

**Acuerdo de Asociación MERCOSUR-Unión Europea: una buena noticia
con múltiples interrogantes**

Adrián Makuc

Docente Universidad de Tres de Febrero (UNTREF)

adrianmakuc111@hotmail.com

Ricardo Rozemberg

Docente Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)

rrozem@gmail.com

Resumen: El artículo realiza un análisis del reciente Acuerdo de Asociación Estratégica entre MERCOSUR y la Unión Europea, sosteniendo una visión positiva con respecto a la firma del Acuerdo, pondera los beneficios que se pueden generar, sin embargo, manifiesta la necesidad de profundizar los esfuerzos internos para fortalecer un MERCOSUR más integrado y productivo. Para estos fines, considera que el aporte del Acuerdo es apenas marginal.

Palabras claves: Acuerdo, beneficios, producción, MERCOSUR, Unión Europea

Abstract: The article analyzes the last Strategic Partnership Agreement between MERCOSUR and the European Union, giving a positive vision regarding the signing of the Agreement, highlights the benefits that could be generated, however, emphasizes the need to deepen inner efforts to strengthen a more integrated and productive MERCOSUR. For these purposes, it considers that the contribution of the Agreement is only peripheral.

Key words: agreement, benefits, production, MERCOSUR, European Unión

Introducción

Desde la firma del principio de Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea a fines de junio pasado se han difundido múltiples notas explicativas y de opinión de parte del gobierno, analistas y observadores. Es posible identificar al menos tres visiones respecto de este acuerdo de asociación: una, donde se lo pondera no sólo como un hito en la política exterior del país y del MERCOSUR en su conjunto, sino además, como un instrumento que permitirá transitar – ahora sí- el esquivo camino de la estabilidad y el crecimiento económico nacional y regional, tomando como base los compromisos asumidos. En el otro extremo, se objeta al acuerdo por ser desequilibrado, habida cuenta que –entre otras cuestiones- abre completamente el mercado de bienes industriales y de servicios, en tanto que solo parcialmente el de los productos agrícolas y agroindustriales, con impactos negativos sobre el desarrollo económico y productivo del país y la región. En el medio, una tercera visión considera como positiva la firma del Acuerdo, pondera los beneficios estáticos y dinámicos que se pueden generar, aunque alerta que para ello, resulta fundamental y necesario profundizar los esfuerzos internos para alcanzar un fortalecimiento del sistema productivo/exportador doméstico, y un MERCOSUR más integrado. Para estos fines, el aporte del Acuerdo es apenas marginal.

Este artículo se apunta en esta tercera visión y procura contribuir al debate sobre los aspectos positivos y negativos del Acuerdo para la Argentina y el MERCOSUR.

Una primera cuestión a destacar es que luego de 25 años de negociación, período en el cual pasaron diferentes gobiernos y colores partidarios en la Argentina (también en el MERCOSUR y la UE), llegar a un acuerdo ya es un logro en sí mismo. Si bien es cierto que en el cierre de las negociaciones hubo lógicos ajustes y detalles finales (positivos y negativos), también lo es que la esencia del acuerdo, con sus pros y sus contras, ha sido la misma en todo este largo período. Dicho en otros términos, buena parte de las dificultades y desafíos del Acuerdo pasan más por las enormes diferencias y asimetrías entre ambas regiones (presentes desde el inicio de las negociaciones, “¿pecado original?”), que por los detalles discutidos en el último momento de la negociación.

Cabe destacar que, el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea, se encuentra entre los acuerdos denominados “Acuerdos Mixtos” debido a que su constitución contempla tres pilares: Político, Económico y de Cooperación. Asimismo, el formato que se eligió fue el de *single undertaking* - nada está acordado hasta que todo esté acordado - después de muchos intentos y negociaciones fallidas se logró un acuerdo, en principio, satisfactorio para ambas partes.

Y si nos preguntamos: ¿Por qué ahora?

