

El acuerdo UE-Mercosur: ¿quién gana, quién pierde y qué significa el acuerdo?

Carlos Malamud | Investigador principal del Real Instituto Elcano | @CarlosMalamud


Federico Steinberg | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @steinbergf 

Tema

Tras 20 años de negociaciones se ha alcanzado un acuerdo entre la UE y Mercosur. Este análisis explora sus implicaciones económicas y políticas.

Resumen

El acuerdo UE-Mercosur, que parecía que nunca llegaría, crea un mercado de 780 millones de consumidores prácticamente sin aranceles y supone un espaldarazo a la cooperación internacional y al libre comercio en un entorno de crecientes tensiones comerciales. También abre importantes oportunidades económicas de exportación para muchas empresas y, a la vez, supondrá beneficios para los consumidores europeos, pero generará algunos perdedores a los que se debería compensar con instrumentos al nivel europeo.

Análisis

El viernes 28 de junio de 2019, después de una frenética última ronda de negociaciones en Bruselas, finalmente **se firmó el acuerdo político** que dará lugar a la firma del esperado Tratado de Asociación entre la UE y el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Los intentos de cerrar el acuerdo se han sucedido en los últimos 20 años y si bien las negociaciones estuvieron suspendidas entre 2004 y 2010, en este último año se abrió un proceso que, más allá de sus altibajos, terminó cerrándose de forma positiva.

Una pregunta que se impone en este punto es por qué esta vez sí se logró cerrar la negociación, mientras que en otras ocasiones fue imposible. Y la respuesta hay que buscarla en el cambiante entorno político internacional, caracterizado por las **crecientes tensiones proteccionistas** y en la ventana de oportunidad que se ha abierto y tenía riesgos de cerrarse el próximo otoño. Era ahora o nunca. Y se ha logrado el acuerdo. En las próximas páginas se analiza cómo se ha fraguado el acuerdo, cuáles son sus principales implicaciones, quién gana y quién pierde con el mismo y qué puede esperarse en el futuro, con un comentario adicional al papel de España en estas negociaciones.

Qué significa el acuerdo y por qué se ha alcanzado ahora

Uno de los elementos que sin duda ha sido clave, tanto en la parte europea como en la latinoamericana, es el cambio de la coyuntura internacional, la presencia de Donald Trump en la Casa Blanca y sus efectos desestabilizadores sobre la economía internacional, comenzando por sus amenazas al multilateralismo y a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Seguramente, ante un entorno internacional más cooperativo, la sensación de urgencia por firmar un tratado tan complejo hubiera sido mucho menor.

En el caso de la UE no hay que olvidar que las amenazas contra Europa en general (incluyendo a la OTAN), y contra Alemania en particular, han llevado a muchos actores europeos a cuestionarse el futuro de la alianza transatlántica y la fiabilidad de EEUU como socio estratégico. A esto se suma el obligado cambio en la composición de la Comisión Europea a partir de octubre, que si bien no ha sido un argumento decisivo sí fue importante en el último momento, ya que una nueva dilación hubiera estirado la negociación durante meses o incluso años.

En lo que a Mercosur se refiere, también ha habido nuevos factores importantes que han influido en la negociación, plasmados en los cambios de gobierno en Argentina y en Brasil, pero también en Paraguay. En este sentido, la postura de los países del Mercosur frente a la globalización y al libre comercio no es igual con los presidentes Mauricio Macri, Jair Bolsonaro, Mario Abdó y Tabaré Vázquez que con Cristina Kirchner, Dilma Rousseff, Fernando Lugo y José Mujica, presentes en 2012, y mucho más favorables al proteccionismo.

Y si bien el triunfo de Bolsonaro y la presencia de Paulo Guedes hicieron temer inicialmente por el futuro de Mercosur, las ideas de este último sobre la apertura internacional de Brasil, junto al fuerte liderazgo asumido por Macri terminaron imponiéndose y reduciendo las fuertes pulsiones proteccionistas presentes en sus países. Como ha señalado Andrés Malamud, la voluntad política de las partes ha sido esencial para sacar adelante el Tratado y “contra análisis y pronósticos, Macri se propuso este acuerdo desde el inicio de su mandato. Para bien o para mal, este resultado no existiría sin su determinación”.

