

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Beneficios para las partes del Acuerdo de asociación estratégica birregional

MERCOSUR - Unión Europea²

(Documento especial, capítulo 5 de 6)



Resumen ejecutivo

El impacto del Acuerdo de asociación estratégica birregional MERCOSUR - Unión Europea trasciende las fronteras de lo económico y repercute en el orden institucional y político de los Estados parte de ambos bloques, marcando una nueva era en las relaciones birregionales. En el presente informe se describen sus principales impactos y ventajas.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de noviembre de 2019.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Introducción

El AMUE resulta uno de los acuerdos comerciales más trascendentes de la historia, no solamente por el volumen del flujo comercial que abarca, sino también por un conjunto de disposiciones que lo convierten en un instrumento que va mucho más allá de un Acuerdo de Libre Comercio. De allí que su impacto trascienda las fronteras de lo económico y repercuta en el orden institucional y político, marcando una nueva era en las relaciones birregionales.

En este capítulo se describirán los principales impactos que se desprenden del acuerdo alcanzado. En primer lugar, se plantearán algunos elementos que permiten visualizar como se inserta el acuerdo desde el punto de vista geopolítico. Posteriormente se indicarán las ventajas más importantes para cada uno de los bloques y, finalmente, precisaremos las ventajas que el AMUE representa para Argentina.

Se quiere poner de resalto que lo que se busca en este apartado no es solamente explicitar las ventajas económicas más importantes que se han alcanzado en cada sector implicado en el AMUE, en términos de su desgravación y las distintas etapas de liberalización. En efecto lo que se pretende también es plantear algunas líneas que permitan visualizar el impacto que subyace al acuerdo desde una dimensión geopolítica, institucional y político-económica. De allí que no solamente se incluyan los beneficios directos establecidos en el acuerdo sino también indagar sobre los impactos, a fin de poder profundizar sobre las virtudes del AMUE que resultan menos tangibles y que presumiblemente podrían valorarse en el mediano y largo plazo como atributos clave que no existirían en caso de no haberse alcanzado el acuerdo.

I) El AMUE en el concierto internacional

El cierre de las negociaciones en Osaka y la difusión de la conclusión del acuerdo, a fines del mes de junio de 2019, modificó el statu quo del escenario de relaciones geopolíticas imperantes. En efecto, la aceleración para alcanzar el acuerdo y la repentización en el anuncio permeó en el escenario de poder global, que se encontraba dominado por la tensión de las relaciones entre Estados Unidos y China. En efecto, la UE, como actor de decisiva trascendencia en el escenario económico internacional parecía experimentar un cierto rezago en cuanto a la importancia de su

posicionamiento en el concierto global. Sin embargo, el AMUE significó un enorme efecto geopolítico que colocó a Europa y al MERCOSUR en el centro de la escena.

En efecto, “frente al proteccionismo del *America First*, de la guerra comercial y tecnológica, frente a las amenazas comerciales para resolver problemas migratorios, frente a la elevación de aranceles al aluminio o al acero o a las aceitunas, frente a todo eso, Europa y Mercosur lanzan al mundo la buena nueva de un acuerdo que regula y favorece su comercio respectivo” (Jáuregui, 2019).

En este sentido, el AMUE pone de relieve los valores centrales que han motivado los procesos de integración, marcados por relaciones sinérgicas que buscan retroalimentar positivamente a sus partes a fin de potenciar el desarrollo y el crecimiento económico. Asimismo, se presenta como el resultado de un proceso arduo pero exitoso de liderazgo en el que se logró conciliar una multiplicidad de intereses disímiles que contrasta con un escenario actual marcado por las crecientes tensiones comerciales y una economía política global compleja (de Azevedo, de Angelis, Michalczewsky, & Toscani, 2019).

Este acuerdo, dada su magnitud, parece comenzar a alterar los esquemas de actuación crecientemente nacionalistas, unilaterales y anti globalización, y devuelve el protagonismo a una visión que apuesta por el multilateralismo, la integración regional y el comercio internacional. Asimismo, el tamaño de los dos mercados que pasan a integrarse bajo este acuerdo que, sumado al carácter equilibrado y vanguardista de sus disposiciones lo colocan como el principal exponente mundial del modelo de vinculación comercial que sugiere la Organización Mundial de Comercio.

En definitiva, la UE y Mercosur han decidido comenzar a tender puentes, mientras otros centros de poder ponen cada vez más barreras. En efecto, “se trata de una declaración política que defiende la libertad y la seguridad jurídica como el mejor fundamento para abordar, desde una perspectiva global, un escenario de progreso justo” (Martins, Vila, Ayllón, & Herrera, 2019).