En primer lugar, porque existe en el MERCOSUR una coalición de gobiernos plenamente favorables a la apertura, con Brasil -por primera vez en estos 25 años- encabezando la iniciativa. En este sentido, la negociación con la UE era casi la única oportunidad disponible para que estos gobiernos pudieran llegar a un Acuerdo Comercial en el corto plazo (increíblemente no lo era la convergencia MERCOSUR-Alianza del Pacífico).

En segundo lugar, porque para enfrentar las complicaciones del escenario internacional de los últimos años (Trump, BREXIT, parálisis de la OMC y otras tendencias proteccionistas en un contexto de pérdida de dinamismo del comercio mundial), la UE se ha propuesto la búsqueda de más respuestas regionales. En efecto, en este último tiempo ha concluido acuerdos con Canadá, Japón y Singapur (entre otros), y se encuentra modernizando los acuerdos firmados oportunamente con México y Chile, amén de otras negociaciones internacionales. Por ello, el Acuerdo con el MERCOSUR es un paso más – de gran relevancia- en la estrategia europea de consolidar su red de acuerdos con toda América Latina.

Pero además, si durante años se afirmaba que para la UE una de las motivaciones del Acuerdo con el MERCOSUR era compensar la presencia de Estados Unidos en la región (cabe señalar que el inicio de las negociaciones se dio en paralelo con el origen del ALCA), en la actualidad se podría argumentar que la “amenaza China” (en términos de comercio e inversión) en el horizonte de la integración sudamericana (y no la norteamericana) puede haber actuado como un incentivo similar.

Finalmente, para el MERCOSUR es una suerte de reconocimiento de su propia incapacidad de consolidar, en más de 25 años, un proyecto más fuerte de integración regional, cuyos resultados naturalmente hubieran llevado a una mayor apertura, más acuerdos comerciales y mejor inserción internacional que la actual. En ese sentido, el acuerdo con la UE podría significar un cambio sustancial en la secuencia de la integración, donde el nuevo orden birregional podría impulsar e imponer la concreción de una agenda de reformas internas que los Estados Parte del MERCOSUR no han podido realizar por sí mismos. La pregunta es si esto será factible.

¿Beneficios para Argentina-MERCOSUR?

Un primer aspecto a destacar –no muy enfatizado- es que permite compartir la mesa de “directorio” con una de las regiones más importantes del mundo, logro que por sí solo resulta relevante en un escenario internacional complejo. Esta mesa no podrá ser sino pragmática, en cuanto a procurar amortiguar los impactos negativos que podrían eventualmente generarse a partir de la implementación del acuerdo, así como para ampliar las bases que generen más y mejor cooperación de cara al futuro.

Dicho de otro modo, la consistencia de las reglas acordadas y la obtención de las ganancias estáticas y dinámicas del Acuerdo (y su distribución equilibrada entre las partes) sólo se harán visibles en el mediano plazo, y no dependerán solamente de los temas negociados sino también, y fundamentalmente, de variables externas al mismo. Estas variables abarcan situaciones como que los países del MERCOSUR logren encaminarse en un sendero de crecimiento sostenido, que no se reiteren las profundas crisis fiscales y/o de balance de pagos, o que la ayuda a los productores agrícolas en la UE no termine poniendo en riesgo la competitividad sistémica del sector en el MERCOSUR, entre muchas otras cuestiones. Esta mesa compartida podrá servir para administrar las dificultades que pueden llegar a surgir, así como para potenciar los efectos positivos (por ejemplo, ampliando eventualmente los cupos de acceso al mercado europeo para algunos productos del MERCOSUR, cuando se vea que esta competencia es positiva para los consumidores europeos).

