

ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

LOS EVENTUALES IMPACTOS DEL ACUERDO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Un abordaje crítico de los efectos económicos,
ambientales y de género

Coordinación de **Mariano Treacy**

**Julieta Zelicovich - Luciana Ghiotto - Ramiro Bertoni
Andrés Larisgoitia - Javier I. Echaide - Alicia Moreno
Agostina Costantino, Pato Laterra y
María Julia Eliosoff Ferrero**

Diciembre 2022

ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

LOS EVENTUALES IMPACTOS DEL ACUERDO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Índice

PRÓLOGO. <i>Por Svenja Blanke</i>	3
INTRODUCCIÓN. <i>Por Mariano Treacy</i>	5
1. LOS JUEGOS ESTRATÉGICOS DEL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: HISTORIA, PRESENTE Y FUTURO. <i>Por Julieta Zelicovich</i>	7
Introducción	8
Una cronología del "Acuerdo en principio"	8
Contrapunto de intereses en juego	9
Las transformaciones de las relaciones internacionales y el rol "estratégico" de las negociaciones	10
Perspectivas y escenarios de un Acuerdo negociado, no firmado, no ratificado, y fuertemente cuestionado	10
Reflexiones finales	12
Referencias	12
2. LOS ASPECTOS REGULATORIOS DEL ACUERDO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA: UN TEMA INVISIBLE CON EFECTOS SOBRE LAS CAPACIDADES ESTATALES. <i>Por Luciana Ghiotto</i>	14
Introducción	15
Los efectos del capítulo Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	15
Los efectos en el Mercosur: la expansión del modelo biotecnológico agrario	17
Reflexiones finales	17
Referencias	18
3. MERCOSUR-UE: UNA NEGOCIACIÓN DESBALANCEADA QUE COMPROMETE LAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO DE ARGENTINA Y BRASIL. <i>Por Ramiro Bertoni</i>	19
Introducción	20
Una visión de conjunto sobre los impactos del Acuerdo Mercosur-UE	20
Los sectores con mayor preocupación y riesgo del lado de la Argentina	22
Reflexiones finales	25
Referencias	26
4. EL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: UNA VISIÓN PREOCUPADA DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES. <i>Por Andrés Larisgoitia</i>	28
Introducción	29

Consideraciones generales sobre el Acuerdo	29
El impacto sobre el mercado de trabajo de algunas regulaciones y de las reglas de origen flexibles	30
Otros aspectos del Acuerdo que inciden seriamente	31
Reflexiones finales	33
5. BREVE ANÁLISIS DEL ACUERDO MERCOSUR-UE Y SUS IMPLICANCIAS AMBIENTALES: UNA REVISIÓN CRÍTICA. <i>Por Javier I. Echaide</i>	34
Liberalización comercial e impacto ambiental	35
Comercio y desarrollo sostenible	38
Conclusiones	39
Bibliografía y Fuentes	40
6. LAS CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN EL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: UNA MIRADA PROACTIVA. <i>Por Alicia Moreno</i>	43
Introducción	44
El debate ambiental y la ratificación del Acuerdo	44
El déficit del Mercosur en la consideración ambiental	46
El liderazgo de la UE en materia ambiental y climática	46
Cambiar el enfoque y prestar atención al potencial	47
Algunas reflexiones finales	47
Referencias	48
7. REVISITANDO LOS EFECTOS DEL LIBRE COMERCIO A LA LUZ DEL ACUERDO UE-MERCOSUR: UNA MIRADA DESDE EL MEDIO AMBIENTE Y LAS MUJERES. <i>Por Agostina Costantino, Pato Laterra y María Julia Eliosoff Ferrero</i>	51
Introducción	52
El empleo no es suficiente. Revisitando el marco teórico sobre comercio y género para pensar las implicancias de los TLC en las condiciones de vida de las mujeres	53
Antecedentes y lecturas de las posibles implicancias para las mujeres del impacto socioambiental del Acuerdo UE-Mercosur	54
¿cómo podemos leer la repercusión de estas posibles implicancias socioambientales en las mujeres?	55
Reflexiones finales	57
Referencias	57

PRÓLOGO

Por *Svenja Blanke* - Representante de la Fundación Friedrich Ebert en Argentina

El debate acerca del Acuerdo de Asociación entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE) vuelve a estar en la agenda política después de cuatro años —años signados por la pandemia y una nueva guerra en Europa—. En junio de 2019, luego de más de dos décadas de iniciadas, culminaron las negociaciones. La fusión de las dos alianzas regionales constituiría la creación de la zona de libre comercio más grande del mundo. No obstante, el Acuerdo fue, probablemente, motorizado menos por el comercio que por la geopolítica: ambos bloques intentan posicionarse estratégicamente en el mercado mundial en un contexto de múltiples crisis globales, proteccionismo estadounidense y expansión china. Hoy día es China, y no la Unión Europea, el socio comercial más importante del Mercosur, así como su comprador principal de materias primas, pero un dato a no soslayar en el rompecabezas de la geopolítica son los fuertes vínculos en los planos cultural, histórico, democrático y económico con que las dos regiones cuentan.

El debate, decimos, estará de vuelta en la agenda 2023 porque se relaciona con otros temas globales importantes —temas necesarios dado el hecho de que, por varios motivos, un acuerdo entre las dos regiones no debe solamente concentrarse en cuestiones comerciales—: la protección del medio ambiente, de derechos humanos y laborales y el comercio no son excluyentes.

