituir una unión monetaria entre Brasil y Argentina, surgida de la reunión en Buenos Aires entre Mauricio Macri y Jair Bolsonaro. Esta idea resulta paradójica puesto que, si los países buscan abrirse individualmente del bloque, ¿cómo es posible que manifiesten la intención de una moneda común? ¿Buscan actuar en conjunto o de forma separada? Algunos analistas como Federico Furiase, profesor de la Escuela de Negocios de la Universidad Torcuato Di Tella, lo interpretan como un gesto diplomático de apoyo en un contexto de elecciones muy particulares, aunque no se descarta que sea una buena señal de cara al futuro.

¿Hay un largo trecho?

Los comunicados finales de la 54° Cumbre de presidentes del Mercosur, transcurrida el pasado 16 y 17 de julio en la ciudad de Santa Fe, parece mostrarnos que la agenda interna y externa del bloque han pasado efectivamente del dicho al hecho, lo cual nos da una mirada optimista acerca de su funcionamiento a futuro.

Argentina, como anfitrión, propuso una dinámica de trabajo que gire en torno a tres ejes: reforma y fortalecimiento del bloque, profundización de la agenda económica y comercial y la concreción en acuerdos de la agenda externa de negociaciones.

En cuanto al primer eje, se buscó un Mercosur más agilizado y dinámico a través de mecanismos de simplificación como la eliminación de órganos que ya han cumplido su tarea o que se superponen con otros, es decir, se aboga por un bloque menos burocrático. Además, en torno al debate de la flexibilización, se discutió sobre el poder de veto de los países miembros, que en ocasiones dificulta el accionar individual de los países a la hora de firmar acuerdo con terceros, así como también se puso en dialogo la cuestión de la eliminación del AEC.

La profundización de la agenda económica y comercial se concretó en diversas rondas de negociaciones con países como Corea, Canadá, Vietnam y Singapur, y bloques como EFTA y Alianza del Pacífico. Y, de forma destacada, con Europa.

Si algo ha quedado claro luego de la cumbre es el propósito de profundizar la integración en todos sus ámbitos y lograr la inserción internacional mediante la concreción de los diferentes acuerdos que integran la agenda externa y también a

través de una política arancelaria que perfeccione la actual unión aduanera. Esto adecuaría el bloque al actual escenario y lo tornaría más competente en su accionar.

¿Ratificar o no ratificar el acuerdo Unión Europea-Mercosur?

Valentina Roldán

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR. Integrante del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales. Ayudante alumna de la cátedra de Economía Internacional. Miembro del Observatorio de Economía Internacional.
Email:valentinaroldansimonella@gmail.com

Ante la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur el pasado 28 de junio, y luego de todos los análisis que se han hecho, queda preguntarse en vistas al futuro ¿cuáles son los costos de ratificar el Acuerdo? Pero también, ¿cuál es el costo de no hacerlo? e incluso, ¿el gobierno argentino tiene la posibilidad de impugnar dicho Acuerdo y no ratificarlo? Frente a estos interrogantes existen diversas posturas. Intentaré analizarlas para concluir cuál es la opción que implique el menor costo para la región.

Por un lado, tal como se desarrollará, se entiende que el acuerdo no es beneficioso económicamente en el sentido estricto para la región. Tampoco se consiguió, luego de 20 años de negociaciones frustradas, conseguir un acuerdo equitativo para ambas partes respecto al acceso a mercados. Este acuerdo también puede ser interpretado como un reflejo de la asimetría de poderes, donde la Unión Europea no tiene porqué ceder si de nuestra parte no hay una postura negociadora firme capaz de lograr concesiones. Así son los juegos de poder. Pero, por otro lado, se lo puede considerar como beneficioso en un sentido económicamente amplio, ya que se lo puede interpretar como una forma de la región de insertarse en el sistema mundial de comercio, en el que predominan los acuerdos por bloques regionales. En este sistema internacional, cabe preguntarse si es posible seguir inserto o hacerlo a un más desde el estado-nación o si esa lógica ha quedado avasallada por los acuerdos regionales y mega regionales, de los cuales existen múltiples ejemplos (los diversos acuerdos de la UE con las otras regiones del mundo, USMCA -Tratado de libre comercio de América del Norte-, CETA -Tratado de libre comercio entre la UE y Canadá-, TTP -Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, TTIP -Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión).

