



Unión Europea - MERCOSUR: una negociación con final abierto.

Diciembre 2016

Informe Elaborado por:
RICARDO CARCIOFI Y ROSARIO CAMPOS



A. Introducción.

A lo largo de 2016 y especialmente en la primera parte del año ha habido un renovado interés desde uno y otro lado del Atlántico por arribar a un acuerdo comercial entre la UE y el MERCOSUR. En parte, la instalación de un gobierno en Argentina decidido a establecer una nueva inserción internacional del país motivó la atención en el asunto. Las declaraciones oficiales en Brasil han apuntado en la misma dirección. De igual manera, aunque en tono menos enfático, diversas voces políticas europeas se manifestaron positivamente sobre la necesidad de un entendimiento. A lo anterior se suma el hecho de que el 11 de mayo pasado la UE y el MERCOSUR intercambiaron nuevas ofertas, después de casi seis años del reinicio de las negociaciones. Pocos días más tarde, el 23 de junio, el resultado del *Brexit* despertó una incógnita mayormente inesperada del lado europeo, cuyas consecuencias exceden largamente la decisión británica. Pero las incertidumbres no terminan allí. A partir de Enero de 2017 cuando Donald Trump ingrese en la Casa Blanca comenzará a escribirse un nuevo capítulo y la atención estará dirigida a conocer las políticas de la nueva administración, especialmente en materia económica y comercial.

Los argumentos que se esgrimen a favor de acuerdo entre ambos bloques habitualmente destacan los aspectos económicos que beneficiarían a las dos regiones. Con fuerza no menor se señalan asimismo aspectos que trascienden estos límites y que enfatizan los impactos favorables en el desarrollo a largo plazo y en los ribetes geopolíticos de la decisión. Desde este ángulo, se trata de una “gran visión” que invita a superar trabas que serían de escasa importancia frente a la empresa estratégica que está en juego.

Esta nota repasa las principales motivaciones que impulsan el acuerdo, se examinan algunos de los obstáculos que es necesario resolver para una negociación que, con suspensiones y ritmos asimétricos, ya lleva más de dos décadas.¹ Finalmente, también se pregunta acerca de las principales consecuencias frente a un hipotético escenario de escaso progreso; es decir, una nueva dilación de plazos y pausa en las conversaciones. Esta discusión está precedida con una breve descripción de los flujos comerciales entre ambos bloques en lo que respecta al comercio de bienes y se reseñan también aspectos arancelarios y para-arancelarios a los que está sujeto el intercambio. Es importante destacar que las ofertas recientes no se han hecho públicas. De esta manera, el análisis y la selección de los temas planteados se circunscribe a la información disponible a la fecha.

B. Descripción de los flujos comerciales y rasgos de la estructura arancelaria.

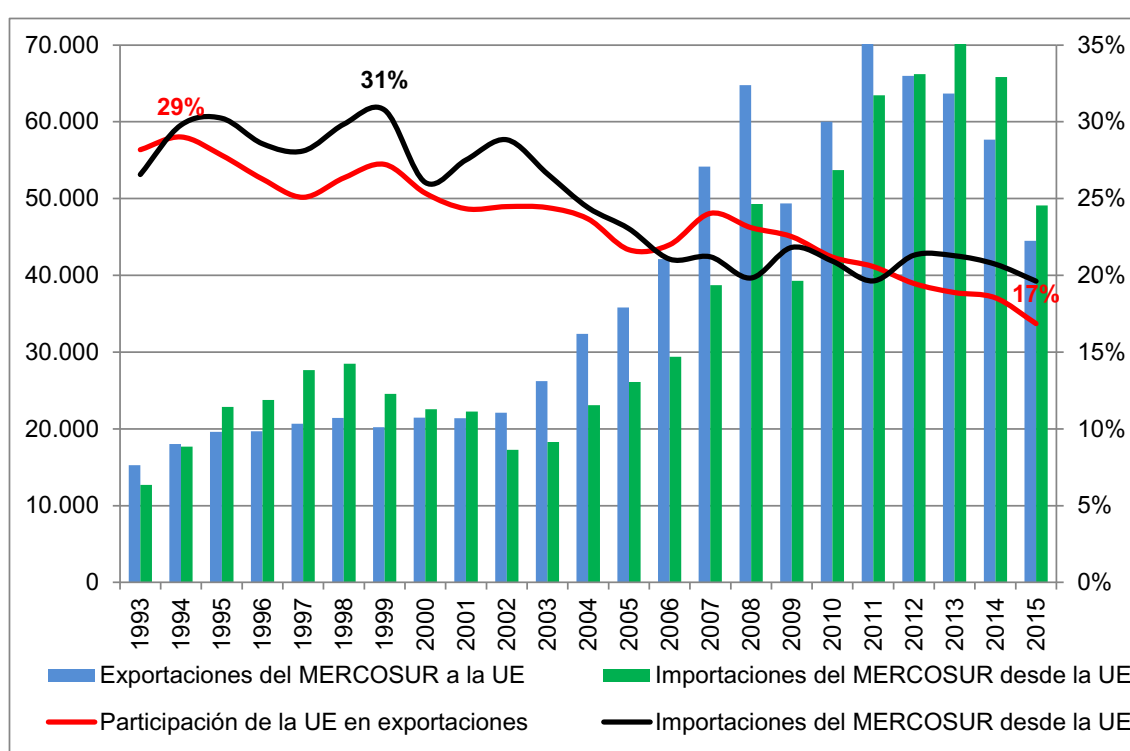
En el contexto de un comercio bilateral de bienes que alcanzó en 2015 US\$ 95 mil millones, un primer rasgo que se destaca es la asimetría de magnitudes relativas

¹ En 1995 la UE y el MERCOSUR firmaron un [Acuerdo Marco Interregional de Cooperación](#), que entró en vigor en 1999.

del intercambio para uno y otro bloque. Mientras el MERCOSUR representa 2,5% del total de las compras externas europeas, Europa aporta casi 20% de las importaciones del bloque y es el destino de 17% de las exportaciones. Un segundo atributo es el contraste de las trayectorias: el MERCOSUR ha mantenido constante su participación en las importaciones europeas, pero este mercado ha venido perdiendo participación como destino de las ventas mercosureñas, registrando una caída de casi 10 puntos porcentuales desde 2002 (Gráfico 1). En particular, la UE y China alcanzaron similares porcentajes en las exportaciones del MERCOSUR del año 2015.² El saldo comercial birregional que fue superavitario para el MERCOSUR entre 2002 y 2010, cambió de signo en el período 2013-2015.

Gráfico 1. Evolución del comercio de bienes MERCOSUR- UE

En millones de US\$ y participación en el comercio del MERCOSUR (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de DATAINTAL, INDEC, SECEX, BCP y BCU.