Los principales reparos respecto al impacto del Acuerdo, especialmente sostenidos desde la Unión Europea, se centran en la cuestión ambiental. En un momento en el cual el cambio climático empezó a mostrar su cara más dura, estas reflexiones son centrales. Pero debemos reconocer que este tipo de inquietudes no abundan en los países que conforman el Mercosur; la mayoría de estudios e investigaciones sobre estos temas proviene del Norte Global. Paralelamente, la cuestión del cambio climático y comercio internacional está relacionada directa o indirectamente con vastas poblaciones sometidas al impacto inclemente de las actuales desigualdades internacionales y nacionales, tales como la pobreza, el desempleo y la salud. Y estos últimos temas siempre serán las preocupaciones prioritarias de países con desarrollos menos fluidos y más trabados. Por ello, el beneficio común es una variable delicada. Lo que hace falta en los debates internacionales son las perspectivas desde el Sur y con mayor profundidad, lejos de la cobertura superficial en medios masivos.

Por estos motivos, desde la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Argentina proponemos una publicación que recupere debates desde una perspectiva latinoamericana y argentina. *Los eventuales impactos del Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Un abordaje crítico de los efectos económicos, ambientales y de género* presenta una recopilación de análisis de distintos autores y autoras pertenecientes a una variedad de ámbitos académicos y organizaciones de la sociedad civil y del sindicalismo. Buscamos específicamente contribuciones a la discusión política de estos días: el estado actual de la negociación, el impacto económico, ambiental y de género, respectivamente. Nuestro interés es ofrecer miradas serias sobre el Acuerdo que incluyen modelos de desarrollo e integraciones con empleo de calidad y valor agregado local cuidando el medio ambiente.



Introducción

Por Mariano Treacy

INTRODUCCIÓN

Por Mariano Treacy

El Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea, que se suscribió en 2019 tras más de veinte años de negociaciones y todavía no ha sido ratificado, probablemente sea el tratado de estas características más relevante firmado hasta el momento por nuestro bloque regional. Es un acuerdo histórico ya que, además de los aspectos comerciales de desgravación arancelaria, implica compromisos bilaterales sobre cooperación, diálogo político, democracia, derechos humanos, medio ambiente y lucha contra el lavado de dinero, entre otras materias.

En la actualidad, su ratificación se continúa negociando en el marco de múltiples tensiones entre los distintos actores involucrados. Mientras la Comisión Europea persigue reformulaciones y pretende incluir exigencias para que se garantice el cuidado de la biodiversidad, el empleo y los derechos humanos, dentro de la Unión Europea se organizan bloques de países que se resisten a su ratificación y en el Mercosur tienen lugar fuertes divergencias entre los principales mandatarios con respecto al rumbo a seguir.

Si bien las estructuras del comercio exterior de ambos bloques regionales aparecen como complementarias, existe una fuerte sensibilidad con respecto a la protección industrial en el Mercosur y a la agrícola en la Unión Europea que impiden que el Acuerdo termine de ser aceptado de buen grado. En esta discusión el carácter proteccionista no implica únicamente la voluntad política de sostener la actividad económica y el empleo, sino también la necesidad de preservar rasgos identitarios de los modelos de desarrollo y de integración de cada uno de los bloques.

Algunas miradas benévolas y optimistas destacan que la ratificación y puesta en marcha del Acuerdo promoverá la expansión de las exportaciones del Mercosur, la caída de los precios de las importaciones desde la Unión Europea, la llegada de inversiones extranjeras y la modernización tecnológica de nuestro sector productivo. Sin embargo, desde posturas más críticas se subraya el riesgo de los impactos socioambientales que pueden llegar a generarse con su ratificación, que podría llevar a una mayor desintegración del tejido industrial y a la agudización del perfil primario de nuestras exportaciones, con impactos negativos sobre el empleo, el ambiente y la igualdad de género.

El objetivo de esta publicación es abordar los debates sobre el desarrollo sostenible y los impactos socioambientales del Acuerdo. Los primeros dos artículos que se presentan plantean un abordaje integral del Acuerdo, del estado actual de la discusión sobre su ratificación y sobre los impactos regulatorios. Los siguientes dos artículos tratan el impacto económico del Acuerdo, identificando los sectores sensibles, las líneas rojas y las preocupaciones de los trabajadores y las trabajadoras. Finalmente, tres trabajos estudian específicamente los eventuales impactos sobre el ambiente y la igualdad de género considerando como marco general las discusiones sobre desarrollo sostenible presentes en el Acuerdo.

En "Los juegos estratégicos del Acuerdo Mercosur-Unión Europea: historia, presente y futuro", Julieta Zelicovich nos describe distintos escenarios sobre la ratificación del Acuerdo y sostiene que, si bien existen flujos comerciales complementarios, las preferencias políticas divergentes podrían provocar que aquella corra un serio riesgo.

Por su parte, Luciana Ghiotto, en su trabajo "Los aspectos regulatorios del Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: un tema invisible con efectos sobre las capacidades estatales", pone la lupa sobre la agudización de las

asimetrías comerciales y la reducción de las brechas regulatorias existentes entre los bloques, lo que podría desdibujar el principio precautorio vigente en la Unión Europea para verificar lo que se exporta. Esta tendencia, según la autora, intensificará el modelo biotecnológico agrario, empujando todavía más la frontera agrícola y ganadera hacia zonas selváticas, aumentando el riesgo de desmonte y deforestación, con el consecuente riesgo de pérdida de biodiversidad en el Mercosur.

El investigador Ramiro Bertoni, en “Mercosur-UE: una negociación desbalanceada que compromete las posibilidades de desarrollo de Argentina y Brasil”, plantea que si bien el resultado neto puede redundar en un incremento de las exportaciones para los países del Mercosur, con la consecuente mejora en la balanza comercial, el efecto total del Acuerdo va a ser perjudicial ya que tanto Brasil como Argentina perderán el mercado bilateral a manos de la penetración de las exportaciones europeas de bienes y servicios de alto valor agregado. Con la pérdida de mercados de exportación de estos productos y la penetración de importaciones, sectores clave en la generación de empleo —como el automotriz, el de maquinaria y equipo y el de productos metálicos y químicos— perderían capacidad productiva y se pondrían en riesgo cerca de 186.000 puestos de trabajo.