Más allá de las valoraciones anteriores, hay que analizar el escenario actual, en el que el acuerdo ya fue firmado. ¿Cuál costo es mayor? ¿Ratificarlo o no ratificarlo? Los costos de ratificarlos son muchos, y se verán de inmediato en la economía. La apertura de nuestro mercado a las manufacturas europeas golpeará duramente a nuestra economía, y sobre todo a industrias clave para las economías regionales como la industria zapatera, de indumentaria, mueblería, así como también la agroindustria. El ingreso de manufacturas europeas significa un duro golpe para nuestra industria nacional, ya que no puede competir frente a ellas. Para evitar esta situación los

estados del Mercosur deberían prever y programar un plan de asistencia, fomento o relocalización de este sector de la industrias nacionales que se vería gravemente afectado. Ya sea porque se decida fomentar a la industria nacional e invertir en infraestructura e investigación y desarrollo, o se decida reasignar todos esos recursos, relocalizándolos en alguna industria que se la considere estratégica, en la que las economías puedan ser competitivas, el Estado debería adoptar un rol central en esta situación para evitar grandes índices de déficits comercial que traen aparejados altas tasas de desocupación y de pobreza.

Un estudio de impacto de la Universidad de Manchester realizado en 2008 por encargo de la UE, sugiere que las ganancias serian solamente del 0,5 del PIB en Argentina, el 1,5% en Brasil, 2,1% Uruguay y 10% en Paraguay, en un escenario donde la liberalización era total en los temas negociables. Hay que tener en cuenta también el bajo nivel redistributivo en la sociedad que tendrían estos beneficios.

A su vez, hay que considerar seriamente los beneficios que este acuerdo traerá a la industria agrícola ganadera. En primer lugar habría que plantear el interrogante de si la región conseguirá obtener beneficios económicos dentro de este sector, ya que el mercado europeo no se abrirá por completo a las exportaciones sudamericanas. Los europeos mantendrán altos estándares sanitarios, fitosanitarios y ambientales que funcionan como barreras no arancelarias, y continuarán con su política de estímulos y subvenciones a la agricultura. Adicionalmente la UE consiguió incorporar en el acuerdo 357 indicaciones geográficas. De esta manera estamos en condiciones de decir que el arreglo entre ambas regiones no prevé un acceso equitativo a mercados, en tanto la UE mantendrá mayores resguardos en la apertura de su mercado agrícola ganadero que el Mercosur en su mercado de manufacturas.

Los costos de no ratificar el acuerdo también son altos, ya que la reputación y credibilidad a nivel internacional se verían gravemente lesionadas. Si el acuerdo no es ratificado, ¿cómo hará el Mercosur como bloque para negociar con otros? También cabe plantear, si en el contexto comercial internacional actual, que está regido fundamentalmente por acuerdos entre bloques regionales y mega-regionales y que tiende a profundizar esa tendencia, es viable una inserción internacional de manera individual. ¿Son los Estados capaces por sí solos de conseguir una incorporación al comercio mundial que sea fructífera para su nación?, ¿pueden por sí mismos conseguir acuerdos o intercambios comerciales beneficiosos? En el escenario actual, pareciera que no, y ésta es una tendencia que parece consolidada y que va a profundizarse. La prueba de fuego será Gran Bretaña cuando salga de la UE y deba insertarse económicamente por si sola extra bloque e intra bloque. Allí veremos si es posible para una economía mantener una inserción internacional exitosa de manera individual (teniendo en cuenta el matiz de que se trata de una economía desarrollada, de las más importantes del mundo).