El comercio entre ambos bloques es marcadamente intersectorial. En las exportaciones del MERCOSUR hacia la UE predominan los productos de origen agropecuario de bajo grado de elaboración y minerales, y en las importaciones desde la UE tienen relevancia las manufacturas -máquinas, vehículos, combustibles, productos químicos y farmacéuticos (Cuadro 1)-. Por una parte, los diez principales capítulos de ventas externas del MERCOSUR a la UE en 2014 sumaban dos terceras partes de las exportaciones del bloque sudamericano al socio, en comparación con 45% diez años antes, lo que revela un incremento de la

² Los principales destinos de las exportaciones del MERCOSUR en 2015 son la UE (17%), China (16%), el propio MERCOSUR 4 (13%), Estados Unidos (11%), y el resto de América Latina (11%). En 2000 los destinos eran la UE (25%), China (2%), el propio MERCOSUR 4 (21%), Estados Unidos (19%), y el resto de América Latina (12%).

concentración. Los productos primarios –agrícolas y minerales- han ganado terreno a expensas del resto. Por otra parte, en 9 de estos 10 capítulos, el socio europeo pasó a ser menos relevante, lo que indica que aumentó la importancia de otros destinos, como China. Con respecto a las importaciones, el origen UE también redujo su participación en 9 de los 10 principales capítulos, lo cual confirma la pérdida de terreno del mencionado bloque.

Cuadro 1. 10 principales capítulos en el comercio MERCOSUR- UE

Participación en las exportaciones e importaciones UE y totales, 2004-2014

| | | | Participación en exportaciones a la UE | | Destino UE/Total | |
|-------|----------|---|--|-------|------------------|-------|
| Orden | Capítulo | Descripción (SA12) | 2004 | 2014 | 2004 | 2014 |
| 1 | 23 | Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales. | 5,4% | 16,7% | 63,7% | 19,2% |
| 2 | 26 | Minerales metalíferos, escorias y cenizas. | 4,3% | 11,7% | 34,1% | 3,0% |
| 3 | 12 | Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes. | 5,9% | 7,6% | 34,3% | 7,0% |
| 4 | 9 | Café, té, yerba mate y especias. | 1,4% | 6,5% | 58,7% | 6,2% |
| 5 | 27 | Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales. | 8,6% | 5,3% | 5,3% | 2,8% |
| 6 | 2 | Carne y despojos comestibles. | 5,4% | 4,3% | 29,6% | 1,3% |
| 7 | 84 | Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos. | 6,3% | 4,2% | 21,4% | 33,7% |
| 8 | 47 | Pastas de madera o de otras materias fibrosas celulósicas papel o cartón para reciclar (desperdicios y desechos). | 1,4% | 3,9% | 43,5% | 2,9% |
| 9 | 72 | Fundición, hierro y acero. | 5,3% | 3,3% | 14,6% | 28,5% |
| 10 | 20 | Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas. | 1,2% | 2,9% | 55,7% | 15,3% |
| | | | 45,2% | 66,7% | | |

| | | | Participación en importaciones desde la UE | | Origen UE/Total | |
|-------|----------|---|--|-------|-----------------|-------|
| Orden | Capítulo | Descripción (SA12) | 2004 | 2014 | 2004 | 2014 |
| 1 | 84 | Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos. | 6,8% | 21,5% | 42,5% | 20,3% |
| 2 | 87 | Vehículos automóbiles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios. | 9,5% | 9,5% | 21,4% | 2,8% |
| 3 | 85 | Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o de reproducción de sonido, aparatos de grabación o de reproducción de imágenes y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos. | 10,2% | 8,5% | 12,9% | 9,6% |
| 4 | 27 | Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales. | 2,2% | 8,4% | 52,1% | 15,0% |
| 5 | 30 | Productos farmacéuticos. | 8,4% | 8,2% | 11,0% | 8,9% |

| | | | | | | |
|----|----|--|-------|-------|-------|-------|
| 6 | 29 | Productos químicos orgánicos. | 6,5% | 5,8% | 11,5% | 5,8% |
| 7 | 90 | Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos medicoquirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos. | 4,6% | 4,4% | 16,0% | 30,2% |
| 8 | 38 | Productos diversos de las industrias químicas. | 1,7% | 4,0% | 38,3% | 9,2% |
| 9 | 39 | Plástico y sus manufacturas. | 3,2% | 3,9% | 17,9% | 17,8% |
| 10 | 73 | Manufacturas de fundición, de hierro o de acero. | 1,1% | 2,6% | 48,2% | 27,9% |
| | | | 54,3% | 76,9% | | |

Fuente: Elaboración propia con datos de DATAINTAL.

Además de los minerales y el petróleo, el MERCOSUR es exportador neto de productos **agrícolas** basado en su competitividad. Este sector es altamente protegido en la UE con crestas arancelarias, aranceles específicos, distorsiones y protección no arancelaria –cuotas y contingentes - (Gráfico 2). Además son relevantes las medidas sanitarias y fitosanitarias, las normas de etiquetado, estándares privados, subsidios agrícolas y la progresividad arancelaria que dificulta el ingreso de productos procesados. Esta situación no debe llamar la atención por cuanto las negociaciones OMC en Agricultura quedaron pendientes desde la Ronda Uruguay finalizada en 1995 y que aún constituyen el capítulo no resuelto por el multilateralismo comercial. La protección arancelaria del sector **industrial** es más elevada en el MERCOSUR en comparación con la UE (Gráfico 3), donde el sector es altamente competitivo, basado en la escala del mercado y el nivel de desarrollo de las economías europeas (Molle, 2008).

En el intercambio de ofertas de 2004, mientras la oferta de la UE contemplaba la eliminación de los aranceles para el 90% del comercio del período de referencia, la oferta del MERCOSUR no alcanzaba dicho porcentaje.³ Éste ha sido un tema que ha estado presente en la mesa de negociaciones desde el relanzamiento de las tratativas en 2010 y que habría sido zanjado en el reciente intercambio de ofertas del pasado mes de Mayo.⁴ Obviamente, resta ver en qué medida la ampliación de la canasta de bienes satisface las expectativas de uno y otro lado.

