

ACUERDO MERCOSUR-UE: CAMBIAR LA PERSPECTIVA

Susan Stolireiter

Octubre 2020

El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea supone un apretón de manos motorizado por la geopolítica más que por el comercio. Entre el proteccionismo estadounidense y la expansión china, ambos bloques intentan posicionarse estratégicamente en el mercado mundial. En medio de las crisis de covid-19 y del cambio climático, el acuerdo entre los bloques debería destacar aspectos vinculados a la sustentabilidad y a criterios asociativos que trasciendan los objetivos comerciales.

En junio de 2019, tras más de 20 años, culminaron finalmente las negociaciones para un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (Mercosur). En la cumbre del G-20 en Osaka se anunció la fusión de las dos alianzas regionales como la creación de la zona de libre comercio más grande del mundo. Sin embargo, el acuerdo fue probablemente motorizado menos por el comercio que por la geopolítica: entre el proteccionismo estadounidense y la expansión china, ambos bloques intentan posicionarse estratégicamente en el mercado mundial. Sin embargo, la Unión Europea hasta ahora ha desperdiciado la oportunidad de fijar estándares alternativos sostenibles en medio de crisis globales.

Las relaciones Mercosur-Unión Europea

El Mercosur se constituyó en 1991 mediante el acuerdo firmado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay y hoy tiene como Estados asociados a Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador (la membresía plena de Venezuela, que se sumó al bloque en 2012, fue suspendida de forma permanente en 2017). El proyecto, que preveía el libre comercio interior y aranceles exteriores comunes y fue complementado por órganos de control democrático tales como el parlamento regional Parlasur (fundado en 2005), se inspiró claramente en el modelo europeo. El Mercosur siempre ha padecido las asimetrías económicas entre los países del G-20, Brasil y Argentina, por un lado, y sus pequeños vecinos, por el otro. Las tensiones entre los dos gigantes y los nacionalismos resultantes también obstaculizaron el logro de los objetivos de integración propuestos: hasta hoy solo se ha logrado una unión aduanera incompleta y nunca se otorgó un mandato autónomo a instituciones como el Consejo del Mercado Común y el Parlasur. Sin embargo, el comercio intrarregional aumentó notoriamente, en especial durante la primera década.

El diálogo entre la Unión Europea y el Mercosur, que en 1995 tuvo como resultado un acuerdo marco birregional como etapa preliminar de la asociación, parecía lógico desde el punto de

vista histórico y político: se pretendía establecer una estrecha cooperación entre las dos regiones del mundo que cuentan con los vínculos más fuertes –más que todas las demás– en los planos cultural, histórico y económico debido a las migraciones de los siglos XIX y XX, el comercio y las inversiones. El acuerdo marco fue también una respuesta al proyecto anunciado por George W. Bush en 1991 sobre un mercado común que abarcaría desde Alaska hasta Tierra del Fuego: el Mercosur, como la parte económicamente más importante del «patio trasero» de Estados Unidos, buscaba un segundo pilar, y Europa acariciaba la idea de acceder al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), un proyecto que fue rechazado en 2005 por la parte latinoamericana.

En las posteriores negociaciones de asociación, los aranceles aduaneros y las cuotas no fueron el punto de discusión, sino más bien algunas cuestiones no arancelarias como las licitaciones públicas, la legislación sobre patentes y la protección de inversiones, que para el Mercosur consisten en última instancia en renunciar a la soberanía política nacional en temas tan importantes como la asistencia sanitaria o el desarrollo económico. Porque ¿cómo se pretende promover la creación de empresas con programas estatales si están abiertos a licitaciones interregionales?, ¿cómo hacer que los medicamentos genéricos contra el sida o posiblemente las vacunas contra el covid estén disponibles a bajo costo para la población si esto contradice la legislación sobre patentes o cómo señalar los peligros de fumar si Philip Morris intenta evitar esto invocando la protección de las inversiones, como ocurrió en [Uruguay en 2010](#)?

El resultado de las negociaciones alcanzado en 2019 muestra ahora claras asimetrías: la denominada Evaluación de Impacto Social (SIA, por sus siglas en inglés), que la reconocida London School of Economics llevó a cabo por encargo de la Comisión de la Unión Europea para el verano de 2020, estima que las exportaciones de este bloque al Mercosur casi se duplicarán (electrodomésticos: + 110%; automóviles y autopartes: + 95%; productos lácteos: + 91%), mientras que las del Mercosur a la Unión Europea solo aumentarán, en promedio, un tercio (carne vacuna: + 30%; soja: + 40%). A esto se suma que si bien varios productos agrícolas que exporta el Mercosur están totalmente exentos de derechos aduaneros, los más competitivos, como la carne vacuna y la soja, mantendrán un arancel reducido y tendrán un volumen limitado a cuotas muy inferiores a los niveles comerciales actuales. Además, el grupo de presión agrícola europeo ha impuesto por primera vez una cláusula que prevé la intervención de la Unión Europea en caso de «distorsiones del mercado» provocadas por importaciones desde el Mercosur, así como un fondo de ayuda correspondiente de 1.000 millones de euros. A cambio de aperturas del mercado también en licitaciones públicas y adaptación a la legislación sobre patentes y a normas de protección al consumidor europeas, el Mercosur recibe cuotas de importación.

Sustentabilidad sin garantía

La SIA casi no encuentra efectos negativos sobre el mercado laboral y el clima, pero otros estudios muestran que muchos puestos de trabajo bien remunerados en la producción industrial están siendo reemplazados por unos pocos puestos de trabajo precarios en la agricultura, la minería y los servicios. Además, el aumento de la demanda de soja y carne vacuna tendrá como consecuencia una expansión de las áreas de cultivo y pastoreo mediante el desmonte, también en la región amazónica.