II) Impactos Generales del Acuerdo

En primer lugar, se señalan el conjunto de ventajas que se advierten en el acuerdo en términos generales, en función de su impacto positivo en ambas regiones como a nivel global.

Dimensión Político-Económica

- Permitirá aumentar la producción y la eficiencia a nivel agregado de los mercados implicados en el acuerdo.
- Generará ganancias netas en ambos bloques, las cuales se verán maximizadas en aquellos sectores que se encuentran actualmente regulados con altos aranceles.
- Consolidará las relaciones birregionales que, hasta la fecha, se encontraban en un nivel de desarrollo muy inferior al de su potencial, aún cuando la UE sea actualmente. el segundo socio comercial del MERCOSUR.
- Existe una gran oportunidad para impulsar la expansión comercial para ambas partes, en el marco de una relación que hasta ahora se encontraba reducida a políticas de inversión y cooperación, especialmente ya que establece un marco seguro al cual exportar, dado el contexto de tensión e inestabilidad comercial entre Estados Unidos y China.

Dimensión Institucional

- La institucionalización de las relaciones birregionales a través del acuerdo, contribuirá a fortalecer los vínculos políticos y culturales entre los bloques, consolidando una relación política y estratégica de manera permanente. A partir de la potenciación del pilar económico comercial, se busca robustecer las profundas raíces culturales, sociales y políticas que unen ambas regiones.
- Genera un entorno normativo e institucional de vanguardia que toma como referencia los Acuerdos OMC más recientes y los actualiza, a la vez que se emparenta con las innovaciones introducidas por los Tratados de Libre Comercio más recientes, al introducir nuevas disciplinas en materia de Servicios, Inversiones, PyMes, Medio ambiente, Cooperación, etc.
- El marco regulatorio aprobado, crea nuevas oportunidades de inversión. Este pilar que junto al de cooperación tenían un incipiente desarrollo, se fortalece a partir de un conjunto de reglas que favorecen la inversión a partir de reglas claras y previsibilidad para los operadores económicos en un contexto internacional marcado por una creciente incertidumbre.

- La introducción de mecanismos y disposiciones sobre transparencia, transversales al acuerdo, y específicas en cada apartado reduce el margen de discrecionalidad y transmite previsibilidad y confianza. Estas acciones se ponen de manifiesto a través de sistemas de consultas y procedimientos que se ajustan a las pautas de buenas prácticas en la materia y que resulten menos restrictivos al comercio.
- La creación de un conjunto de instituciones que velan por el cumplimiento de los objetivos del acuerdo, apunta a que exista un marco de actuación permanente, no solamente para resolver conflictos sino también para establecer un canal de negociación y estudio de mejoras en pos de la profundización de la integración birregional.
- La introducción de un Grupo Asesor que incluye a ONGs, cámaras y sindicatos y la de un Foro abierto a la participación de organizaciones de la sociedad civil independiente, busca crear un espacio que alienta la participación en la política comercial. Esto permite establecer un canal de consultas, como así también un espacio de interacción en el que se busca generar vínculos con la ciudadanía.
- Involucra a un conjunto nutrido de países en torno al compromiso por el desarrollo sostenible. Esto asegura el compromiso de los países del Mercosur con el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, y continúa con la política de la UE en la materia que busca que todos sus nuevos acuerdos comerciales incluyan un compromiso ineludible por la lucha contra el cambio climático.
- Consolida una asociación política y económica estratégica que permitirá el surgimiento de oportunidades de crecimiento sostenible para ambas partes, respetando al mismo tiempo el medio ambiente y preservando los intereses de los consumidores y de los sectores económicos sensibles de los bloques.
- El AMUE, en tanto Acuerdo de Asociación Estratégica promoverá el diálogo político y reforzará la cooperación en ámbitos como la migración, la economía digital, la investigación y la educación, los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas, la responsabilidad empresarial y social, la protección del medio ambiente y la gobernanza de los océanos, así como la lucha contra el terrorismo, el blanqueo de capitales y la ciberdelincuencia. También ofrecerá mayores posibilidades de cooperación a nivel multilateral.