Esta diferencia de puntos de vista entre los bloques se explica porque las importaciones del período de referencia reflejan la protección arancelaria y para-arancelaria existente vigente en el período elegido. Por tanto, cualquier proporción que lo utilice como parámetro excluye el comercio potencial que no existe por aranceles prohibitivos o por restricciones no arancelarias, como ocurre en el sector agrícola. En el Cuadro 2 se observa que los productos agrícolas solo suman 6,4% del total de importaciones de la UE y exhiben importantes crestas y progresividad arancelarias. Es decir que la UE puede alcanzar el 90% del comercio sin comprometer la liberalización de productos sensibles (Molle, 2008) que, al estar bajo el amparo de las diferentes barreras, están fuera de todo tipo de intercambio. En cambio, los productos sensibles del MERCOSUR no tienen

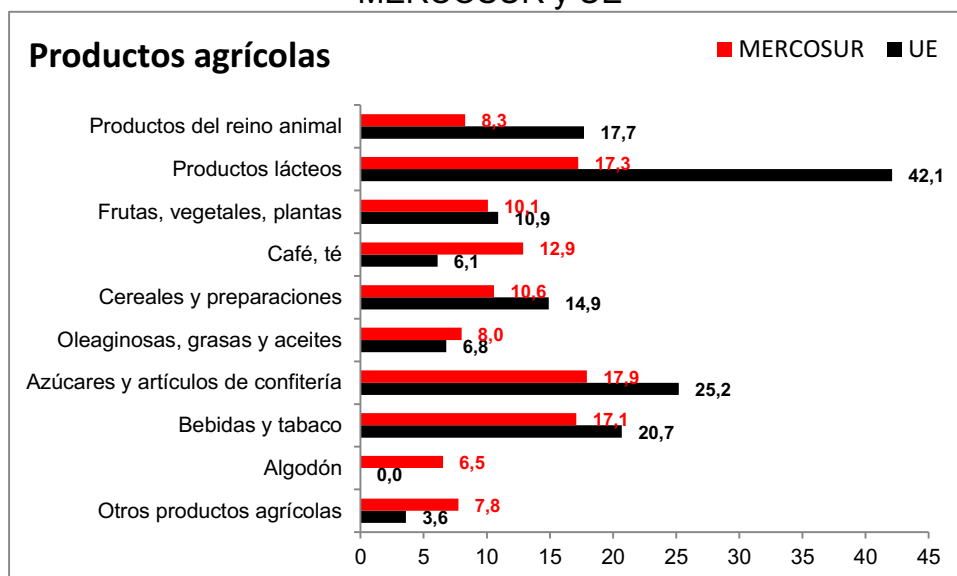
³ Para cumplir con el Art. XXIV, inc.8 a) i) “parte sustancial del comercio” del GATT de 1994.

⁴ Ver “[Primer paso hacia un acuerdo de la Unión Europea y el Mercosur](#)”. La Nación, 12/mayo/2016.

aranceles prohibitivos porque incluso los que tienen mayor protección registran importaciones sustanciales NMF desde fuera de la región, como es el caso de automóviles, autopiezas, textiles, indumentaria y juguetes. El máximo arancel consolidado es 35%.

Estos elementos configuran de por sí un espacio de difícil negociación en lo concerniente a bienes. Los intereses ofensivos del MERCOSUR están limitados por una canasta que está lejos de reflejar el potencial de oferta. Adicionalmente, los flujos que se observan están restringidos por la concesión de cuotas que se administran según los intereses de la UE. A su vez, ambos bloques cuentan con políticas de alcance regional: en el caso europeo, la Política Agrícola Común (PAC)⁵ y el régimen automotor en el caso del MERCOSUR. Mientras la PAC ha quedado mayormente fuera de la discusión por las razones expuestas arriba, el comercio automotor, incluyendo autopartes, se vería afectado por las desgravaciones arancelarias. En suma, el arsenal defensivo del MERCOSUR es más endeble: se trata de niveles arancelarios más elevados pero en los que se registra comercio sujeto a la cláusula NMF. Precisamente, la asimetría de los elementos intervinientes en la negociación reduce las posibilidades de acuerdo. Este es uno de los factores principales que explican por qué la UE y el MERCOSUR han visto frustrada sus intenciones, pese a los reiterados intentos a lo largo de más de 20 años.

Gráfico 2. Productos agrícolas: Promedio simple del arancel NMF aplicado^{1/} MERCOSUR y UE

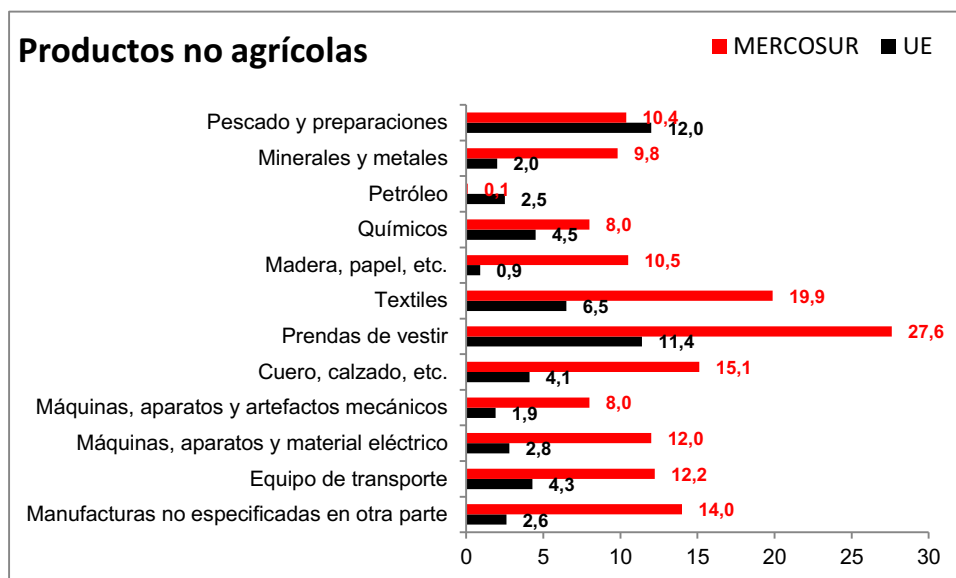


Nota 1/ Incluye la conversión equivalente de los derechos no ad valorem.

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC.

Gráfico 3. Productos no agrícolas: Promedio simple del arancel NMF aplicado MERCOSUR y UE

⁵ Además, en la UE la agricultura está protegida por las políticas de desarrollo regional y de cohesión.



Nota 1/Incluye la conversión equivalente de los derechos no ad valorem.
Fuente: Elaboración propia con datos de OMC.

Cuadro 2. UE. Productos agrícolas

Arancel máximo NMF y participación en las importaciones (2014)

| | Máximo arancel NMF (%) | Participación en las importaciones (%) |
|------------------------------------|------------------------|--|
| Productos del reino animal | 138 | 0,3 |
| Productos lácteos | 122 | 0,0 |
| Frutas, vegetales, plantas | 182 | 1,6 |
| Café, té | 22 | 0,9 |
| Cereales y preparaciones | 52 | 0,6 |
| Oleaginosas, grasas y aceites | 176 | 1,7 |
| Azúcares y artículos de confitería | 81 | 0,2 |
| Bebidas y tabaco | 166 | 0,6 |
| Otros productos agrícolas | 75 | 0,5 |
| Total productos agrícolas | | 6,4 |

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC.