En este punto, pero en sentido inverso, parecería afectarle a la UE. A pesar de ser un acuerdo sumamente beneficioso en lo económico, que consolida una victoria negociadora de la parte europea y el acceso a un muy importante mercado, el escándalo por los incendios del Amazonas parecería ejercer una fuerte presión en los parlamentarios europeos para la no ratificación. La UE se ha erigido como el bastión en la defensa del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, y la sociedad civil es muy activa y participativa en este aspecto, por lo que la forma en la que el gobierno brasileño está manejando la crisis en el Amazonas parece poner en riesgo la ratificación europea del acuerdo. Incluso la alta tensión llegó a consolidarse en los más altos niveles políticos, en el intercambio de declaraciones entre el presidente francés, Macron y el presidente brasileño, Bolsonaro.

Frente a esta disyuntiva, considero que el mayor costo sería el de la ratificación del Acuerdo ya que en última instancia hipotecaría nuestra posibilidad de desarrollo industrial. Sudamérica quedaría reducida a una región exportadora de materias primas – sin la posibilidad de inducirles mayor valor agregado – e importadora de manufacturas, lo que generaría un déficit crónico en la balanza comercial. Adicionalmente, el acuerdo tampoco garantiza una cuota realmente significativa del mercado de bienes primarios europeo. La región debe replantear y repensar su forma de inserción internacional, ya que hay que potenciar las ventajas competitivas en los sectores estratégicos de la economía en el largo plazo y como bloque. Si queremos propiciar este tipo de acuerdos como un bloque desde el Mercosur es imperativo tener un consenso sobre los modelos de desarrollo nacionales y desarrollar una política comercial común.

Los “perdedores” del Mercosur tras el Acuerdo con la Unión Europea

Ayelén Saunit

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Integrante del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales. Email: ayelensaunit@gmail.com

El viernes 28 de junio, tras 20 años de negociaciones, los equipos negociadores del Mercosur y la Unión Europea (UE) alcanzaron el cierre de la negociación comercial del Acuerdo de Asociación Birregional. El acuerdo se sumerge en un escenario de transformaciones del sistema internacional, en el marco de la crisis de la globalización o crisis del orden internacional liberal. El resultado de las negociaciones puede entenderse como una respuesta al proteccionismo creciente.

Cabe preguntarse si el acuerdo es realmente la mejor opción ante un no-acuerdo y sobre cuáles son las implicancias para el sector industrial, teniendo en especial consideración el sector sensible mercosuriano, las industrias automotriz y autopartista de Argentina y Brasil.

¿Pasaporte al progreso?

En el último tramo de las negociaciones es posible destacar que tanto los representantes de la UE como los del Mercosur siempre han abogado por un acuerdo lo mayor equilibrado posible. El acuerdo alcanzado ha sido definido como “justo y equilibrado”, el cual ofrece beneficios a ambas partes.

El Mercosur aceptó liberalizar el 91% de su comercio bilateral con la UE en un período que, para la gran mayoría de los productos, será de sólo diez años. Entre esos sectores alcanzados se encuentran los de automóviles, autopartes, maquinaria, químicos y medicamentos. En el sector de autopartes, un área clave para el desarrollo industrial de Argentina y Brasil, el Mercosur aceptó remover aranceles de manera lineal en un período de entre diez (el 60%) y quince años (el 30%). En el caso de los vehículos terminados, se prevé una liberalización en 15 años con un período de gracia de 7 años acompañados por una cuota transitoria de 50.000 unidades, este contingente tendrá un derecho contingentario de la mitad del arancel NMF, esto significa que una vez cumplido el período de gracia se terminará la cuota transitoria establecida.

Desde Cancillería argentina se destaca que más del 60% las importaciones del Mercosur desde la UE se encuentran en canastas de desgravación de 10 o 15 años y un poco más del 9% se encuentra excluido del Acuerdo.

Esto significa que los sectores industriales de los países miembros del Mercosur- principalmente Argentina y Brasil- deberán adaptarse a los niveles de competitividad de las empresas europeas. Sin una reconversión, es altamente probable que buena parte de las empresas industriales de Argentina y Brasil deban cerrar sus puertas ante la libre competencia.