III) Impacto para el MERCOSUR

Dimensión Político-Económica

- El AMUE promueve el desarrollo económico del MERCOSUR. La lógica que subyace al acuerdo es que las empresas del MERCOSUR podrán aumentar su competitividad gracias a un abastecimiento de insumos a menor costo desde la Unión Europea, la atracción de nuevas inversiones productivas y el acceso a las últimas tecnologías. Esto les permitirá obtener mayores ganancias en algunos casos y, en otros, aumentar la calidad productiva y tecnológica de su producción a fin de elaborar productos más competitivos que les permitan insertarse en los mercados globales. En definitiva, el AMUE ofrece un gran potencial de creación de comercio ya que permite el acceso a un mercado ampliado de países con un gran nivel de desarrollo, y fomenta la especialización y el aprovechamiento de escala en manufacturas.
- Mejora las condiciones de acceso de los principales productos de la oferta exportadora del MERCOSUR como pesca, frutas, vegetales, jugos, vinos, aceites, alimentos procesados y productos de panadería y confitería a través de la reducción o eliminación de aranceles al ser importados por la UE. Esto permite incrementar el volumen exportable y diversificar los destinos de exportación de los productos de las economías regionales del bloque. Cabe destacar que el volumen exportable de los productos agropecuarios se implementa en base a un coeficiente de crecimiento anual de las cuotas.
- La eliminación del arancel de importación a la UE en el 100% de las exportaciones industriales del MERCOSUR abre un nuevo panorama para motivar y desarrollar la competitividad de las empresas del sector. A su vez, en la medida en que el 90% de las importaciones de la UE ingresarán al MERCOSUR sin aranceles, permitirá la importación de insumos industriales y de maquinaria y bienes de capital a fin de contribuir a dotar de valor agregado a los productos y aumentar su calidad.
- La incorporación de múltiples productos a cadenas de integración globales contribuye también a impulsar la competitividad de las industrias del MERCOSUR. En efecto, estas cadenas de valor globales se conforman y potencian a partir de la facilitación de la

importación de insumos y piezas desde la Unión Europea a precios más competitivos tras la eliminación de aranceles. Esto permite que el proceso de transformación de las materias primas del MERCOSUR encuentre menos restricciones. Esto contrasta con la protección arancelaria actual que ronda al 18% para la importación de insumos intermedios y bienes de capital.

- Las disposiciones adoptadas en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias brindan el equilibrio necesario que permite la actuación de los estados sin que ésta llegue a implicar la introducción de una barrera no arancelaria encubierta al comercio. Esto adquiere especial relevancia frente a las crecientes exigencias de los mercados de exportación de productos primarios en la materia.
- La apertura de los mercados no solamente se potencia en el ámbito privado. En efecto, el capítulo sobre compras públicas les permite a las empresas del MERCOSUR acceder a procesos licitatorios de bienes y servicios solicitados por distintos gobiernos de la UE, en condiciones de igualdad. Esto implica el acceso a un mercado de casi 3 trillones de euros.

Dimensión Institucional

- Desde el punto de vista institucional, las ventajas que aporta el AMUE al MERCOSUR son múltiples y podría argüirse que genera tanta o más relevancia que las descriptas en el acápite económico. En términos generales puede decirse que los cuatro países miembros, al comprometerse a un conjunto de obligaciones institucionales especialmente desafiantes y trascendentes, da señales de la voluntad para modernizar su integración comercial.
- En relación con el punto anterior, cabe afirmar que, la aprobación del AMUE, se hayan sentado las bases para avanzar en muchos temas pendientes a nivel intrarregional. En efecto, se afirma que el AMUE promoverá indirectamente la integración dentro del Mercosur y con la región, dinamizando muchos aspectos relevantes de su agenda interna. Entre ellas se destacan temas económicos en materia de libre circulación, armonización normativa y simplificación de procedimientos, así como diversas disciplinas aún no reguladas intrarregionalmente que permitan constituir el mercado único. Bajo esta visión, el AMUE podría implicar el impulso necesario para llevar adelante las negociaciones intrabloque que

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

permita eliminar las barreras arancelarias y para arancelarias que aún existen y cuya eliminación es clave para mejorar aún más la competitividad del MERCOSUR como bloque.