Por su parte, Andrés Larisgoitia, representante sindical (CTA) en su texto “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: una visión preocupada de trabajadoras y trabajadores” denuncia que el tratado no ha priorizado el interés de los trabajadores y las trabajadoras ni ha puesto en discusión el esquema de desarrollo de las dos regiones, por lo que su ratificación podría impactar directamente en el nivel de empleo incrementando la desocupación, la precarización y la pobreza.

Javier Echaide, en su texto “Breve análisis del Acuerdo Mercosur-UE y sus implicancias ambientales: una revisión crítica” presenta la idea de que su ratificación tensionaría el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas, ya que promovería un aumento en la emisión de gases de efecto invernadero debido al mayor uso de transporte marítimo y a las presiones de deforestación. Por otro lado, introduce un interrogante válido con respecto a la flexibilización de los estándares ambientales de la Unión Europea a fin de permitir el ingreso de exportaciones del Mercosur que emplean pesticidas y fertilizantes vedados en su bloque.

Alicia Moreno, en su artículo “Las consideraciones ambientales en el Acuerdo Mercosur-Unión Europea: una mirada proactiva”, argumenta que no será el Acuerdo con la UE el que profundice la primarización productiva del bloque sudamericano sino la carencia de una mirada ambiental, que revise las estrategias nacionales de desarrollo y la relación comercial con la República Popular China, el principal demandante de nuestras commodities. En esta línea, sostiene que muchos actores de la UE están considerando efectivamente incorporar una cláusula ambiental en el capítulo Comercio y Desarrollo Sostenible para evitar que la reducción de asimetrías regulatorias y la flexibilización de los estándares ambientales de la UE fomenten el ingreso de productos que no cumplen las normas del bloque.

Finalmente, los autores Agostina Costantino, Pato Laterra y María Julia Eliosoff en su trabajo “Revisitando los efectos del libre comercio a la luz del Acuerdo UE-Mercosur: una mirada desde el medio ambiente y las mujeres”, presentan una propuesta analítica acerca de sus implicancias en términos de género contemplando el impacto cualitativo sobre el modelo de desarrollo y los regímenes de bienestar que se reforzarían. Reconocen que los efectos de lo que denominan la vía del comercio generarían una intensificación del modelo extractivista y una reprimarización del modo de desarrollo, con mayores presiones hacia la deforestación, la contaminación de recursos comunes y la intensificación del uso de agroquímicos. Estos factores afectarían mucho más a las mujeres mediante un aumento en la tensión en el uso de su tiempo al producir los mayores problemas medioambientales, el cambio en el uso de la tierra y los desplazamientos forzados un empeoramiento en la salud de la población.

Esperamos que esta publicación sirva para plantear un debate serio que incluya no solo a los acuerdos de liberalización comercial sino también los modelos de desarrollo y los tipos de integración compatibles con un esquema económico que priorice la generación de empleo de calidad, el valor agregado local y las cadenas productivas regionales, a la vez que cuide las condiciones ambientales en las que se lleva a cabo la producción y equilibre las desigualdades de género. Creemos que este documento puede ser un insumo para profundizar este debate y aportar elementos para la toma de decisiones tanto en niveles legislativos, ejecutivos, como de organizaciones sociales, sindicales y académicas.

1

LOS JUEGOS ESTRATÉGICOS DEL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: HISTORIA, PRESENTE Y FUTURO

Por Julieta Zelicovich



1

LOS JUEGOS ESTRATÉGICOS DEL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: HISTORIA, PRESENTE Y FUTURO

Por Julieta Zelicovich

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1995 la entonces Comunidad Europea y el Mercosur sentaron las bases de un proceso que los llevaría —más de dos décadas después— a alcanzar un acuerdo de libre comercio *en principio* entre ambas regiones. Probablemente este sea el proceso de negociaciones comerciales más extenso en la historia reciente (de hecho, a fines de 2022 el Acuerdo aún no ha sido firmado ni iniciado su derrotero legislativo de ratificación). Esto lleva a plantear dos interrogantes vinculados: ¿por qué una negociación se extiende y sostiene en el tiempo de ese modo? Y, ¿por qué se concluyeron las negociaciones en el momento en que lo hicieron? Las próximas líneas abordarán estas cuestiones considerando los juegos estratégicos detrás de este Acuerdo a partir de dos factores clave, por un lado, las tensiones y complementariedades entre los intereses de las partes; y por otro, la interacción de esta negociación con las transformaciones en la gobernanza económica global.

UNA CRONOLOGÍA DEL “ACUERDO EN PRINCIPIO”

El 28 de junio de 2019, los equipos negociadores y ministros de ambas regiones anunciaron que habían alcanzado los consensos necesarios para un acuerdo de libre comercio entre Mercosur y la Unión Europea. Los presidentes de Argentina, Brasil, Alemania, Francia y autoridades europeas confirmaron el anuncio en la 14ª cumbre del G20, en Osaka. La jornada se transformaría en un hito en la historia birregional.

Para el Mercosur este es el acuerdo de libre comercio más complejo y extenso negociado en la historia del bloque, con regulaciones que van más allá de aquello que Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay habían establecido entre sí (Maduro, Da Motta Veiga y Polónia Rios 2020). Para la Unión Europea, el Acuerdo forma parte de una estrategia de negociaciones comerciales externas impulsadas desde los primeros años 2000. A la luz de ese conjunto, este es un punto intermedio entre los acuerdos de “vieja generación” y las modernizaciones de los tratados de libre comercio (TLC) iniciadas en 2013 (Comisión Europea 2022). Entre sus rasgos singulares se subraya el hecho de plantear una vinculación auténticamente de “bloque a bloque”, que no había podido lograrse en negociaciones previas con otras regiones, como la del ASEAN (Meissner 2015).