C. Las distintas razones a favor del acuerdo.

Como se señaló en la Introducción, los argumentos a favor de un acuerdo comercial entre ambos bloques recorren un amplio arco. Están por un lado las consideraciones centradas en los aspectos comerciales y económicos, pero también aquellos que tienen una mirada y propósito más amplio. Precisamente, como se verá más abajo, con apoyo en este tipo de perspectivas se ha venido sosteniendo más recientemente la conveniencia que el MERCOSUR alcance el acuerdo. La lectura implícita es que las ventajas que podría aportar un cierre de las negociaciones, superarían los costos de un arreglo que, en estrictos términos comerciales, puede no resultar enteramente satisfactorio. Conviene entonces repasar entonces estos argumentos comenzando por aquellos centrados en la

política comercial, para desplazar luego la atención a los otros temas que serían de particular interés para MERCOSUR.

1. Aspectos comerciales y económicos.

El terreno comercial presenta ángulos atractivos para uno y otro bloque. Como se señaló arriba, Europa representa casi un quinta parte del comercio del MERCOSUR, además de ser un origen relevante de IED en el bloque. En caso de alcanzarse el acuerdo, el MERCOSUR lograría, por primera vez desde su creación, alcanzar un entendimiento comercial y económico con un mercado que supera los 17 billones de dólares –el primero en magnitud si se considera al bloque como una unidad económica. De otro lado, para la UE, el acuerdo significaría adelantarse a potenciales competidores dado que ésta es el único tablero negociador que posee abierto el MERCOSUR en la actualidad.

En cuanto a los intereses ofensivos europeos, los datos aportados en la sección anterior dan una idea de los beneficios potencialmente atractivos. Como se observa, 85% de las exportaciones europeas ingresan al MERCOSUR con aranceles relativamente elevados (entre 20 y 35% para maquinaria y equipo, 23 y 35% para autos y autopartes, y entre 20 y 35% para cervezas y bebidas alcohólicas.)⁶ La disminución y posterior eliminación de aranceles reportaría ventajas importantes no sólo a los bienes industriales europeos que en la actualidad conforman el grueso de las importaciones del MERCOSUR de ese origen, sino que también el bloque del sur presenta un interesante mercado para alimentos con alto grado de elaboración, chocolates, vinos y productos con indicación geográfica y de origen. A esto debe sumarse el rubro servicios, que hoy representa casi un cuarto de las ventas europeas al MERCOSUR, siendo Brasil el principal mercado. El potencial de expansión en servicios es visto con especial interés por la UE. Similar lectura se hace de la posibilidad de ingresar al mercado de compras gubernamentales, lo cual incluye la participación en el desarrollo de infraestructura y obra pública. De hecho, las importantes preferencias con que cuentan los proveedores locales han convertido a este capítulo en un núcleo duro de la negociación.

En cuanto al MERCOSUR, el acuerdo le permitiría consolidar su base exportadora de productos primarios y agroalimentos. Según el CEI (2003), para Argentina las subpartidas con mayor potencial de incremento de exportaciones (donde además de un arancel elevado, existe complementariedad entre la demanda comunitaria y la oferta argentina) sobresalen carnes, frutas, pescados y cereales. De acuerdo con Insaurreaga, Megiato et al (2016), un acuerdo con la UE impulsaría en Brasil la producción y exportación de productos primarios. Algunas evaluaciones de impacto señalan que el Acuerdo tendría un efecto positivo en el crecimiento económico de Argentina de 2% aproximadamente, 0,5% sobre el empleo y levemente negativo para la balanza comercial (Castro, L. Rozemberg, R. 2013). Desde este punto de vista, una mayor certidumbre en el manejo de las cuotas –eventualmente la eliminación de la discrecionalidad actual ejercida por la UE en función de sus necesidades internas- y la eliminación de aranceles y crestas, permitirían contar con un horizonte de largo plazo sobre el cual diseñar estrategias de ampliación del mercado. Eventualmente, permitirían también

⁶ Ver UE (2016).

incorporar productos con mayor grado de elaboración, que actualmente ingresan de manera esporádica al mercado europeo. Un factor a tomar en consideración sería el asociado al flujo de inversiones que serían movilizadas por mejores perspectivas para la colocación de exportaciones en Europa.

2. El MERCOSUR y los acuerdos de nueva generación.

Para el MERCOSUR la posibilidad de arribar a un acuerdo comercial con la UE significaría romper con la parálisis de su agenda externa. Esto permitiría no sólo acceder a un importante mercado tanto en bienes como en servicios, sino también impulsar una modernización de la estructura productiva y determinados marcos institucionales: reglas de competencia, propiedad intelectual, inversiones, y, de manera general, todas aquellas que son propias de la nueva generación de acuerdos comerciales. El argumento adquiere cierta importancia a la luz de tres consideraciones principales. En primer lugar, el estancamiento de las negociaciones comerciales a nivel multilateral es un hecho instalado y no se observan, en un horizonte previsible, factores de cambio. Esto significa que el único camino de avance posible en materia comercial son los acuerdos regionales. Como es sabido, es en este terreno donde el MERCOSUR ha mostrado un rezago evidente, sin alcanzar ningún acuerdo de relevancia. En segundo lugar, y tomando en consideración lo anterior, el MERCOSUR podría utilizar la plataforma y la experiencia del acuerdo con la UE para multiplicar sus esfuerzos en otros frentes de negociación.⁷ En tercer lugar, el acuerdo con Europa también contribuye a asimilar al MERCOSUR con el resto de los países de la región que ya cuentan con acuerdos con la UE. El mapa de compromisos de los países de América Latina y el Caribe con la UE se ha venido extendiendo en los últimos años: México, el conjunto de los países centroamericanos y República Dominicana y los países de la CARICOM tienen acuerdos con dicho continente. Además, desde 2004 en adelante Colombia, Perú y Chile, han establecido entendimientos comerciales, a los que se sumó más recientemente Ecuador en julio de 2014. Esta aproximación, como se explica en el apartado siguiente tiene importancia no sólo en relación con la UE sino también para el fortalecimiento de la integración del espacio latinoamericano.

3. Atlántico vs Pacífico: una amenaza a la integración regional.

La formación de la Alianza para el Pacífico,⁸ el dinamismo comercial de sus miembros y el contraste con un MERCOSUR sin avances, han despertado voces de alerta evocando el hecho que América Latina corre el riesgo de resucitar la vieja división implantada por el Tratado de Tordesillas llevado a cabo entre España y

⁷ A la luz de las tendencias en el nivel y composición del comercio, China aparece como un foco de atención prioritario para el MERCOSUR y donde una acción conjunta del bloque podría traer réditos para el conjunto (Carciofi, 2016)

⁸ La Alianza del Pacífico fue constituida en 2011 y está integrada por Chile, Colombia, México y Perú. Hay 43 países que se han sumado en calidad de observadores. Entre ellos, Argentina, Paraguay y Uruguay, aunque no el MERCOSUR como bloque.