- Por su parte, el AMUE representa, para el MERCOSUR, el acuerdo más importante que haya alcanzado desde su conformación, no sólo por el volumen económico sino también por la práctica negociadora adquirida tras 20 años de rondas sucesivas. Asimismo, el acuerdo reposiciona y fortalece enormemente al MERCOSUR como bloque frente al concierto económico internacional. Estas razones coadyuvan a sostener que el bloque sudamericano contará ahora con la capacidad de acelerar y concretar acuerdos en sus negociaciones en curso con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Canadá, Corea y Singapur, como así también dinamizar su agenda regional con nuevos socios comerciales como la Alianza del Pacífico.
- Por su parte, el andamiaje institucional que prevé el AMUE junto a las distintas disciplinas que se regulan y que se condicionan al cumplimiento de las partes, contribuye a configurar un escenario de mayor certidumbre legal. A esto se le suman los compromisos asumidos en los pilares de diálogo político y cooperación. Este contexto ayuda a crear confianza, otorgar mayor seguridad y previsibilidad, y mejorar el clima de negocios del entorno político regional y bilateral, lo cual debería redundar en un aumento del atractivo de los países miembros del MERCOSUR como destino para la Inversión Extranjera Directa. En tal sentido, cabe resaltar el análisis de Bouzas en relación con la postura del MERCOSUR en la etapa de cierre de las negociaciones. En tal sentido resalta que el acuerdo se alcanzó debido a "la disposición de los gobiernos del Mercosur para aceptar la oferta europea en temas que consideraba importantes, como el tamaño de los cupos; podría decirse que parcialmente se pasó de una visión más "mercantilista", enfocada en el acceso al mercado, por otra que pone más énfasis en la funcionalidad que el acuerdo podría tener como mecanismo de anclaje de largo plazo de la política comercial" (Bouzas, 2019)

IV) Impacto para la UE

Dimensión Político-Económica

Desde el punto de vista económico, el AMUE presenta un conjunto de ventajas entre las que se destaca:

- La reducción de aranceles en los sectores más relevantes de la oferta exportable de la UE.
- Un acceso al MERCOSUR preferencial y superior respecto al de otros países.
- Mayor seguridad jurídica e igualdad de condiciones para la inversión de las empresas europeas en el MERCOSUR, así como también en el acceso a contratos públicos.
- Mayores facilidades para la importación de piezas y bienes intermedios para las empresas multinacionales europeas que se encuentren instaladas en el MERCOSUR.
- Se afirma también que la UE cuenta con la denominada “ventaja del pionero”. Esto se debe a que la UE se ha transformado con el AMUE en el primer gran socio comercial en celebrar un acuerdo comercial con el MERCOSUR. Esto implica un trato preferente destinado exclusivamente a las empresas de la UE por parte del bloque sudamericano, que le permitirá un acceso a un mercado de más de 260 millones de consumidores, de una forma mucho más favorable de la que ofrece a las empresas de otros países.
- El AMUE dota de mayor competitividad a las empresas de la UE a través de la eliminación de aranceles, lo que implica que, al final de los plazos de liberalización, éstas podrán ahorrar hasta 4.000 millones de euros en derechos de aduana. Esta cifra es tres veces superior a los ahorros que se obtienen, con el tratado de libre comercio con Japón, que entró en vigor este año y casi cuatro veces en lo que respecta al acuerdo con Canadá.
- La simplificación de los procedimientos aduaneros y la regulación común en materia de normas y reglamentos técnicos, no impedirá que las diferencias que puedan existir condicione a las empresas de la UE exportar al Mercosur.
- En lo referente a la prestación de servicios de telecomunicaciones, financieros, empresariales y de transporte, Los países del Mercosur habían ofrecido un acceso limitado a las empresas de la UE y a otros países de la OMC. A este respecto el AMUE le otorga a los países de la UE una ventaja competitiva además de mayor seguridad jurídica y de condiciones de competencia equitativas.
- Las empresas de la UE podrán participar en los contratos públicos en las mismas condiciones que las empresas del MERCOSUR, habilitando un mercado que permanecía en

gran medida cerrado a las empresas de la UE. Esto coloca a la UE en una posición de privilegio ya que los países del MERCOSUR no son parte del Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública y hasta ahora no han permitido acceder a sus licitaciones públicas a terceros países.

- La protección de las 357 Indicaciones Geográficas correspondientes a productos tradicionales de la UE constituye la mayor cobertura jamás alcanzada en un acuerdo comercial y contribuirá a asegurar y a aumentar su cuota de mercado.
- Las normas de seguridad alimentaria de la UE seguirán siendo las mismas y todas las importaciones tendrán que cumplir las rigurosas normas de la UE, como sucede actualmente. Las disposiciones acordadas en materia de seguridad alimentaria y de sanidad animal y vegetal reforzarán la cooperación con las autoridades de los países socios y acelerarán el flujo de información sobre cualquier posible riesgo mediante un sistema de información y notificación más directo y eficiente. De esta manera, el acuerdo nos hará más eficientes a la hora de garantizar la seguridad de los productos comercializados entre la UE y los países del Mercosur.