En la historia del proceso de negociaciones se identifican cuatro etapas. Las negociaciones habían comenzado en 1995 con el establecimiento de un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación en el que se establecía la meta de libre comercio. El objetivo era un acuerdo de tipo Organización Mundial del Comercio (OMC) *plus*, es decir, uno que profundizara el alcance de los compromisos negociados multilateralmente. Sin embargo, resultó difícil de conseguir. Para 1999 la UE aprobó el mandato negociador, y los intercambios se desarrollaron en una primera etapa entre abril de 2000 y octubre de 2004, estancándose debido a diferencias en cuestiones claves como la ambición de las ofertas, el comercio en la agricultura, los servicios y la apertura de los mercados de contratación pública. Las conversaciones se reanudaron, con poco éxito, en 2010 en la VI Cumbre ALCUE (América Latina y Caribe-UE), Madrid, y nuevamente fueron relanzadas en 2016. Entre junio de 2016 y junio de 2019 se desarrolló la etapa final con 13 reuniones del Comité Birregional de Negociaciones que permitieron concluir el anuncio de un acuerdo *en principio* el 28 de junio de 2019. El pilar comercial se complementaría posteriormente con un capítulo Político y de Cooperación alcanzado en junio de 2020.

El texto comunicado en 2019 (previo a su revisión legal y traducción oficial) incluyó casi 30 capítulos y anexos, en los cuales se plasman los encuentros y desencuentros, sectores ofensivos y líneas rojas de dos décadas de negociaciones. Los compromisos van desde las tradicionales reducciones arancelarias del comercio entre las partes hasta la regulación en áreas diversas como compras gubernamentales, empresas estatales y desarrollo sostenible.

El Acuerdo supone la liberalización del 91% de las importaciones europeas en el Mercosur, en tanto que la UE elimina los aranceles del 95% de los bienes provenientes del bloque sudamericano. Bruselas mantiene cuotas en carnes, pollo, cerdo, azúcar, etanol, arroz, miel, maíz, queso y leche, en tanto que Mercosur ha negociado cronogramas de desgravación más prolongados para sectores como vehículos de pasajeros y calzado. El Acuerdo contempla tratamientos especiales para los sectores vinícola, automotriz y textil; mantiene limitados los compromisos en propiedad intelectual, agrega una novedosa cláusula de reconocimiento de indicaciones geográficas y, finalmente, no incluye obligaciones específicas en materia de inversiones. Se incorpora un capítulo de solución de diferencias, pero obligaciones sensibles como las del desarrollo sostenible no pueden ser sometidas a este.

El hecho de que el Acuerdo terminara siendo un híbrido entre un TLC tradicional, y uno OMC *plus*, pero sin llegar a contemplar obligaciones “de nueva generación”, ha motivado valoraciones ambiguas del documento. Como señala Caetano, “las desviaciones del modelo TLC clásico, si bien moderan algunos de sus aspectos más controvertidos, no suponen la presencia de una lógica nueva o superadora” (2022: 12).

CONTRAPUNTO DE INTERESES EN JUEGO

Una de las claves para entender la prolongación del proceso de negociaciones, así como los sucesivos bloqueos, es la de los juegos estratégicos que motivaron los intereses económicos en ambas partes. Como puntualiza la bibliografía económica política internacional, los intereses económicos suelen ser el motor detrás de los acuerdos de libre comercio, al punto de ser una condición necesaria para que estos funcionen (Laursen 2008; Rodrik 2018). Su configuración responde a las disputas domésticas de actores que puján por la política exterior, fundamentalmente los sectores privados y élites políticas.

De acuerdo con Álvarez y Zelicovich (2020), el proceso de negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea presenta una situación paradójica: existen flujos comerciales complementarios, pero preferencias políticas divergentes. Mientras que la complementariedad explicaría la persistencia y recurrencia en el tiempo de las negociaciones, las sensibilidades políticas estarían detrás de la continuidad en los obstáculos para alcanzar consensos. He allí una de las razones detrás de las dos décadas de negociaciones.

El patrón de los intercambios Mercosur-Unión Europea es complementario desde la óptica de un modelo interindustrial: se concentra en productos primarios y de bajo valor agregado por parte del Mercosur, tales como porotos y pellets de soja, pasta química de madera, minerales de hierro, aceite de petróleo, jugo de naranja y carne bovina enfriada. Los principales productos exportados por la UE a Mercosur son, en cambio, medicamentos, aeronaves, autopartes, productos farmacéuticos, embarcaciones, preparaciones de petróleo, fungicidas (LSE 2018).

Las estimaciones de la liberalización comercial dada estas canastas complementarias proyectan un incremento del 0,1% del PBI para la Unión Europea y un impacto mayor para el Mercosur (entre el 0,1% y 0,5%) (LSE 2019). En ello, algunos de los ganadores directos de una liberalización del comercio entre las partes serían los sectores que actualmente concentran las exportaciones, profundizando el patrón señalado.

Estos exportadores “ganadores” del Acuerdo, sin embargo, encuentran un límite a sus proyecciones en los sectores sensibles de la contraparte. En efecto, la contracara de estas características es la divergencia en las preferencias políticas detrás de esa complementariedad (Álvarez y Zelicovich 2020). Para los países del Mercosur sus industrias de manufacturas son un sector sensible y protegido, a la vez que una inserción internacional “primarizante” ha sido resistida por los sectores que impulsan un modelo de desarrollo de tipo heterodoxo (Gorenstein y Ortíz 2017). Por su parte, para la UE, el agrícola es un sector tradicionalmente protegido, y constituye no solo la política común más exitosa sino también uno de los símbolos más prominentes del proyecto de integración europeo (Milward 2000). Estos sectores, a ambos lados de la negociación, representan además los intereses más fuertemente protegidos en las estructuras arancelarias correspondientes, y han observado poca variación a lo largo de los años.