Es por ello que la sociedad civil a ambos lados del Atlántico siempre ha expresado claros reparos con respecto a la sustentabilidad de la asociación comercial, argumentando que el acuerdo cimentó un modelo económico extractivista en el Mercosur. Se critica, además, que este conduce a incrementos de la producción mediante el monocultivo, el uso de pesticidas y la manipulación genética, lo cual provoca daños considerables al medio ambiente y al clima. Las organizaciones de derechos humanos también están preocupadas por las violaciones de los derechos de los indígenas ocasionadas por el *landgrabbing* (acaparamiento de tierras).

Para hacer frente a las críticas de la sociedad civil, la Comisión de la Unión Europea insertó, desde fines de la década de 1990, los llamados capítulos de sustentabilidad, con acuerdos sobre cuestiones sociales y ecológicas en los contratos comerciales. También por el presente acuerdo, las partes se comprometen, por ejemplo, a cumplir e implementar pactos multilaterales centrales, como los acuerdos climáticos y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Más allá de esto, las cláusulas sobre derechos humanos deberían ofrecer una protección especial contra sus violaciones. No obstante, no se mencionan mecanismos de control eficientes ni sanciones en caso de violaciones. Y la experiencia de acuerdos comerciales anteriores, como el acuerdo de la Unión Europea con Colombia, Perú y Ecuador o América Central, muestra que los meros compromisos voluntarios no garantizan en modo alguno la sustentabilidad: si falta voluntad política, no basta con mecanismos de diálogo para resolver disputas o hacer valer derechos.

Con el Mercosur solamente se ha acordado hasta ahora en cuestiones comerciales. Los otros dos pilares del Acuerdo de Asociación de la Unión Europea, el diálogo político y la cooperación, es decir, los acuerdos que prevén valores compartidos y la capacidad de cumplir con las normas y los objetivos climáticos, son hasta ahora desconocidos. Así las cosas, un ambicioso proyecto birregional amenaza con convertirse en un acuerdo que ni siquiera merece ser llamado de libre comercio. Porque si de un lado la apertura del mercado se cambia por porcentajes de cuotas en el otro, es difícil hablar de libre comercio.

¡Apostar no solo al comercio, sino a la asociación!

Por supuesto, para recuperar su economía, Europa necesitará mercados donde vender en la pospandemia. En el caso de las relaciones con el Mercosur, sin embargo, ese no sería el motivo decisivo. La Unión Europea fue el socio comercial más importante del Mercosur hasta 2016, cuando fue desplazada de esa posición por China. Pero aun si el volumen de exportaciones de la Unión Europea duplicara los 45.000 millones de euros actuales –que probablemente ni siquiera se mantengan debido a la coronacrisis–, el Mercosur seguiría siendo un socio comercial menor de la Unión Europea. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) considera que América Latina retrocederá 20 o 30 años a causa del covid-19. Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Cepal con motivo de la presentación del [Informe sobre el covid-19](#). La crisis está causando profundas heridas sociales y es probable que disminuya la demanda de importaciones europeas.

Entonces, si los intereses comerciales no son el motivo principal de la Unión Europea en sus relaciones con el Mercosur, son obvias las preocupaciones geopolíticas. Estados Unidos impone sus propios intereses de forma unilateral y proteccionista. Y con crecimiento, expansión y una exitosa reducción de la pobreza, China pregona un modelo que –aunque sea

antidemocrático, o precisamente porque lo es— está ganando una amplia aprobación en todo el mundo en medio de la crisis de representación. Además, China es difícil de superar como inversionista y prestamista en América Latina.

La «nueva normalidad» exige una nueva perspectiva

Por su parte, en la «nueva normalidad», la Unión Europea necesitará socios entre los polos con los que afrontar los desafíos globales, desde las pandemias hasta el cambio climático. Desde esta perspectiva, la característica exclusiva del Acuerdo de Asociación con el Mercosur, la de ser una alianza de dos regiones gobernadas (todavía) democráticamente, podría enviar una señal geopolítica importante en favor de la sustentabilidad, el multilateralismo y la democracia: una perspectiva que ve el comercio como complementario (no exportando leche en polvo de la Unión Europea a Uruguay ni tomates holandeses a Brasil), que define la cooperación desde la transferencia de tecnología a las asociaciones de investigación para posibilitar el cumplimiento de los objetivos climáticos y de protección al consumidor, que promueve el diálogo político, piensa la inclusión como algo global y, frente al tema de los refugiados económicos y climáticos, reconoce un interés común en modelos de desarrollo sostenible. Pero, a pesar de todas las buenas intenciones, tampoco deben faltar mecanismos de control mutuo y sanciones en caso de violaciones.

Así estructurada, una estrategia asociativa de la Unión Europea ofrecería la oportunidad de apoyar a América Latina para afrontar y superar las consecuencias de la pandemia, para poner en su lugar a gobiernos antidemocráticos —como el de Jair Bolsonaro— y posicionarse geopolíticamente con un modelo que fije nuevos estándares y que, de ese modo, retome gran parte del espíritu cooperativo del Acuerdo Marco de 1995.

Las recientes iniciativas para reevaluar el diseño y la regulación del comercio mundial a la luz de la pandemia representan, por tanto, una oportunidad para una nueva política de la Unión Europea que vaya mucho más allá del acuerdo Unión Europea-Mercosur.