Portugal en el siglo XV.⁹ En caso de prosperar estrategias disociadas entre ambos grupos de países, América Latina iría hacia una mayor fragmentación, lo cual se contrapone y es un factor desventajoso frente a la emergencia de bloques económicos y comerciales de creciente escala. De ahí la conveniencia de revertir estas tendencias. Con la intención de avanzar hacia ese objetivo, existe el compromiso de articular una agenda de convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR en diversas materias: facilitación del comercio, reglas de origen, transporte, circulación de personas, entre otras (CEPAL, 2014). El pivot sobre el cual se apoya esta propuesta es el hecho de que en la actualidad en torno a 70% del comercio de bienes entre AP y MERCOSUR se encuentra libre de aranceles, aunque subsisten otros obstáculos que es necesario remover (Campos, R. y Gayá, R. 2016). Desde esta perspectiva, un potencial acuerdo UE-MERCOSUR además de reforzar dicha convergencia, tendría una doble implicación. Por una parte, los países del bloque del Sur completarían casi por completo el mapa latinoamericano que posee tratados comerciales con Europa –las excepciones son Venezuela, Bolivia y Cuba.¹⁰ Se arribaría así, por un procedimiento de agregación, a la formación de un área económica con similares reglas de comercio e inversiones entre la casi totalidad de América Latina y Europa. Por otra parte, estarían sentadas las bases para una mayor integración en América Latina y en su comercio con la UE, toda vez que se facilitarían los mecanismos de acumulación de origen para entrar al mercado europeo.

4. *Impactos de corto y largo plazo.*

Desde el punto de vista económico, y atendiendo al hecho que los cronogramas de desgravación, un posible acuerdo tendrá pocos efectos a corto plazo. En este plano, su importancia deriva de la posibilidad de abrir un nuevo horizonte, especialmente en lo que atañe a la reconversión de los sectores y actividades que deberán adaptarse al nuevo marco. Los impactos se harán sentir también en un espectro más amplio que resultan alcanzados por las disciplinas incorporadas en la negociación. Estos son fenómenos que habrán de actuar en 5 o 10 años, período en el que maduran y se implementan los compromisos asumidos en el acuerdo. Pero tampoco puede perderse de vista la repercusión que produciría en plazos más cortos, en razón de las normas complementarias en materia de facilitación del comercio, trámites aduaneros y también de las exigencias sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual, etc. Y de manera más general, un acuerdo birregional tendrá impactos en materia de clima de negocios. Si bien este tipo de señales no reemplaza a otras herramientas de política económica, define un marco diferente sobre el cual se plantean los planes de inversión.

5. *Mega-acuerdo TTIP, se desvanece un obstáculo.*

Las negociaciones de mega acuerdos, en particular del Acuerdo Transatlántico (TTIP, por sus siglas en inglés), han estado dirigidas a reglamentar los flujos

⁹ Presentación del ex Presidente Ricardo Lagos en la XVII Conferencia de la Corporación Andina de Fomento, Washington DC, 2013. Véase también (Lagos, 2016.)

¹⁰ Los dos primeros podrían eventualmente sumarse en el futuro dada su pertenencia al MERCOSUR. Cabe recordar que las negociaciones del bloque comprenden actualmente solamente a los cuatro países fundadores.

comerciales de bienes y servicios y las inversiones entre la UE y EEUU, a través de la eliminación de aranceles, reducción de barreras no arancelarias y armonización de barreras técnicas al comercio. Los lineamientos conocidos de este potencial entendimiento entraña desafíos para el MERCOSUR, tales como:

- Pérdida de mercados: Desplazamiento de las compras europeas a los países miembros del TTIP - por el efecto del desvío de comercio, especialmente en el caso de los productos agropecuarios- y los crecientes costos y barreras de acceso para el MERCOSUR por la necesidad de cumplimiento de nuevas normas y estándares más elevados;
- Mayores dificultades para atraer IED - por falta de acceso preferencial a los principales mercados del mundo obstaculizando la inserción en cadenas globales de valor con base en América del Norte y Europa -;
- “Multilateralización” de acuerdos negociados fuera de la OMC: No participación en el diseño de normas que eventualmente regularán el comercio global -en temas como propiedad intelectual, servicios, compras públicas, obstáculos técnicos al comercio y barreras sanitarias y fitosanitarias-.
- Los márgenes de negociación de la UE para realizar concesiones en el terreno agrícola serían más estrechos después de la firma del TTIP, porque ese será el espacio que absorberá el eventual margen de flexibilidad que dispongan los europeos con relación a la PAC.

De esta forma, de llevarse adelante el TTIP impulsaría el comercio agropecuario entre la UE y EEUU, no tanto por la reducción de aranceles –que en promedio son bajos, aunque ocultan elevadas crestas arancelarias en sectores sensibles-, sino por la reducción de barreras no arancelarias. En este marco, Ferraz et al. (2014) realizan simulaciones y muestran el impacto negativo para Argentina y Brasil sobre sus exportaciones de carnes, cereales, grasas y aceites. La Fundación INAI (2015) señala la posible reducción de exportaciones de carnes hacia la UE, tanto bovina de animales no tratados con hormonas principalmente de Argentina, como aviar proveniente de Brasil.

Sin embargo, el TTIP tiene escasas chances de progresar. Como es sabido, un esquema similar proyectado por EEUU para las economías del Pacífico acaba de ser desactivado y, en estas condiciones, es previsible asumir que el acuerdo Atlántico correrá la misma suerte. Siendo así, desaparecería un obstáculo para las negociaciones UE-MERCOSUR.

6. Sinergia con la agenda interna del MERCOSUR.

En la hipótesis de que el MERCOSUR alcanzara un acuerdo con Europa, parece razonable asumir que también se beneficiará la agenda interna del bloque. Muchos de los obstáculos que han venido paralizándolo el comercio intrazona deberían retomar un curso diferente de trámite y resolución. De hecho, este tema ha formado parte de las negociaciones con la UE, por ejemplo, en reglas de origen y normas fitosanitarias. La aceptación de las ofertas intercambiadas estará también condicionada a la posibilidad de hacer progresos en este frente. De manera inversa, si la negociación ingresara en una nueva fase de postergaciones, el funcionamiento del bloque habrá de acusar el impacto. Este punto se elabora con más detalle en la sección E.