Como resultado de estos entrecruzamientos, las negociaciones estuvieron condicionadas por las pujas sectoriales y tuvieron un alto grado de politización (Bianculli 2020). Los sectores más activos fueron los proteccionistas, pues desde el comienzo del proceso “los perdedores estaban organizados de forma más concentrada y asertiva que los ganadores [del Acuerdo]” (Doctor 2007: 287). Solo cuando el fin de la llamada “ola rosada” produjo un cambio en la dimensión política que permitió una valoración particularmente positiva de los efectos distributivos del Acuerdo fue posible arribar a una conclusión —precaria— de las negociaciones (Sanahuja y Rodríguez 2019; Álvarez y Zelicovich 2020).

LAS TRANSFORMACIONES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL ROL “ESTRATÉGICO” DE LAS NEGOCIACIONES

Otro elemento clave que proponemos para entender tanto la extensión en el tiempo de las negociaciones como el momento particular de su conclusión es el geoeconómico, que entiende al Acuerdo Mercosur-UE como un hecho político-estratégico en el marco de un determinado contexto internacional.

Para la Unión Europea el Acuerdo tuvo una relevancia estratégica singular, inicialmente, al presentarse como las primeras negociaciones bloque a bloque desarrolladas exitosamente por Bruselas. Ello le permitía proyectar sus valores al plano internacional, tal como puntualizaban como metas orientadoras sucesivos *white papers* de política comercial externa europea (Zelicovich 2018).

Otro factor relevante es el de la interacción de las negociaciones Mercosur-Unión Europea con otras negociaciones en curso. En la primera etapa de negociaciones (entre 2000 y 2004) se identifican dos con clara interacción estratégica con el proceso aquí estudiado: aquella de la iniciativa estadounidense por un Área de Libre Comercio de las Américas; y también la de la Ronda de Doha en la OMC. El hecho de que estas no avanzaran, repercutió en el ritmo de la negociación del Acuerdo birregional.

En esa misma línea, en el particular contexto de la clausura de las negociaciones en 2019, dos procesos geoeconómicos cobran relevancia. Por un lado, el crecimiento de China en la región latinoamericana que, en efecto, desplazó a Europa, pues las exportaciones del Mercosur a la Unión Europea pasaron de representar 24% del total de ventas externas en 2000, a 16% al momento del cierre del Acuerdo. Y, por otro lado, la guerra comercial.

En el marco de un debilitamiento de la globalización y de los pilares del orden liberal internacional, el Acuerdo Mercosur-UE fue presentado como un elemento estratégico. La coincidencia temporal del anuncio con la cumbre de Osaka —así como con procesos de elecciones domésticos en Europa y en América Latina— es un factor relevante para entender por qué se acordó allí y no antes o después. Por ejemplo, en ocasión del anuncio del Acuerdo en Osaka, el entonces presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, sostuvo que

En medio de las tensiones comerciales internacionales, hoy enviamos una fuerte señal junto a nuestros socios del Mercosur de que defendemos el comercio basado en normas (Comisión Europea 2019: 1).

Por su parte, Cecilia Malmström, la entonces comisaria europea de Comercio, enmarcó la negociación dentro de la estrategia global, afirmando que

En los últimos años, la UE ha consolidado su posición como líder mundial en comercio abierto y sostenible. [...] Este acuerdo agrega cuatro países más a nuestra impresionante lista de aliados comerciales (Comisión Europea 2019: 1).

PERSPECTIVAS Y ESCENARIOS DE UN ACUERDO NEGOCIADO, NO FIRMADO, NO RATIFICADO, Y FUERTEMENTE CUESTIONADO

El cierre de las negociaciones para el Acuerdo Mercosur-UE se produjo entonces en una coyuntura particular de juegos estratégicos. Sin embargo, este hecho de estar atados a la conjunción de una serie de momentos particulares lleva a que los consensos de junio de 2019 puedan resultar volátiles. El Acuerdo Mercosur-UE puede no solo ser el acuerdo comercial con una de las negociaciones más prolongadas en la historia reciente, sino además puede convertirse en uno de los pocos instrumentos de las relaciones internacionales negociado pero no firmado ni ratificado¹.

¹ El Acuerdo Comercial Antifalsificación (ACTA, por sus siglas en inglés) es un ejemplo de un documento negociado y firmado (2011) pero no ratificado ni puesto en vigor.

La hipótesis aquí sugerida es que este Acuerdo fue alcanzado dado el particular momento político-estratégico, y que, sin anclajes de intereses suficientemente balanceados y robustos, las perspectivas de concreción son limitadas.

De 2019 a 2022 se ha evidenciado que, tras el anuncio de la conclusión del Acuerdo, los grupos proteccionistas han vuelto a cobrar peso en el proceso de toma de decisiones, llevando a una mayor politización y eventual bloqueo del lado europeo. Tanto la Confederación Europea de Sindicatos (CES) como la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) presentaron reclamos en cuanto a los contenidos sociales del Acuerdo y el tratamiento de las PyMEs, rechazando parte de los avances del proceso de negociación e imputándole la decisión de concluir el Acuerdo al gobierno de turno². Los movimientos de la sociedad civil, especialmente ligados a sectores trabajadores, estudiantiles y ambientales, también se manifestaron en contra del Acuerdo desde el Mercosur, calificándolo como un “acuerdo vampiro”. Por su parte, agricultores europeos agrupados expresaron rechazo, señalando cuestiones de sustentabilidad social, económica y ambiental (COPA-COGECA 2019). En Francia y en Irlanda se produjeron manifestaciones políticas en contra del Acuerdo, en tanto que el Parlamento austríaco se expresó opuesto a su ratificación, y el presidente Emmanuel Macron declaró en rueda de prensa que su gobierno no estaba listo para avanzar con la firma. Reflejo de estas dificultades, el proceso de revisión legal y traducción, cuya duración se estipulaba en un año o menos, lleva ya tres años.