"Sector estrella" del Mercosur

La industria automotriz es considerado como “el sector estrella” del Mercosur, ya que ella se beneficia no solo de la reducción de aranceles intrazona y el abaratamiento de los costos de producción gracias al libre comercio; sino que, además, tiene asegurado un mercado de consumo ampliado por medio de la altísima protección que le garantiza un arancel externo común, de alrededor del 35%.

Como lo afirma Botto (2017) el interés de los Gobiernos del Mercosur de proteger ese sector no solo se justifica en la necesidad de atraer inversión externa directa (IED) de las casas matrices para modernizar la industria en la región, sino por su impacto sobre la industria siderúrgica y metalúrgica nacional, que es la que le provee de insumos básicos.

En nuestro país, el sector automotriz al igual que el autopartista posee una protección relativamente alta, tanto vis a vis la que recibe en otros países productores como en comparación a otras ramas de la industria manufacturera argentina.

Una cuestión fundamental a tener en consideración es que la industria es generadora de puestos de trabajo, por lo representa una variable importante ante la futura transformación que se le avecina al sector.

Re-posicionarse o morir

Históricamente, la industria automotriz ha recibido especial atención por parte de los hacedores de política debido a algunas características que se asocian a esta actividad y se consideran de importancia estratégica como la creación de empleo, los derrames de conocimiento y el ahorro de divisas.

Si bien el acuerdo negociado con la UE representa la necesidad de reconversión para las industrias pertenecientes al Mercosur, los plazos presentados son extensos y graduales por lo que el período de transición ofrece el tiempo necesario para su realización. Además, no todo el sector automotriz es uniforme, el acuerdo no tiene la misma aplicación y depende de la posición arancelaria, lo que conlleva a un impacto desigual dentro del sector en su conjunto.

Actualmente, según estadísticas del INDEC (2019) la división correspondiente a vehículos automotores, carrocerías, remolques y autopartes registraron caídas de 22,2%, en mayo de 2019, y 21,5% en los cinco meses de 2019, en comparación con los

mismos períodos de 2018. La mayor incidencia se observa en la fabricación de vehículos automotores, que cae 31,2%, en mayo de 2019, y 30,5% en los cinco meses del corriente año, respecto a los mismos períodos del año anterior. Las caídas registradas ponen en alza el debate sobre el tamaño del sector automotriz argentino, el cual se intensifica con el acuerdo alcanzado con la UE, sumado a cambios estructurales de la industria a nivel internacional.

En el acumulado de los cinco meses del corriente año, según datos de la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFA), las exportaciones de vehículos, en unidades, presentan una disminución de 8,5% en comparación con el mismo período de 2018. Las unidades exportadas de automóviles acumulan una caída de 34,3%, mientras que el segmento de utilitarios, medido en unidades exportadas, sube 12,1%, en comparación con el mismo período de 2018.

En este sentido, según un informe de Bain & Company, la industria automotriz argentina necesariamente tendrá que avanzar en un proceso de consolidación. Existen demasiadas terminales automotrices en el país que conllevan a un sector ineficaz. En el sector automotor, un modelo más integrado en su cadena de valor, con más contenido de autopartes locales y procesos de agregado de valor, requiere de unidades productivas de mayor escala de producción y especialización.

En cualquier caso, la viabilidad depende de la capacidad de ser competitivos en el agregado de valor. El mercado argentino no es de los más relevantes a nivel mundial, aun cuando tiene un tamaño medio no despreciable. Combinar los objetivos de producción con alta integración local en la cadena de valor requiere pensarlo de manera integrada al mundo.

El acuerdo con la UE representa un aspecto positivo en este sentido, la clave se encuentra en la capacidad de adaptación de las industrias de nuestros países, aprovechando las capacidades competitivas existentes y desarrollando nuevas. Resulta importante destacar que, sin la existencia del acuerdo, el sector industrial automotriz se vería obligado de igual forma a pasar por este proceso de transformación, ya que las estrategias competitivas están obsoletas ante un mundo que avanza.