Dimensión Institucional

- Culmina una estrategia de posicionamiento de la UE en América Latina y Caribe. En efecto, con el AMUE, la UE logra tener 27 acuerdos con 33 países de la región (Bolivia y Venezuela son las dos grandes excepciones). Esto es interpretado como la culminación virtual de los acuerdos UE-AL que evidencia la consolidación de las alianzas entre las regiones, iniciada en la Cumbre de Río de 1999.
- La UE se erige como el actor internacional que está liderando con mayor claridad la apuesta por las instituciones de cooperación económica, tanto a nivel multilateral (con la propuesta de reforma de la OMC) como preferencial. EL AMUE se inserta dentro de una política pro acuerdos tales como los recientemente alcanzados con Japón, Singapur, Corea, Canadá, Australia y Vietnam y a otros 15 que se encuentran en fase de negociación.

- El AMUE, analizado en el contexto económico internacional, adquiere un valor estratégico y simbólico especialmente importante de cara al posicionamiento de la UE respecto de los conflictos comerciales entre EE.UU. y China.
- El AMUE refrenda la postura de la UE favorable al comercio sostenible como paradigma de su política de acuerdos. En efecto, tal como había demandado la UE los altos estándares para los trabajadores que participan en el sector exportador le permite a la UE seguir impulsando sus valores e intereses en sus acuerdos comerciales. Se trataba de una demandada fuertemente respaldada por los sindicatos europeos y muchos empresarios, especialmente de las pymes, que veían con preocupación una pérdida de competitividad frente a la competencia latinoamericana.

Bibliografía

- Bouzas, R. (4 de julio de 2019). Mercosur-UE. Las preguntas que dejó la firma del acuerdo. Diario La Nación. (A. Vicchi, Entrevistador)
- Comisión Europea. (julio de 2019). *ACUERDO COMERCIAL UE-MERCOSUR* RESPETO DE LAS NORMAS EUROPEAS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA*. Obtenido de https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157987.pdf
- Comisión Europea. (julio de 2019). *ACUERDO COMERCIAL UE-MERCOSUR* TENDER PUENTES PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE*. Obtenido de https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157989.pdf
- Comisión Europea. (julio de 2019). *Comercio y Desarrollo Sostenible*. Obtenido de https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157988.pdf
- Comisión Europea. (2019). *Elementos clave del acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur*. Bruselas.
- Comisión Europea. (2019). *La UE y el Mercosur llegan a un acuerdo en materia de comercio*. Bruselas: Comunicado de Prensa.
- Comisión Europea. (junio de 2019). *The EU-Mercosur Trade Agreement Questions and Answers*. Obtenido de https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157953.pdf

- de Azevedo, B., de Angelis, J., Michalczewsky, K., & Toscani, V. (2019). *Acuerdo de Asociación Mercosur - Unión Europea*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Di Natale, M. (1 de julio de 2019). La Unión Europea asegura que "el mayor beneficio del acuerdo para el Mercosur será la baja de precios de los productos importados". *Infobae*.
- Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB). (2018). *Las grandes ventajas del acuerdo UE-Mercosur*. Obtenido de <http://fiab.es/las-grandes-ventajas-del-acuerdo-ue-mercosur/>
- Jáuregui, R. (17 de julio de 2019). UE-Mercosur: ¡Bravo! *El Confidencial*.
- Malamud, C., & Steinberg, F. (1 de julio de 2019). *El acuerdo UE-Mercosur: ¿quién gana, quién pierde y qué significa el acuerdo?* Obtenido de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari78-2019-malamud-steinberg-acuerdo-ue-mercosur-quien-gana-quien-pierde-que-significa-el-acuerdo
- Martins, C., Vila, M., Ayllón, J. L., & Herrera, C. (2019). *IMPLICACIONES DEL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA*. MADRID: Llorente y Cuenca.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur - UE*. Buenos Aires.
- Oliva, A. (30 de junio de 2019). *Qué se sabe del acuerdo Mercosur-Unión Europea y cómo impactaría a la Argentina*. Obtenido de Chequeado: <https://chequeado.com/el-explicador/que-se-sabe-del-acuerdo-mercosur-union-europea-y-como-impactaria-a-la-argentina/>
- Redacción Diario La Vanguardia. (30 de junio de 2019). Mercosur, el acuerdo más beneficioso para la UE. *La Vanguardia*.