Esto nos lleva a señalar que estamos frente al **primer acuerdo que firma Mercosur con otro gran bloque regional**. Esto es muy importante porque el bloque estaba muy aislado internacionalmente e incluso durante años prefirió vivir de espaldas a la otra gran instancia regional, la Alianza del Pacífico, formada por Chile, Colombia, México y Perú. Pese a ello, el inicio de la segunda presidencia de Michelle Bachelet en 2014 permitió iniciar una cierta convergencia entre la Alianza y Mercosur, un proceso que aún no ha cristalizado de forma definitiva. De alguna manera esto explica los tres únicos tratados de libre comercio que tiene firmados Mercosur, más allá de los existentes dentro del llamado marco ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y de los actualmente en negociación pero no cerrados, que son con países económicamente tan poco relevantes como Israel, Egipto y la Autoridad Palestina.

Desde la perspectiva europea no se debe minusvalorar el hecho de que lo ocurrido implica un gran triunfo para la UE, cuyos productos entrarán en los países de Mercosur

con claras ventajas sobre los de sus más directos competidores como EEUU o Japón. Al mismo tiempo se demuestra que más allá de la retórica y de la idea de conformar una “alianza estratégica” birregional, por cierto bastante carente de contenidos concretos, América Latina importa, y mucho, a la UE y sus Estados miembros.

Desde ahora, la UE tendrá firmado algún tipo de acuerdo con todos los países latinoamericanos **salvo Bolivia y Venezuela**. Tratados de Asociación con Chile, México, América Central + Panamá y ahora Mercosur; de Libre Comercio (multipartes) con Colombia, Ecuador y Perú y de Cooperación con Cuba. Incluso Bolivia, durante años muy refractaria a negociar cualquier acuerdo con la UE que implicara el más mínimo contacto con el libre comercio, [a través de la cuenta de Twitter](#) de su presidente Evo Morales, se ha mostrado más que satisfecha con el acuerdo alcanzado: “Saludamos el acuerdo comercial alcanzado por la UE y el Mercado Común del Sur (Mercosur), organismo que tiene a Bolivia como miembro en proceso de adhesión. Es importante trabajar juntos en complementariedad y solidaridad en beneficio de nuestros pueblos”.

La importancia del acuerdo es tanto simbólica como real. Se trata, sin lugar a dudas, de un espaldarazo político a las oportunidades que los acuerdos de asociación de este tipo, que combinan la cooperación, el diálogo político y el libre comercio, pueden brindar para evitar la corrosión de las normas de gestión de la globalización. Pero a nivel práctico su impacto también es relevante al aportar una dosis de riqueza y crecimiento extra a los firmantes. Pero tampoco hay que llevarse a engaño, ya que ni este tratado ni ningún otro resolverá los problemas económicos de la UE ni de Mercosur, aunque tampoco los agravará. Ahora bien, a la luz de las numerosas críticas que ya se han escuchado a ambos lados del Atlántico, algunas provenientes de sectores directamente perjudicados, otras de alto contenido político y más dada la [proximidad de las elecciones argentinas](#), también hay que insistir en esta última idea.

Implicaciones económicas, y más allá

A la espera de que los negociadores cierren la letra pequeña, incluyendo los plazos para la desaparición de ciertas barreras arancelarias y para-arancelarias y el futuro de algunos sectores sensibles para alguna de las partes, lo cierto es que este acuerdo crea un mercado integrado de 780 millones de consumidores y rebaja aranceles por valor de 4.000 millones de euros sólo para los exportadores europeos. En la práctica esto constituye el mayor acuerdo firmado hasta la fecha por la UE.

Según un estudio de la Universidad de Manchester, realizado en 2008 a petición de la UE, la firma del Tratado permitiría incrementar el PIB de Argentina en un 0,5%, el de Brasil un 1,5%, el de Uruguay un 2,1% y el de Paraguay hasta un 10%. Por su parte, la mejora del PIB europeo sería del 0,1% en el caso de una apertura comercial completa. Siempre conviene tomar estas estimaciones con cautela. Pero lo cierto es que este acuerdo de libre comercio, como todos los anteriores, permitirá aumentar la producción y la eficiencia a nivel agregado y generará ganancias netas en ambos bloques, que en algunos sectores serán especialmente elevadas dados los altos aranceles existentes. Cosa distinta es cómo se distribuirán esas ganancias y cómo se puede compensar a los perdedores. Pero eso es responsabilidad de los mecanismos de redistribución internos en los distintos países.