Ante esto, se esbozan cuatro posibles escenarios para el Acuerdo Mercosur-UE:

- i. *Bilateralización*. Un escenario posible es que el Acuerdo a nivel birregional no prospere dado el nivel de politización y bloqueos. Sin embargo, el hecho de que existan sectores que encuentran un juego estratégico de intereses y geopolítica en él puede hacer que se busquen estrategias alternativas. En este escenario, ya sea la Comisión Europea o alguno de los gobiernos en el Mercosur pueden buscar reducir el peso de los grupos opositores achicando el alcance del Acuerdo y avanzando en estrategias de bilateralización. Del lado europeo un antecedente es UE-ASEAN, devenido en un enfoque bilateral (Meissner 2015).
- ii. *Paraguas regional*. Un segundo escenario posible es que el Acuerdo finalmente sea firmado y sometido a ratificación pero que no todos los miembros del Mercosur lo hagan o bien lo hagan a destiempo. En ese caso, la entrada en vigor sería bilateral para el Mercosur. Y esto perforaría la cohesión del proceso regional resquebrajando el arancel externo común.
- iii. *Relanzamiento birregional*. El tercer escenario es el que imaginaron los protagonistas del año 1995 o de 2019: que se firma, se ratifica y entra en vigor para impulsar las relaciones económicas y de amistad entre las partes. Este escenario supone un nuevo momento de equilibrio en el juego de intereses detrás del Acuerdo —ya sea por ajustes en lo consensuado, especialmente en la dimensión socioambiental, o por una modificación en la valoración del texto a raíz de un cambio político en las respectivas capitales—. Alternativamente puede darse un nuevo escenario en la arena internacional que motive alcanzar el equilibrio requerido y auspicie su ratificación, dado un valor fortalecido del acuerdo en el escenario de las relaciones internacionales.
- iv. *Rara avis*. El cuarto escenario es el del *statu quo*. El Acuerdo no se firma, no se ratifica, no se bilateraliza. Se convierte en un ítem más en la agenda bilateral que eventualmente gobiernos y sociedad civil sacarán a la luz, sin consecuencia alguna. Ese escenario pondrá de manifiesto que el tiempo del Acuerdo en su concepción inicial ya ha pasado, y llamará a un nuevo imaginario respecto de cómo y sobre qué instrumentos construir la relación bilateral.

² Véase CCSCS y CES, “Carta a los negociadores del acuerdo UE-Mercosur”, febrero de 2018, disponible en https://www.cta.org.ar/IMG/pdf/declaracion_ces_y_ccscs_.pdf

REFLEXIONES FINALES

Los acuerdos de libre comercio son más que un mero instrumento económico. Como ilustran las páginas anteriores, el pilar comercial del Acuerdo Mercosur-UE implica un hecho complejo para las relaciones birregionales, que trasciende un abordaje técnico de aranceles y regulaciones.

Hemos analizado cómo el mismo hecho de haber alcanzado la finalización de las negociaciones no agota el proceso de arribar a un acuerdo de libre comercio y cómo para entender las causas y tensiones que cursa dicho derrotero es necesario aludir a los juegos estratégicos que lo atraviesan, desde una óptica política y de relaciones internacionales.

A partir del estudio de las tensiones y complementariedades entre los intereses de las partes hemos aludido al delicado equilibrio de intereses subyacente en junio de 2019, que a su vez da cuenta de la extensión de las negociaciones a lo largo de dos décadas. Por otra parte, mediante el análisis de la interacción de esta negociación con las transformaciones en la gobernanza económica global hemos sugerido cómo los cambios en el contexto internacional inciden en las probabilidades de alcanzar un acuerdo y en el uso estratégico que tanto Mercosur como Unión Europea buscaron darle.

Las perspectivas futuras del Acuerdo Mercosur-UE quedan sujetas a los juegos de estas dos dimensiones. Identificamos cuatro escenarios posibles (bilateralización, paraguas regional, relanzamiento birregional y *statu quo*) que no solo sugieren posibles patrones de conducta para el establecimiento de una zona de libre comercio, sino que además marcan el futuro del vínculo birregional y de las formas de la integración regional.

REFERENCIAS

- Álvarez, M. V., y J. Zelicovich** (2020). “El acuerdo Mercosur-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador”, *Relaciones Internacionales* N° 44, pp. 107-125, <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.006>
- Bianculli, A.** (2020). “Politicization and Regional Integration in Latin America: Implications for EU–Mercosur Negotiations? *Politics and Governance* N° 8(1), pp. 254-265, doi:<https://doi.org/10.17645/pag.v8i1.2598>
- Caetano, G.** (2022). “Análisis y prospectiva del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur”, Fundación Carolina. *Documentos de Trabajo* N° especial FC/EU-LAC(4)ES, https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/Especial_FC_EULAC_4_ESP.pdf
- Comisión Europea** (2019). “EU and Mercosur reach agreement on trade”, comunicado de prensa, 27 de junio. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3396
- Comisión Europea** (2022). *Negotiations and agreements*. Disponible en https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en
- COPA-COGECA** (2019). “EU-Mercosur - Exiting Commission opens Pandora’s box of double standards in agriculture”, comunicado de prensa, 28 de junio, <https://www.confagri.pt/content/uploads/2019/07/EU-mercosur-exiting-commission-opens-Pandoras-box-of-double-standards...pdf>
- Doctor, M.** (2007). “Why Bother with Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement”, *Journal of Common Market Studies* N° 45(2), pp. 281–314.
- Gorenstein, S., y R. Ortiz** (2017). “El nuevo ciclo de primarización en el Cono Sur latinoamericano. Aportes para una aproximación crítica”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 46, primer semestre, pp. 141-160. http://157.92.136.59/download/riear/riear_v46_n1_05.pdf
- Laursen, F.** (2008). “Theory and practice of regional integration”, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 8 (3), febrero, pp. 1-22. Disponible en <http://aei.pitt.edu/8219/1/LaursenLongSympos08RegIntegedi.pdf>