En términos generales, el acercamiento de los bloques representa una presión para la transformación del sector y su requerida especialización. Una posible salida para evitar el desmantelamiento de la industria y la pérdida en la competencia con industrias europeas, representa el desplazamiento hacia una producción que no requiera tanto volumen, es decir, especializarse.

Referencias bibliográficas:

Arza Valeria y López Andrés (2018). El caso Argentino. La industria automotriz en el Mercosur. Red sudamericana de economía aplicada. Recuperado de:

<http://www.redsudamericana.org/integracion-cadenas-valor/la-industria-automotriz-en-el-mercosur>

Asociación de Fábricas de Automotores (2019) Informe Mayo 2019, Evolución de la Producción, Exportaciones y Ventas a Concesionarios. Recuperado de: <http://www.adefa.org.ar/upload/estadisticas/resumen-2019-05-es.pdf>

Botto, Mercedes Isabel (2017), El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. *Estado & Comunes*, 5 (2), julio-diciembre, Quito-Ecuador.

Comisión Europea (2019) Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur Acuerdo de principio. Recuperado de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf

Indec (2019) Índice de producción industrial manufacturero. Mayo de 2019. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipi_manufacturero_07_193646C98AB1.pdf

Lenhman Lucia (2019) Por qué el Acuerdo UE - Mercosur es un pasaporte al progreso. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/opinion/2019/07/19/por-que-el-acuerdo-ue-mercosur-es-un-pasaporte-al-progreso/>

Mercosur (2019) Acuerdo de Asociación estratégica Mercosur- UE. Recuperado de: [file:///C:/Users/hp/Downloads/MERCOSUR%20UE%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/MERCOSUR%20UE%20(1).pdf)

Origlia, Gabriela (2019) Ante los cambios a nivel global, la industria automotriz argentina se enfrenta al debate. Mayo de 2019. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/industria/ante-los-cambios-a-nivel-global-la-industria-automotriz-argentina-se-enfrenta-al-debate-nid2249890>

Zelicovich, Julieta (2019) El acuerdo Mercosur Unión Europea en su recta final. Fundación Carolina. Recuperado de: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>

Acuerdo Mercosur – Unión Europea: sección relativa al Comercio Electrónico

Eugenia Vila

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Integrante del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales. Email: vilaeugenia@outlook.com

Introducción

El acuerdo recientemente firmado entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) incorpora una sección sobre comercio electrónico en el capítulo “Servicios y Establecimiento”, lo cual resulta relativamente novedoso para la región por tratarse de cuestiones regulatorias para el mismo, sobre lo cual, hasta el momento, los países del Mercosur tenían escasa participación.

El comercio electrónico o *e-commerce* se ha convertido en una herramienta fundamental para muchas compañías y otros actores, que basan gran parte de la compra, venta, suministro y comercialización de sus bienes y servicios en el comercio a través de diferentes plataformas digitales. Cada vez más, y a ritmo acelerado, las industrias e individuos optan por hacer negocios a través de plataformas digitales.

A pesar de un panorama regional en el que se compra y vende poco de forma online debido a cuestiones como la mala conectividad o el bajo nivel de bancarización, en lo que respecta específicamente a las economías del Mercosur, nos encontramos con países que de cierta forma han logrado erigirse como “líderes digitales” de la región: Brasil con su alto porcentaje de compras electrónicas (60% de las realizadas en Latinoamérica), Argentina con su enorme cantidad de *startups* tecnológicas y, en Uruguay, Montevideo convirtiéndose también en un polo tecnológico regional importante. Es así que en lo que respecta al Mercosur, el comercio electrónico ha crecido mucho más rápido que las economías nacionales, que el comercio minorista y que el comercio exterior (Suominen, 2018).