Hasta ahora, las relaciones económicas birregionales se habían desarrollado muy por debajo de su potencial, sobre todo en materia comercial (aunque menos en lo relativo a las inversiones). Esto no excluye, sin embargo, que la UE sea el segundo socio comercial del Mercosur, **sólo por detrás de China**. Por eso este acuerdo abre enormes oportunidades de expansión comercial para ambas partes. En 2018 las exportaciones de bienes de la UE a Mercosur fueron de 45.000 millones de euros y las de servicios de 23.000 millones de euros. La UE es el mayor inversor en Mercosur con un *stock* de 381.000 millones de euros mientras que el *stock* de inversión de Mercosur en la UE es de 52.000 millones de euros.

El acuerdo permitirá a las empresas europeas vender sus productos industriales en un mercado hasta la fecha muy protegido, cuyos aranceles al automóvil, calzado y textiles eran del 35%, los de auto-partes del 14%-18%, los de maquinaria del 14%-20%, los de productos químicos del 18% y los de farmacéuticos del 14%-18%. En el sector agrícola, Mercosur también eliminará sus aranceles en productos como el chocolate (arancel actual del 20%), vinos (del 27%) y gaseosas (del 20% al 35%). También elimina aranceles del 28% para productos lácteos, que pasarán a ser administrados mediante cuotas. Esto será especialmente relevante para los quesos europeos. Asimismo, Mercosur se compromete a proteger 357 denominaciones de origen europeas, incluyendo el Jabugo español.

Por último, las empresas europeas tendrán mayor acceso al enorme mercado de compras públicas que realicen los gobiernos de los países del Mercosur, así como a sus sectores de servicios (tecnologías de la información, telecomunicaciones y transportes, entre otros). Junto con el sector automotriz, la producción cárnica y láctea y las denominaciones de origen este había sido uno de los mayores escollos históricos para cerrar el acuerdo en las dos últimas décadas.

Pero más allá de lo estrictamente comercial, el acuerdo asegura el compromiso de los países del Mercosur con el [Acuerdo de París sobre Cambio Climático](#), lo que también constituye un éxito para la UE, que está intentando (sin plantear ultimátums “a la Trump”), que todos sus nuevos acuerdos comerciales incluyan un compromiso ineludible por la lucha contra el cambio climático. Hasta la fecha había dudas sobre la posición de Brasil, como pusieron de relieve las prevenciones de Macron para cerrar el acuerdo, aunque estas también tenían el objetivo de intentar frenar lo más posible la apertura del mercado agropecuario europeo a las exportaciones de Mercosur.

También, como había demandado la UE de forma reiterada, el Acuerdo reconoce altos estándares en materia laboral para los trabajadores que participan en el sector exportador, lo que permite a la UE seguir impulsando sus valores (además de sus 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. Los debates en el seno del Comité Económico y Social Europeo (CESE) son buena prueba de ello y tienden de alguna manera a restar validez a las acusaciones de opacidad en las negociaciones con Mercosur. Otra cosa es la realidad de las instituciones del Mercosur, menos preparadas para este tipo de debates.

Más allá de algunas de las consideraciones aquí expresadas, también hay que señalar que no todo son ventajas para la parte europea. Como en todo acuerdo comercial habrá ganadores y perdedores. Y los que históricamente se oponían al acuerdo en la UE eran los productores agrícolas, especialmente Francia, Irlanda y Polonia. Aunque la UE ha logrado que los países del Mercosur se comprometan a cumplir los estándares europeos de producción agrícola (que se encuentran entre los más exigentes del mundo en materia sanitaria y fitosanitaria), sin duda el acuerdo aumentará las exportaciones agrícolas desde América Latina, en perjuicio de los productores europeos. Ahora bien, más allá de las presiones de los agricultores y ganaderos de algunos países de la UE, lo cierto es que tanto los consumidores europeos como los latinoamericanos, se encuentran entre los grandes ganadores del acuerdo.