D. Principales obstáculos al acuerdo.

Los argumentos señalados en la sección anterior apuntan en la misma dirección: es una enumeración de razones que desde distintos ángulos –el comercio, la economía y la geopolítica- sostienen la conveniencia de arribar a un acuerdo entre el MERCOSUR y la UE. Es más, eventuales diferencias que pudieran surgir en la mesa de las tratativas finales no deberían estar sujetas a la mirada estrecha de los negociadores. Se postula así que la lectura tiene que ser más amplia y desde ella sería posible superar puntos de vista encontrados sobre tal o cual materia.

Sin embargo, asumiendo que la interpretación anterior es correcta, surge la pregunta de por qué no se ha podido arribar antes a un acuerdo. Según se discute en esta sección, la posibilidad de concluir exitosamente las negociaciones requiere superar distintos obstáculos que se observan en el escenario actual. Conviene distinguir aquellos referidos al contexto que enmarca las negociaciones y otros que se relacionan con su contenido.

El contexto. El elemento común que conecta los factores de contexto es la diferencia de expectativas entre el lado europeo y del MERCOSUR sobre el punto de partida de 2010. Una motivación importante de la UE para relanzar las negociaciones ese año fue la rápida recuperación que experimentaba América del Sur impulsada por el ciclo de precios de *commodities* y la demanda de China. El país asiático ganaba en gravitación y espacio dentro del comercio de la región. En caso de alcanzar un acuerdo rápido, Europa podría volver a ocupar el terreno que venía cediendo. Al mismo tiempo, las secuelas de la crisis de 2008 afectaban la economía europea con signos visibles de estancamiento y recesión, especialmente en algunos de sus miembros. El acceso a un mercado del tamaño del MERCOSUR ofrecía la posibilidad de tonificar la demanda externa de la UE.¹¹

En la actualidad, este cuadro posee notables diferencias. Más allá de cuáles hayan sido los objetivos de la UE en 2010, la aproximación de China al Sur se ha consolidado. Además de la relación comercial y económica, tanto Argentina como Brasil han firmado sendos acuerdos de asociación estratégica integral, que si bien no involucran compromisos comerciales sustantivos, suponen un vínculo a largo plazo en diversas materias. En otro orden, las economías del MERCOSUR experimentan coyunturas recesivas, cuya superación requerirá tiempo. Además, las economías europeas con peor desempeño macroeconómico son algunas de las más expuestas a la competencia de los países del MERCOSUR.

Adicionalmente, tampoco estaba en los cálculos de los negociadores la situación creada por el resultado del *Brexit*. El proceso despierta numerosos interrogantes, tanto en la implementación de la decisión y la puesta en marcha de las cláusulas del artículo 50 del Tratado de Lisboa, como en las formas que asumirá la relación política y económica de los británicos con la UE a partir de que se concrete su

¹¹ Es en ese contexto que se explica el acuerdo de asociación estratégica firmado en 2010 entre Brasil y la UE.

salida del bloque.¹² Ninguno de los temas será de resolución inmediata. Sin embargo, a los propósitos de esta discusión, se pueden identificar al menos dos consecuencias previsibles para la UE. En primer lugar, el foco de atención y las prioridades estarán puestas en la agenda destinada a administrar las consecuencias del *Brexit*. Muy probablemente, el caso británico habrá de significar una pausa en la acción de los negociadores comerciales hasta disponer de nuevas instrucciones de sus capitales. En segundo lugar, habrá que aguardar cómo habrá de ubicarse Europa frente a las decisiones de política comercial que llegarán del otro lado del Atlántico. Además, estas definiciones tendrán lugar en medio de un calendario político de 2017 con elecciones en varios países, donde se destaca el caso de Francia.

Por el lado del MERCOSUR, la lectura tiene matices diferentes. Primero, las declaraciones de la Cancillería brasileña sugieren que el gobierno provisional desea acelerar los pasos para concretar acuerdos con terceros mercados. En ese contexto se han esbozado planteos de “flexibilización” de las normas para permitir este tipo de arreglos.¹³ La posición pierde fuerza si las posibilidades de un acuerdo con la UE se alejan por los motivos señalados arriba. En todo caso, la búsqueda de la flexibilización no podría apoyarse en la necesidad de hacer progresos en la negociación con los europeos, por cuanto las posiciones en el bloque son coincidentes en este punto.¹⁴ La reorientación de la inserción internacional impulsada por el nuevo gobierno de Argentina se encamina en la dirección de alcanzar acuerdos. Por otro lado, como es conocido, Uruguay y Paraguay han venido mostrando una amplia predisposición negociadora en la tarea de la preparación de las ofertas a lo largo de los últimos dos años, sumando así a un frente común con Brasil. En síntesis, desde el ángulo del MERCOSUR, parecen estar dadas las condiciones para una coincidencia de intereses en favor de avanzar hacia la concreción del acuerdo. Esto naturalmente no excluye el hecho de que para todos los socios, el período de bonanza ha quedado atrás y deben poner en marcha medidas de estabilización económica y ofrecer señales para la reanimación de la

¹² Al momento de escribir esta nota, las indefiniciones son múltiples: desde los términos y fecha de la notificación del gobierno británico al Consejo Europeo hasta cómo se desarrollarán las negociaciones posteriores atinentes a la desvinculación. El plazo máximo del Artículo 50 es de dos años a partir del inicio de las tratativas de separación.

¹³ En mayo pasado, en el curso de una visita a Argentina, el canciller brasileño José Serra manifestó la necesidad de creación de mecanismos para flexibilizar el Mercosur, para que los países miembros puedan avanzar en acuerdos bilaterales de libre comercio. Por su parte, la canciller argentina Susana Malcorra reafirmó la importancia de llevar adelante negociaciones conjuntas con terceros países (Donato, 2016)

¹⁴ Debe recordarse que en 2013 y 2014 Brasil dejó trascender argumentos similares, con el propósito de avanzar y concretar el acuerdo con la EU, superando de esta manera las objeciones y cuestionamientos de Argentina. La condición singular de socio estratégico de la UE, confiere a Brasil una herramienta adicional para sostener esa posición.

inversión. Asimismo el bloque también debe superar las dificultades de gobernabilidad planteadas a propósito de la presencia de Venezuela.¹⁵

En la hipótesis –menos probable, después del resultado del *Brexit* y del *efecto Trump*- de reanudación de las negociaciones, estos elementos de contexto son importantes pero constituyen sólo una arista del problema a resolver. Las posibilidades que el intercambio de ofertas concluya con éxito suponen avanzar también en la resolución de una serie de puntos que han venido condicionando las propuestas realizadas de uno y otro lado. Se mencionan solamente algunos de ellos de manera ilustrativa.¹⁶