Sin embargo, el problema del Mercosur en términos comerciales, radica en que las compras y ventas electrónicas de sus países miembros continúan siendo domésticas y el comercio digital a nivel intrarregional es muy incipiente. Una de las grandes razones de esto tiene que ver con el hecho de que no existe una coherencia a nivel regional en términos regulatorios – como por ejemplo en cuestiones como la privacidad y transferencia de datos - que otorgue la posibilidad de operar de manera eficiente y segura a través de los mercados regionales.

Ahora bien, ¿cómo se regularía el funcionamiento del comercio electrónico?, ¿cuáles son los aspectos que deben ser tenidos en cuenta?, ¿qué regulación existe a nivel mundial? y ¿qué viene a traer el acuerdo Mercosur – Unión Europea?

Regulación del comercio electrónico

La regulación del comercio electrónico es compleja principalmente porque se trata de transferencia de datos lo cual es difícil de controlar. A su vez, esta regulación se complejiza cada vez más a medida que, con la irrupción de nuevas tecnologías, se comienza a desdibujar la separación entre bienes y servicios con productos que en sí mismos son ambas cosas al mismo tiempo⁷.

A nivel global multilateral, si tenemos en cuenta los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que aplicarían al comercio electrónico, nos encontramos principalmente con el GATT, el ADPIC, el AGCS y el AFC⁸. Estos acuerdos, abarcan al comercio electrónico porque se rigen por el principio de “neutralidad tecnológica”, lo cual significa que sus disposiciones serán aplicadas independientemente del medio por el cual se comercien los bienes y servicios. Sin embargo, esta regulación existente en el marco de la OMC, no está del todo adaptada a los nuevos tiempos y a los nuevos productos. De esta manera, surgen muchas controversias o vacíos no contemplados en los acuerdos, por ejemplo, sobre dónde encasillar determinados servicios digitales, si en el Modo 1 o 2 de suministro que establece el AGCS⁹.

Por todo aquello, y frente a una carencia de un marco consensuado, integral y actualizado sobre comercio electrónico, se han ido conformando tres grandes modelos regulatorios (Herreros, 2019). Estos modelos normativos corresponden a los de Estados Unidos, la Unión Europea y China – principales actores del comercio electrónico-, y se han delineado a partir de los acuerdos regionales y bilaterales que estos actores han establecido con otros socios, que incluyen artículos o disposiciones relativas al comercio electrónico.

El modelo de la Unión Europea es el que más nos compete en este caso¹⁰ y el mismo se ve muy reflejado en su intención, desde 2015, de establecer un mercado digital único, lo cual implica extender al mercado digital los principios del mercado común europeo (libre circulación de datos). Considerando la importancia dada por la UE a esta materia, casi todos los acuerdos que la UE ha firmado con países de la región, contienen al menos una disposición en relación al comercio electrónico

⁷ Como ejemplo, podemos mencionar las zapatillas inteligentes, que además de ser zapatillas, miden la velocidad recorrida, ritmo cardíaco y calorías quemadas, mostrando la información a través de una aplicación móvil.

⁸ GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio; ADPIC: Acuerdos sobre Derechos ref. a la Propiedad Intelectual en el Comercio; AGCS: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios; AFC: Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

⁹ El AGCS establece 4 modos de suministros para los servicios: 1) Comercio transfronterizo; 2) Consumo en el extranjero; 3) Presencia Comercial; y 4) Presencia física de personas.

¹⁰ Para más información sobre los otros modelos antes mencionados, remitirse a Wu, Mark. (2017) “Digital Trade-Related Provisions in Regional Trade Agreements: Existing Models and Lessons for the Multilateral Trade System”. Inter-American Development Bank (IDB)

(Herreros, 2019). El acuerdo con países de la región que más disposiciones tiene sobre este tema es el de la UE con México del 2018¹¹.