No debe olvidarse que Mercosur es el principal proveedor de productos agrícolas de la UE con el 20% y de casi el 70% de los productos para la alimentación animal, fundamentalmente de Brasil. Cerca del 80% de la carne de vacuno importada en Europa procede igualmente de esa zona. Es evidente que todo esto pondrá mayor presión sobre muchos agricultores europeos. Por eso es crucial que la UE mejore sus herramientas para compensar a los perdedores de los acuerdos de liberalización comercial. Tanto de este como de los demás firmados.

Pese a que la política comercial se negocia en Bruselas y los tratados sólo requieren del refrendo del Parlamento Europeo (y de los parlamentos nacionales si cubren competencias mixtas), su impacto en los distintos países y regiones de la Unión es muy desigual. Por eso resulta imprescindible mejorar la situación económica y el bienestar de los perdedores de la liberalización con instrumentos fiscales centralizados al nivel europeo si se quiere aumentar la legitimidad de los acuerdos comerciales dentro de la UE, que últimamente está en horas bajas. Es necesario, por ejemplo, reformar el [Fondo de Ajuste para la Globalización](#) para aumentar sus recursos y hacerlo más flexible, de modo que más individuos y empresas (sobre todo pymes) puedan aprovecharlos.

Conclusiones

Refrendo al libre comercio y escollos a superar

La firma del Tratado vuelve a demostrar el gran interés por los acuerdos de liberalización comercial que existe entre los países partidarios de mantener un sistema económico abierto y basado en reglas estables y predecibles en un contexto de amenazas a la cooperación y crecientes guerras comerciales [iniciadas por Trump](#). También pone de manifiesto que la UE es quien más claramente está liderando esta defensa de las instituciones de cooperación económica, tanto a nivel multilateral (con la propuesta de reforma de la OMC) como preferencial. Este acuerdo UE-Mercosur se suma a los recientemente alcanzados con [Japón](#), Singapur, Canadá, Australia y Vietnam, a los cuales hay que añadir el previamente negociado con Corea y los más de 15 actualmente en fase de negociación.

Por último, se debe subrayar el **papel de España**, que siempre ha estado interesada, con independencia del color de sus gobiernos, en que este acuerdo llegara a buen puerto. Prueba de ello fue el intento de relanzar las negociaciones a partir de la [Cumbre euro latinoamericana de Madrid](#) en 2010, así como otras iniciativas más recientes. En la

fase final de la negociación, y cuando parecía que se podría llegar a un nuevo bloqueo, el gobierno español lideró una iniciativa para acelerar el acuerdo. Tras una nota de Francia, Irlanda, Bélgica y Polonia advirtiendo sobre los riesgos que el acuerdo implicaba para los sectores agrario y ganadero, España impulsó la firma de una nueva carta de compromiso con el tratado y las oportunidades que se presentaban, que apoyaron Alemania, los Países Bajos, Letonia, Portugal, la República Checa y Suecia, y que parece que ha sido determinante. Entre otras cosas, esto demuestra la creciente influencia de España en la UE.

Tras la negociación de la letra pequeña, a producirse en los meses venideros, queda la aprobación por parte del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales de los cuatro países del Mercosur para que el Tratado comience a implementarse. Sería importante que los dos procesos se completaran cuanto antes. Sin embargo, no hay que perder de vista las elecciones presidenciales y parlamentarias argentinas, a celebrar en octubre próximo, en las cuales podría producirse un triunfo del kirchnerismo.

De confirmarse tal escenario, y a tenor de algunas manifestaciones escuchadas en los últimos días, incluyendo al candidato presidencial y al hijo de la candidata a vicepresidenta (y verdadera jefa del movimiento), no sería imposible un rechazo categórico a lo acordado y un nuevo comienzo de las negociaciones. En ese caso tampoco sería descartable que la UE junto a Brasil y Paraguay (y eventualmente también Uruguay) decidieran continuar la marcha solos, sin Argentina (como había comenzado a esbozarse ya en 2013).