Efectivamente, en términos de acceso al mercado, los países del MERCOSUR han obtenido cupos que son escasos para algunos productos agrícolas-agroindustriales fundamentales de su oferta productiva-exportadora, pero que hasta el momento eran inexistentes. Por otra parte, el Acuerdo permite un mejor acceso para diversos sectores del complejo alimenticio, entre ellos varias producciones de las economías regionales. Asimismo, algunos productos industriales que se exportan a EEUU y no a UE podrían ingresar ahora en mejores condiciones al mercado del viejo mundo. Es probable que se haya logrado alguna ventaja en servicios basados en conocimiento y que se hayan hecho concesiones de interés para la UE en otros sectores de servicios (habrá que ver las listas de compromisos específicos de comercio de servicios para poder confirmarlo). En definitiva, puede ser que las ventajas de acceso tengan gusto a poco, pero eso era algo conocido desde el inicio. Era impensable que una Unión Europea fuertemente proteccionista de su agricultura, fuera a mejorar ampliamente su oferta de acceso para estos productos.

Cabe señalar que esta dificultad no es exclusiva de la negociación con Europa. El mundo sigue siendo muy proteccionista con relación a los alimentos y eso hace difícil la concreción de acuerdos para países productores eficientes de alimentos como los países del MERCOSUR. Este Acuerdo no es la excepción. Pero lo mismo ocurre cuando se negocia con Estados Unidos o Japón, e incluso con los países emergentes, sean estos China (principal subsidiante mundial de la agricultura), India (también con altos subsidios agrícolas) e incluso el propio México, entre los países de nuestra región.

Otro aspecto que se menciona como un beneficio para el MERCOSUR, es haber conseguido un trato especial y diferenciado. Se indica que este fenómeno se ve materializado en la extensión del proceso de desgravación (con listas que llegan a un plazo de 15 años) y en la asimetría

lograda en la magnitud del valor de comercio bilateral cuyos aranceles se desgravan en forma inmediata, que en el caso de la UE alcanza al 74% del total, mientras que en el MERCOSUR sólo llega al 14%.

De todos modos, este beneficio es parcialmente cierto, toda vez que una parte no menor de los productos que son objeto de la desgravación inmediata por parte de la UE ya tienen arancel cero actualmente y, en consecuencia, no hay esfuerzo adicional significativo a corto plazo. Por otro lado, si bien el MERCOSUR ha colocado a muchos bienes de capital y equipos en las canastas a más largo plazo, en los cuatro países rigen regímenes especiales de importación, que hacen que –en la práctica– la alícuota de importación de estos productos (que constituyen una parte sustancial de la oferta exportadora europea) entren al territorio del MERCOSUR con arancel cero o alícuotas muy reducidas. En definitiva, el beneficio de trato especial y diferenciado no luce como muy relevante. Un fenómeno de este tipo más marcado hubiese sido la constitución de un fondo especial para financiar algún tipo de reconversión o reestructuración de sectores afectados por el Acuerdo o una apertura mucho más sustancial de la UE en productos agroindustriales.

Un beneficio que se espera del Acuerdo es el ingreso de mayores inversiones europeas en Argentina y el resto de los países del MERCOSUR. En efecto, los capitales de ese origen tienen una porción sustantiva de la inversión extranjera directa total que reciben nuestros países, y un acuerdo puede generar una “*affectio societatis*” que promueva una mayor presencia de inversiones de las empresas ya establecidas, y de posibles nuevas firmas europeas. De todos modos, este sería un resultado que no se derivaría específicamente de la letra del Acuerdo, toda vez que el capítulo de inversiones no promueve ni protege más a las inversiones europeas que la situación actual (al menos en relación con la Argentina); y tampoco parece ser que el eventual mejor acceso al mercado de empresas del MERCOSUR a la UE pueda motivar una mayor interacción relevante con firmas europeas en el marco de las cadenas globales de valor. Aunque esto último sea incierto y forma parte de los posibles efectos positivos dinámicos que el Acuerdo puede generar y que resultan difíciles de prever.