Acuerdo Mercosur - Unión Europea

Los miembros originales del Mercosur son, junto con otros países de la región, los que menos participación han tenido en acuerdos que regulan el comercio electrónico en comparación con los países de la Alianza del Pacífico, por ejemplo. Sin embargo, existen cada vez más intenciones de los países del Mercosur de abordar este tema. Esto se ve reflejado no sólo en los acuerdos que Uruguay (2016), Argentina (2017) y Brasil (2018) firmaron con Chile, que contienen capítulos referidos al comercio electrónico, sino también en el hecho de que éstos tres, junto con Paraguay, se han comprometido en llevar adelante las negociaciones sobre comercio electrónico lanzada por la OMC en enero del corriente año. Y Argentina, ha jugado un papel importante en el nuevo grupo *Friends of E-commerce for Development* (FED) de la OMC.

Es así que, siguiendo también con ésta tendencia, el acuerdo UE – Mercosur incorpora regulación sobre cuestiones como son: la prohibición a la imposición de derechos aduaneros a productos digitales; autenticación electrónica y firmas electrónicas; promoción del comercio sin papeles; protección contra las comunicaciones electrónicas comerciales no solicitadas (*spam*); establecimiento de instancias de cooperación y consultas entre las partes sobre comercio electrónico, entre otras.

Reflexiones finales

Lo que conviene preguntarnos en esta instancia, es si dicho acuerdo con la Unión Europea puede ayudar a los países del bloque Mercosur a promocionar mayores políticas y marcos regulatorios intrarregionales para generar un entorno adecuado y eficiente que permita aumentar el uso de plataformas digitales para hacer negocios. Y, por otro lado, si dicho acuerdo podría ayudar en el trabajo de homogeneizar los distintos aspectos que hacen al funcionamiento del comercio electrónico en la región, para lograr incrementar el comercio intrarregional.

El acuerdo, en cuanto al comercio electrónico, parecería ser una oportunidad para la región en general. No sólo porque contar con una regulación genera confianza para operar en este campo, sino también – y principalmente – porque es útil para comenzar a tomar posición como bloque a nivel multilateral y, en consecuencia, tener más protagonismo a nivel mundial en las actualizaciones que se produzcan en el marco

¹¹ Este acuerdo es una actualización del acuerdo UE-México de 1997, que de hecho era el único acuerdo que no contenía disposición alguna sobre comercio electrónico de los acuerdos firmados por la UE con la región.

de la OMC sobre comercio electrónico. Y a su vez evitar quedar rezagados en términos de digitalización de los distintos procesos que abarcan al comercio.

A pesar de lo arriba mencionado, el provecho que se pueda sacar de lo estipulado en esta materia, radica en lo que se haga desde el lado sudamericano para favorecer los procesos de digitalización, tanto en términos de infraestructura, en términos productivos, como en términos de capital humano capacitado. Esto implica pensar estratégicamente en políticas que, a nivel doméstico, estén destinadas a promocionarlo, de manera que todos los actores puedan disfrutar de sus ventajas.

Referencias bibliográficas:

Fernandez, D. Important Developments In Argentina Regarding Personal Data Protection, *International Technology Law Association*. Recuperado de: <https://www.itechlaw.org/news/important-developments-argentina-regarding-personal-data-protection>

Herreros, S. (2019). La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales: algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe. Comercio *Internacional*, 142 (LC/TS.2019/42). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44667/1/S1900451_es.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (2019) Acuerdo de Asociación Mercosur - Unión Europea. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/servicios-y-establecimiento>

OMC. (1998). Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico.

Ptashkina, M. (2018). Facilitation 2.0: E-Commerce and Trade in the Digital Age. *Inter-American Development Bank (IDB)*.

Suominen, K. (2018). Fueling digital trade in Mercosur: a regulatory roadmap. *Departamento de Países del Cono Sur, Technical Note*; 1549. Inter-American Development Bank (IDB). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/publication/13102/fueling-digital-trade-mercosur-regulatory-roadmap>

UNCTAD. (2017). Friends of E-commerce for Development Launch Roadmap for International Trade and Development Policy. Public Information. Recuperado de: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1477>

[Wu, M. \(2017\). Digital Trade-Related Provisions in Regional Trade Agreements: Existing Models and Lessons for the Multilateral Trade System.](#) Inter-American Development Bank (IDB).