- LSE** —London School of Economics— (2018). *Sustainability Impact Assessment in support of Association Agreement Negotiations Between the European Union and Mercosur*, informe introductorio, LSE Consulting, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156631.pdf
- LSE** —London School of Economics— (2019). *Sustainability Impact Assessment in support of the Association Agreement Negotiations Between the European Union and Mercosur*, informe interno, borrador, http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf
- Maduro, L., P. Da Motta Veiga y S. Polónia Rios** (2020). *Acuerdo Mercosur-UE. Impactos normativos y regulatorios*, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://conexionintal.iadb.org/2020/08/31/acuerdo-mercosur-union-europea/>
- Meissner, K.** (2015). “¿Ha fracasado el interregionalismo? Las negociaciones UE-ASEAN. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* N° 110, sept., pp. 17-41. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/39008295.pdf>
- Milward, A. S.** (2000). *The European Rescue of the Nation-State*, 2ª ed., Londres y Nueva York: Routledge [1ª ed.: 1994].
- Rodrik, D.** (2018). “What do trade agreements really do?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 32(2), primavera, pp. 73-90.
- Sanahuja, J. A., y J. D. Rodríguez** (2019). “Veinte años de negociaciones Unión Europea - Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización”, *Documento de Trabajo* 13, Fundación Carolina.
- Zelicovich, J.** (2018). “Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa”, *Brazilian Journal of International Relations* N° 7(3), pp. 692-717.

2

LOS ASPECTOS REGULATORIOS DEL ACUERDO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA: UN TEMA INVISIBLE CON EFECTOS SOBRE LAS CAPACIDADES ESTATALES

Por Luciana Ghiotto



2

LOS ASPECTOS REGULATORIOS DEL ACUERDO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA: UN TEMA INVISIBLE CON EFECTOS SOBRE LAS CAPACIDADES ESTATALES

Por Luciana Ghiotto

INTRODUCCIÓN

Decir que el Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) es asimétrico en términos comerciales puede ser hoy considerado una obviedad. Esta afirmación surge de observar la relación comercial entre los bloques, debido a que se especializan en la exportación de productos con diferencias sustanciales en términos de valor agregado. Por un lado, el Mercosur viene exportando hacia la UE productos primarios y manufacturas con origen en recursos naturales (como carne, aceite de soja, porotos de soja, pasta de madera, mineral de hierro). Por otro, los países de la UE exportan hacia el bloque sudamericano productos con mediano y alto valor agregado, como medicinas, vacunas, aviones, motores, autopartes y automóviles terminados, entre otros. De este modo, el Acuerdo tendería a cristalizar esta relación comercial asimétrica, sin promover la diversificación de exportaciones, del mismo modo que sucedió con otros acuerdos vigentes de países latinoamericanos con la UE (Ghiotto y Echaide 2020; Ghiotto 2020).

Sin embargo, este es un acuerdo de asociación que incluye no solamente las disciplinas comerciales sino también los llamados “temas detrás de las fronteras”, al igual que lo hacen otros tratados de libre comercio (TLC). Se trata de capítulos regulatorios que recortan la capacidad de los Estados sobre diferentes temas que hacen a la actividad económica: el comercio de servicios, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, compras públicas, derechos de propiedad intelectual y el tratamiento de las inversiones extranjeras, entre otros. Estos son capítulos esenciales ya que hacen a la capacidad normativa y regulatoria de los Estados una vez que entra en vigor el Acuerdo. Aquí los Estados se comprometen a no erigir restricciones a la circulación del capital (ni poner ningún requisito de desempeño a los inversores, tal como transferencia tecnológica) ni a privilegiar a las empresas con base nacional.

Otro grupo de capítulos que podemos considerar regulatorios abordan las llamadas barreras no arancelarias: los obstáculos técnicos al comercio (OTC). El objetivo de estos es reducir los costos logísticos y los costos asociados con la regulación técnica del comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias. Aquí se incluyen temas que hacen al manejo de las aduanas y a las políticas de facilitación del comercio, entre otras. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que el porcentaje de costos directos relacionados con los obstáculos no arancelarios es de entre el 2% y el 15% del costo total del comercio mundial (Ghiotto y Guamán 2018). Se calcula que los actores privados lograrían una ganancia extraordinaria a partir de los menores costos de transacción debido a la armonización regulatoria y el reconocimiento mutuo de las certificaciones. Esto reduce los costos logísticos y los costos asociados con el cumplimiento de los requisitos externos de calidad, la regulación técnica del comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias (Sánchez 2019). Por lo tanto, el objetivo central de la armonización regulatoria, tanto en los bloques comerciales como a escala global, es reducir los costos operativos para el sector privado.

LOS EFECTOS DEL CAPÍTULO MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Como vemos, el Acuerdo entre el Mercosur y la UE opera de un doble modo: mientras por un lado cristaliza y profundiza las asimetrías comerciales, por otro, tiende a reducir las *asimetrías regulatorias* existentes, especialmente en los capítulos agrupados en los OTC. Esto implica una reducción del margen de regulación de la UE, asimilándolo a los estándares del Mercosur, que son mucho más limitados. Aquí nos referimos en particular a la presión que se

ejerce sobre el *principio precautorio* que la UE ha utilizado históricamente para limitar la importación de productos. Esto se basa en tomar medidas que se anticipan a la generación de un daño (a la salud de los consumidores o del medio ambiente), lo cual habilita a frenar ciertas importaciones.