Los temas de la negociación. En primer lugar, desde el ángulo del MERCOSUR, sobresalen de manera destacada los aspectos de acceso a mercado en bienes agropecuarios. El aspecto más duro de la negociación ha sido la aceptación de la posición europea de concentrarse en el universo del 90% del intercambio efectivamente realizado. La aceptación de este criterio supone dejar de lado el grueso del potencial ofensivo del bloque en materia agropecuaria, por cuanto las barreras existentes limitan el comercio a una canasta reducida por un régimen de cuotas, crestas arancelarias y restricciones para-arancelarias. Sobre este conjunto de bienes, el MERCOSUR ha solicitado la ampliación gradual del universo de productos, aranceles intracuota del 0%, administración de las cuotas por el lado exportador y crecimiento anual de las mismas. Asimismo, se ha planteado la desgravación para todos los componentes arancelarios de las tarifas efectivamente aplicadas, con la intención de reducir y eliminar las crestas existentes.¹⁷ Al mismo tiempo, y con relación a las importaciones, el bloque ha solicitado la adopción de una cláusula de industria naciente destinada a proteger aquellos sectores sujetos a reestructuración, sin perjuicio de la aplicación de los mecanismos bilaterales de salvaguardia. En general, las condiciones que rodean al planteo del MERCOSUR están amparadas en el principio de “trato especial y diferenciado”, atendiendo a las diferencias en los niveles de desarrollo de una y otra región.

Del lado europeo, las demandas se han concentrado en sus intereses ofensivos. En materia agropecuaria, el reconocimiento de “indicación geográfica y de origen” para un conjunto amplio de 250 productos, administración de las licencias de importación con criterios más restrictivos que los aplicados por OMC, limitación de las desgravaciones solamente a las aranceles *ad-valorem* (sin incluir las crestas), y aplicación simétrica de los calendarios de reducción de los distintos sectores. Bajo

¹⁵ Si bien Venezuela está incorporada al MERCOSUR desde 2012, no forma parte de la negociación con la UE. En el segundo semestre de 2016, período durante el cual la presidencia pro tempore del bloque hubiera correspondido al nuevo miembro, los restantes miembros objetaron esta conducción. El año finalizó con la “cesación” de Venezuela como socio del MERCOSUR. Este recurso jurídico está lejos de haber resuelto el problema, especialmente porque la crisis de Venezuela continúa y habrá de incidir en el bloque.

¹⁶ Para una descripción detallada de estos temas, véase Makuc et al (2015), BID/INTAL (2013)

¹⁷ La UE ha insistido en tomar el arancel NMF lo cual significa extender el cronograma implícito de desgravación.

este encuadre, el sector automotor y de autopartes presenta una particular complejidad. El MERCOSUR intenta aplicar cronogramas más largos (15 años con 7 de gracia). Los otros temas atractivos para la UE son el comercio de servicios –comprendiendo los profesionales, financieros, transporte marítimo, entre otros-, y las compras gubernamentales, además del tratamiento de las inversiones. La obtención de ventajas claras en estos temas es de vital importancia para la parte europea. Los estudios de impacto confirman que el acuerdo con el MERCOSUR sería negativo para la producción agropecuaria –Francia, España, Italia, Polonia y Hungría son los países que se verían más afectados, por lo cual los beneficios en materia de industria y servicios deberían ser atractivos como para compensar estos costos.

E. El MERCOSUR frente a un escenario de nuevas dilaciones.

Hasta aquí el desarrollo de la discusión ha puesto énfasis en los argumentos favorables al acuerdo entre ambos bloques al tiempo que se han reseñado los obstáculos de contexto y del contenido estrictamente comercial y económico de la negociación. Tomando en consideración la discusión de las secciones previas, vale la pena preguntarse cuál sería el impacto para el MERCOSUR si, nuevamente, las negociaciones ingresaran en un compás de espera y de nuevas dilaciones. La hipótesis no es improbable si se atiende a las dificultades que aún es necesario superar. Se abrirían entonces un abanico de escenarios posibles y conviene una somera caracterización de los mismos.

El primero estaría dominado por el **statu quo**. El estancamiento de la principal mesa de negociaciones que posee el MERCOSUR sumiría al bloque en un vacío de su agenda externa. Esto constituye un problema, por cuanto la mayoría de los países competidores en el sector agroalimentario (Australia, Nueva Zelanda) poseen facilidades de acceso al mercado europeo, en función a los acuerdos vigentes y en negociación, que generan pérdidas de preferencias y desvío de comercio e inversiones (GPS, 2016). En este contexto es interesante preguntarse cuál sería la reacción de los socios. Una posibilidad es que la sensación de fracaso después del esfuerzo negociador de largos años remita a una parálisis del bloque que, en esencia, significa la continuidad de la situación de los últimos años: obstáculos al funcionamiento del espacio de libre comercio sin mayores progresos en ninguno en los temas de interés económico y comercial –doble cobro de arancel, continuidad de trabas administrativas al intercambio de bienes, falta de progresos en facilitación aduanera, no implementación del protocolo de servicios, para mencionar lo más conocidos.

Tampoco puede descartarse una reacción que se ubica en las antípodas de la anterior. Es previsible que el empantanamiento de la agenda externa implique un aumento de las tensiones intra-MERCOSUR. Siendo así, la constatación del fracaso puede movilizar energías de renovación que conduzcan a una profundización y mejora del espacio de libre comercio y, en general, del resto de la agenda interna del MERCOSUR.

Aun considerando este escenario de recuperación del dinamismo interno del bloque, queda por responder qué ocurriría con las negociaciones externas. Creemos que caben dos posibilidades, que a su vez pueden ser acopladas tanto a la variante del statu quo como la de profundización del espacio de comercio interno. La primera es un debilitamiento o ruptura de la unión aduanera. La segunda opción llevaría, en cambio, a promover una agenda externa abriendo otros frentes de negociación, como se comenta más abajo.

En el primer caso queda incluida la modalidad de acuerdos marco MERCOSUR con eventuales socios, al tiempo que se negocian los aspectos instrumentales y cronogramas a nivel bilateral. Este esquema negociador fue utilizado por el bloque en varias de las negociaciones con los países de la región: Colombia, Perú, México.¹⁸ Más aún, no sería de descartar que la propia negociación con la UE pudiera, eventualmente, converger hacia un esquema común a nivel de bloques y con negociaciones comerciales en el plano bilateral.¹⁹ Al final del camino, aún con el empleo de esta “geometría variable”, el punto de llegada sería similar. Claro está, un detalle no menor es la extensión temporal de un proceso como el reseñado. De hecho, este fue el sendero adoptado por la UE en la negociación con la Comunidad Andina, que culminó en los acuerdos con Colombia y Perú, y la salida de Venezuela. La variante extrema de flexibilización es la ruptura formal de la Unión Aduanera y la formación de un área de libre comercio. Ciertamente ello sería funcional para aquellos socios con menos restricciones para entablar negociaciones con terceros países, pero la solución exhibe un par de debilidades de peso. En primer lugar, la capacidad negociadora se vería notablemente disminuida para casi todos los miembros con la excepción de Brasil. En segundo lugar, en el plano interno, el área de libre comercio nacería con las mismas dificultades que han venido aquejando al MERCOSUR en el modelo de unión aduanera. Nada parecería cambiar en este frente.