Otro aspecto que se sostiene como uno de los efectos muy trascendentes del acuerdo, es el incentivo que genera para avanzar en las agendas pendientes, tanto en el ámbito nacional como regional. Dicho de otro modo, así como el Acuerdo con el FMI es visto por algunos analistas como una forma de “obligarse” a realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar los equilibrios macroeconómicos básicos, el Acuerdo con la UE reforzaría dichos compromisos, sumándole además los desarrollos concretos de la agenda de competitividad pendiente (entre los que se incluyen la reforma tributaria, mayor inversión, mejoras de productividad, incorporación de mejores prácticas y tecnologías, entre muchas otras). En igual sentido, el Acuerdo con la UE

avanza en marcos regulatorios que el MERCOSUR aún no ha consolidado en su propio ámbito interno, exigiendo una aceleración del proceso negociador regional y actuando como una suerte de articulador de consensos hasta ahora difíciles de alcanzar.

Es cierto que este Acuerdo con una de las regiones más importantes del planeta puede imponer un mayor compromiso a los países del MERCOSUR con la profundización de sus reformas internas y con el cumplimiento efectivo de acciones que conduzcan a consolidar un proceso de integración más completo, con un perfeccionamiento de la unión aduanera y el conjunto de disciplinas que la componen. Sin embargo, resulta difícil predecir en qué medida esta posibilidad se hará realidad verdaderamente en la práctica. Solo para mencionar un aspecto bien inmediato, ciertas declaraciones de autoridades de países del MERCOSUR parecen dar a entender que se habría acordado poner en vigencia el Acuerdo con la UE en forma individual a medida que los respectivos Parlamentos lo aprueben (luego de la aprobación del Acuerdo en el Parlamento Europeo). En caso de ser así, esto evidenciaría no sólo una falta de compromiso colectivo para con el MERCOSUR sino también olvidar los riesgos implícitos que la puesta en funcionamiento del Acuerdo con diferentes temporalidades ocasionaría. No cabe duda que se afectarían muy rápidamente las preferencias regionales, pudiendo llegar a darse casos donde un Estado parte otorgue un mejor tratamiento a un europeo que a un actor del MERCOSUR.

Dos cuestiones adicionales que se mencionan como beneficios del Acuerdo. Por un lado, la posibilidad de brindar a los consumidores el acceso a más (y posiblemente mejores) bienes y servicios, a precios competitivos. Este impacto es común a cualquier iniciativa de apertura comercial y la literatura lo menciona como una de las principales motivaciones del comercio internacional.

Por el otro lado, se destaca el hecho de que el Acuerdo no implique cambios o modificaciones en los principales lineamientos que regulan la propiedad intelectual en los países del MERCOSUR. Esta es una temática sensible para el desarrollo innovador de la producción regional y había estado en el centro de las preocupaciones referidas a las negociaciones birregionales durante mucho tiempo.

¿Cuáles son los costos para Argentina-MERCOSUR?

El primero y más obvio, es la mayor competencia en productos industriales y servicios, matizados por el hecho de que en los últimos 25 años han regido aranceles cero o bajos (independientemente de lo establecido por el AEC) para bienes de capital, informática y telecomunicaciones (principal conjunto de la canasta exportadora europea). A este respecto, está prevista la posibilidad de amortiguar eventuales impactos no deseados de un incremento brusco de importaciones a través de la cláusula de salvaguardia bilateral negociada. Por esa vía, se

puede interrumpir la preferencia cuando se evidencie daño o amenaza de daño a una producción local.

En igual sentido, el MERCOSUR deberá competir más libremente con alimentos europeos que cuentan con fuertes subsidios a la producción en la UE y para los cuales el Acuerdo no prevé ningún tipo de límites. Solamente se establece la restricción de no utilizar incentivos a las exportaciones, como un reflejo del compromiso ya asumido a nivel multilateral en la OMC. Un ejemplo claro de este problema puede aparecer en el sector de productos lácteos.