La segunda alternativa de agenda externa es polar respecto de la anterior: el empantanamiento con los europeos, proveería el incentivo para emprender negociaciones conjuntas, a nivel de bloque, con China.²⁰ Si bien una acción en tal sentido podría movilizar fuerzas para dinamizar el bloque, la trayectoria recorrida en estos últimos años ha sido diferente. Tanto Brasil como Argentina cuentan con Acuerdos de Asociación Estratégica con China. Nuevamente, frente a un escaso

¹⁸ En mayo pasado, en el curso de una visita a Argentina, el canciller brasileño José Serra manifestó la necesidad de creación de mecanismos para flexibilizar el Mercosur, para que los países miembros puedan avanzar en acuerdos bilaterales de libre comercio. Por su parte, la canciller argentina Susana Malcorra reafirmó la importancia de llevar adelante negociaciones conjuntas con terceros países (Donato, 2016)

¹⁹ En la actualidad existen procesos en ese sentido que podrían acelerarse (ver documento de Nin Novoa, 19 de Abril.) Si esto cobrase envergadura, mellaría más aún el funcionamiento del MERCOSUR. Hay que tener en consideración que Brasil ya cuenta con un acuerdo de asociación estratégica con la UE y no cabría descartar que éste sea el punto de apoyo para lanzar una negociación comercial bilateral.

²⁰ En rigor, la negociación MERCOSUR-China no necesita esperar resultados del frente europeo. Véase Carciofi (2016 b).

progreso con la UE, el curso inercial llevaría a que las conversaciones con China se condujeran bajo carriles bilaterales, lo cual puede incluir algún marco común, al tiempo que el MERCOSUR seguiría con la tónica del pasado reciente.

A modo de conclusión

El propósito de esta nota ha sido reseñar los argumentos habitualmente señalados a favor del acuerdo así como algunos de los obstáculos que aún es necesario superar. No obstante que las razones que sugieren la conveniencia del entendimiento comercial tienen peso estratégico, también adquieren relevancia las diferencias que es necesario saldar, las cuales tienen significación especialmente a plazos más cortos. Bajo este escenario y con el impacto del *Brexit*, se alejan las posibilidades de la conclusión exitosa de la negociación. En el caso de EEUU, se ha indicado que la desactivación del TTIP es positivo, pero es necesario contabilizar un horizonte de mayor incertidumbre según sea el calibre de las decisiones que impulse la administración Trump en los temas de comercio internacional.²¹ Frente a este panorama, el MERCOSUR corre el riesgo de agudizar su actual inmovilismo.

Los incentivos externos que potencialmente podían alentar el cambio han perdido fuerza. Sin embargo, parece difícil seguir la trayectoria inercial y de inacción de los últimos años. Las presiones dentro del bloque, la insatisfacción con los resultados actuales y la nueva configuración política de sus miembros hacen presumir que aparecerán fuerzas a favor del cambio. La pregunta difícil de responder es la dirección e intensidad del mismo. Creemos que hay dos cursos principales de sentido contrapuesto y de ahí que hemos puesto el acento en el “final abierto” como título a este trabajo. Una opción es el impulso a nuevas negociaciones conjuntas. Esta línea de acción se inscribe en la línea estratégica que ha mantenido el MERCOSUR desde su creación. La otra opción es avanzar con mayor flexibilidad en la búsqueda de asociaciones comerciales, donde cada socio avanzaría por caminos o velocidades relativamente independientes.

Bibliografía

BID/INTAL. [Informe MERCOSUR N° 17](#), marzo 2013.

Campos, R. y Gayá, R. (2016). “*MERCOSUR: Su estado de implementación y su relación con otras iniciativas de integración regionales y multilaterales.*” Sector de Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo.

Carciofi, R. (2016). [La relación comercial Argentina-China: el socio cambia de estatus](#), en *Alquimias Económicas*.

Carciofi, R. (2016 b). [Argentina encabeza el MERCOSUR el próximo semestre, Nuevos Papeles](#), 9 de Diciembre. <http://www.nuevospapeles.com/nota/1302-argentina-encabeza-el-mercosur-el-proximo-semestre>.

Castro, L. y Rozemberg, R. (2013). [Una evaluación preliminar de los posibles](#)

²¹ Eichengreen (2016)

[efectos de un tratado de libre comercio Unión Europea-MERCOSUR para las provincias argentinas](#). Documento de Trabajo N°108. Buenos Aires: CIPPEC. Agosto.

CEPAL (2014). [La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad](#). Santiago de Chile.

Centro de Economía Internacional (2003). [Oportunidades y amenazas para la Argentina de un acuerdo Mercosur - Unión Europea: un estudio de impacto sectorial](#). Estudios del CEI N° 3. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Buenos Aires, Febrero.

Donato, N. (2016) [Brasil propone flexibilizar el Mercosur para avanzar en acuerdos bilaterales](#). El Cronista 24/mayo/2016.

Eichengreen, B. (2016). The Age of Hyper-Uncertainty. *Project Syndicate*, 14 de Diciembre. <https://www.project-syndicate.org/commentary/age-of-hyper-uncertainty-by-barry-eichengreen-2016-12>

Ferraz, Lucas et al. 2014. *Brazil and Argentina in the era of Global Value Chains, Mega Regionals and NTBs*. Fundação Getulio Vargas. Presented at FGB-SP and the Center on Global Trade "[Os Mega-Acordos de comércio e o futuro do Mercosul](#)". São Paulo, Brasil. May 8, 2014.

Fundación INAI. 2015. [Mega-regionalismo y comercio agroindustrial. Impactos para Argentina](#). Fundación INAI: Buenos Aires.

GPS – Papendieck, S. e Idígoras G. (2016). [Oportunidades para relanzar las negociaciones económicas internacionales del MERCOSUR. Hacia una agenda de relacionamiento externo](#). Marzo.

Insaurriaga Megiato E., Massuquettia A., Zago de Azevedo A. F. (2016). [Impacts of integration of Brazil with the European Union through a general equilibrium model](#). *Economia*. Volume 17, Issue 1, January–April 2016, Pages 126–140.

Lagos, Ricardo (2016). [¿Y si Europa nos lleva a nuestra integración?](#) Clarin, 3 de enero.

Makuc, A. et al. (2015). [La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?](#) BID-INTAL.

Molle, G. (2008) [Negociación MERCOSUR-Unión Europea](#). en: Revista del CEI Comercio Exterior e Integración N° 11. Mayo.

UE (2016). [Comprehensive Free Trade Agreement with Mercosur. Potential gains for the EU](#). May.