Uno de los complejos productivos con mayores desafíos derivados del Acuerdo es el sector automotor. Este sector industrial es muy importante en Argentina y Brasil, y el entorno de creciente apertura y cambio tecnológico lo pone en zona de incertidumbre. Cabe señalar que si durante décadas el comercio automotor entre Argentina y Brasil ha sido administrado, con altas barreras a la competencia extrazona, el acuerdo Brasil-México de libre comercio en el sector ya había anticipado una cuota de dudas respecto de la sostenibilidad de la administración del intercambio intra MERCOSUR. Este escenario termina por transparentarse aún más a partir del acuerdo con la UE. Habrá que ver cuáles son las decisiones de las terminales radicadas en la región (entre ellas muchas europeas) frente a este nuevo escenario y el impacto sobre el complejo automotriz en su conjunto incluyendo, por supuesto, al entramado autopartista.

Otro ámbito en el que habrá algo más de competencia es el de las compras públicas, tanto en el contexto nacional como en el regional. Si bien se espera (así lo han informado las autoridades argentinas) que se mantengan los regímenes de compra nacionales y de preferencia para Pymes, la apertura de este importante mercado que hasta ahora no contaba siquiera con preferencias regionales vigentes, puede reducir los negocios -actuales o potenciales- para las empresas del MERCOSUR.

Claramente uno de los principales costos de esta negociación para la Argentina es la pérdida de preferencias relativas para el acceso al mercado de Brasil en bienes y servicios. Este acceso ha sido una de las grandes motivaciones del proceso integrador regional y ahora va a sufrir un fuerte impacto. Si bien esto era esperable -y hasta deseable- desde el inicio del MERCOSUR, lo cierto es que los pasos hacia una mayor interdependencia recíproca han sido volátiles y el espacio regional no ha llegado a ser del todo aprovechado por las empresas locales.

Un tema cuyo impacto o costo para los países del MERCOSUR resulta difícil de cuantificar, es el derivado de la aceptación de aproximadamente 350 indicaciones geográficas europeas. Este reconocimiento del derecho de uso exclusivo de ciertos nombres-denominaciones de origen, representa una ganancia para la UE que requerirá de mayor análisis para estimar su verdadero alcance y efecto para el MERCOSUR.

Finalmente, el compromiso de eliminación de las retenciones a la exportación como instrumento de política en el mediano plazo es un verdadero desafío para la Argentina (especialmente). Nuestro país ha sufrido regulares y sistemáticos vaivenes de su economía que han requerido la aplicación de este muy mal impuesto, que ha contribuido a amortiguar los impactos de las bruscas devaluaciones sobre los precios internos y a captar parte de la renta extraordinaria del sector derivada de situaciones de crisis.

En cualquier caso, este último punto está relacionado con una cuestión más general, de la cual dependerá en buena medida el éxito o fracaso del Acuerdo y que es la volatilidad de las economías del MERCOSUR y en particular de Argentina. En efecto, enfrentar un mundo más abierto con condiciones macro muy desequilibradas, luego de 8 años de nulo crecimiento, alta inflación y muy escasas inversiones (más 70 años de historia pendular desalentadora), aparece como el verdadero desafío de este Acuerdo y de cualquier otro que se emprenda en el futuro.

Apreciaciones Finales

Haber podido concluir la negociación de este Acuerdo después de 25 años es positivo; sobre todo teniendo en cuenta la incapacidad de los Estados Parte de alcanzar un MERCOSUR más consolidado, una mayor apertura, creciente inserción internacional y mejores alternativas de acuerdos, como podría haber sido el caso de un acuerdo con los países de la Alianza del Pacífico (o de América Latina como un todo).

Este acuerdo con la UE traerá un mayor grado de apertura para Argentina y Brasil, que están entre los países más cerrados del mundo. En vista de los resultados, puede decirse que muy bien no les ha ido con dicha estrategia. Sin embargo, tampoco es posible afirmar que lo contrario sea necesariamente cierto.

La política comercial es parte del asunto; aprovecharla o sufrirla depende en buena medida de cuestiones extra comerciales (macro ordenada, MERCOSUR más consolidado, sectores productivos más fuertes, armonización regulatoria, etc.).

El Acuerdo MERCOSUR-UE por sí solo no será la causa de grandes impactos, ni sobre el comercio, ni sobre el PBI de los países, tal como lo afirman diferentes estudios realizados en los últimos años, con variedad de supuestos y modelos, sean de equilibrio general o parcial.

En efecto, un ejercicio preliminar que se hizo en Castro y Rozemberg (2013) sobre el impacto del Acuerdo para el país y las provincias argentinas, arrojaba una suba de exportaciones cercana al 2% y un alza estimada del 11% en las importaciones (en base a las listas de ofertas intercambiadas en 2004-6). En ese documento se incluía asimismo, un *survey* de ejercicios similares realizados por diferentes especialistas que, en promedio, indicaban un crecimiento del

PIB cercano al 2%, con un incremento esperado de 7,5% en las exportaciones y de 8,1 en las importaciones.

Un reciente trabajo del Banco Mundial (2018) arroja resultados absolutamente diferentes y mucho más importantes: el aumento de las exportaciones de Argentina a la UE por efecto del Acuerdo sería de un 80 % para 2030, en tanto que las importaciones desde la UE crecerían 50% en ese mismo período. Cabe señalar que este ejercicio supone la eliminación total de aranceles y barreras arancelarias para todos los bienes; un supuesto que no se ajusta a la realidad del Acuerdo alcanzado y dado a conocer el pasado 28 de junio.

En cualquier caso, estos estudios son ejercicios estáticos, que no tienen en cuenta las ganancias de bienestar que se pueden derivar de los posibles impactos dinámicos del Acuerdo, que pueden ser muy importantes. El problema es que éstos efectos son muy difíciles de visualizar y medir ex ante.

Finalmente, el Acuerdo recupera una discusión en Argentina sobre estrategias de crecimiento, grado de apertura, patrón de especialización y el futuro de la economía nacional y regional. En definitiva, sobre los consensos para lograr un sendero de desarrollo sostenido que hasta ahora fue esquivo para el país y para la región como un todo.

Bibliografía

INFORME MERCOSUR Nro. 23. BID-INTAL (2019). www.iadb.org/intal

Documento Mercosur en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea. Documento de trabajo Carolina Nro. 9 (2019), Segunda Etapa. <https://www.fundacioncarolina.es/estudios-y-analisis/publicaciones/publicacionesdocumentos-de-trabajo/documento-de-trabajo-09/>

Los desequilibrios de la economía global en 2019-2020: ¿crisis o un ciclo autorregulado? Instituto de Estrategia Internacional. CERA, diciembre de 2018. www.cera.org.

Perspectivas para el desarrollo de Zonas Francas en el MERCOSUR. Revista Intercambios. La Letra del Encuentro. Año III. No. 2. <https://issuu.com/posgradounq/docs/intercambios.laletteradelencuentro.ii>

Fortaleciendo la integración de la Argentina en la economía global. Instituto de Estrategia Internacional. CERA, noviembre de 2018. www.cera.org.ar

INFORME MERCOSUR Nro. 22. BID-INTAL (2018). www.iadb.org/intal

Documento: Convergencia regulatoria del complejo automotor del MERCOSUR para impulsar la integración. (2017). Mimeo.

MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA: A veinte años del inicio de las negociaciones. Nota Técnica BID-INTAL. Noviembre 2015.

La Quimera del Oro – Quo Vadis OMC. Boletín Informativo Techint – Abril 2013.

<https://www.cancilleria.gob.ar/acuerdo-mercosur-ue/resumen-de-contenidos-del-pilar-comercial>