Un ejemplo claro de OTC es el capítulo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). Este ha encendido las alarmas de la sociedad civil europea por los efectos que puede tener sobre los consumidores y los productores agrícolas. Según la Comisión Europea, el capítulo sobre MSF creará mecanismos para mejorar y facilitar el comercio, al tiempo que preservará la seguridad de los consumidores de la UE en todo momento, porque el Acuerdo con el Mercosur “no afectará en modo alguno las normas de la UE. Las normas sanitarias y fitosanitarias de la UE son y seguirán siendo no negociables” (Comisión Europea 2019). Sin embargo, la letra del Acuerdo muestra que se producirán cambios en los modos de control y certificación de las exportaciones agrícolas del Mercosur hacia la UE, lo cual de hecho muestra una flexibilización de la normativa en Europa. Para minimizar los OTC, las partes acordaron simplificar el control del proceso de exportación, dejando la verificación final de lo que se exporta *en manos del exportador*, mediante la generación de “autocertificaciones”. También acordaron la reducción de la frecuencia de los controles de importación realizados por la parte importadora. El problema que aparece frente a la autocertificación de los exportadores es precisamente que deja en manos del exportador la certificación de lo que este sube al *container*. Esto pone el peso del control sobre la parte importadora, no la exportadora.

En los países del Mercosur existe un importante vacío legal en materia de MSF: en Brasil es evidente porque es el principal exportador de carne del mundo, y estuvo involucrado en el escándalo de adulteración del producto en 2017. Los resultados de la llamada *Operação Vaca Fraca* mostraron que la megaempresa JBS había adulterado carne bovina y aviar para exportación (*BBC News* 2017). La fecha de vencimiento se modificó y se descubrió que la compañía usó ácidos y otros productos químicos, en algunos casos cancerígenos, para ocultar las características físicas de mercadería podrida. Según las autoridades brasileñas, estas son algunas de las tácticas ilegales que varias empresas utilizaron para vender carne en mal estado. Se asocia a esto otro tema relevante: se hizo evidente la existencia de una red de corrupción, en la cual compañías como JBS y BRF pagaban a los empleados de la sección de salud del Ministerio de Agricultura de Brasil, quienes autorizaban la venta de carne vencida e incluso “animales muertos” que habían perecido por enfermedades.

A la luz del débil capítulo sobre MSF, este tema se vuelve extremadamente sensible para los consumidores europeos. Para simplificar los procesos, el control real se basa en las garantías otorgadas por las autoridades competentes de la parte exportadora. En este tipo de casos, no hay garantía de que estas tengan un enfoque imparcial, dado los escándalos de corrupción que han ocurrido en el pasado reciente. El único poder otorgado a la UE es la capacidad de generar auditorías y verificaciones como parte importadora. Eso implica que las autoridades europeas constituyan una especie de mecanismo de supervisión permanente que evalúa todos los procesos de autorización y certificación en el territorio brasileño y en los países del Mercosur en general. Sin embargo, los controles en la frontera de la UE ya son extremadamente insuficientes. En su último informe, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) declaró que en 2017 solo analizó los niveles de residuos de pesticidas en 582 muestras brasileñas. De estas, el 7,6% excedió el nivel autorizado de la UE¹.

El enfoque incluido en el capítulo de MSF es profundamente defectuoso. Thomas Fritz (2018) explica que este continúa ignorando el principio precautorio, un principio legal básico en la UE para proteger a sus consumidores. Este principio permite a la UE tomar medidas protectoras ante las sospechas fundadas de que ciertos productos pueden crear un riesgo grave para la salud pública o el medio ambiente, incluso para casos en los que no haya aún certeza científica. Por el contrario, el capítulo del Acuerdo favorece la regulación basada en el riesgo, como se establece en el acuerdo global sobre MSF en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). De esta manera, el concepto de regulación basada en el riesgo —menos amigable para el consumidor y más laxo para los operadores de comercio— prevalece sobre el principio de precaución.

Por otra parte, el capítulo de MSF crea un Subcomité con el objetivo de administrar los asuntos que este aborda una vez que el Acuerdo entre en vigor. El artículo 18 establece que ese Subcomité estará “compuesto por repre-

¹ European Safety Authority (2017), “The 2015 European Union Report on Pesticide Residues in food”, EPSA Journal 7/4/2017. Disponible en <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2017.4791>

sentantes de ambas Partes con responsabilidad por los asuntos cubiertos por este capítulo". Como vemos, se habla de representantes con responsabilidad en los asuntos del capítulo, pero no explicita que dichos representantes sean *funcionarios públicos*. Esto implica que estos "representantes" también pueden ser del sector privado con intereses o responsabilidad en el tema. Por ejemplo, exportadores del agronegocio del lado del Mercosur, que son aquí entendidos como "partes interesadas" (en inglés, *stakeholders*). Así, esta redacción promueve un proceso de captura corporativa de la evaluación del funcionamiento del capítulo, a la vez que no establece ningún aspecto del control democrático de las decisiones tomadas (Fritz 2018). Funcionará como un espacio independiente y "técnico", muy alejado del control de las instituciones democráticas como Legislaturas nacionales o el Parlamento Europeo.

LOS EFECTOS EN EL MERCOSUR: LA EXPANSIÓN DEL MODELO BIOTECNOLÓGICO AGRARIO

Veamos ahora, ¿cuáles son los efectos de la relajación de las MSF sobre los países del Mercosur? El aumento de las cuotas de exportación de productos agrícolas implica que los países del Mercosur (especialmente Brasil) verán ampliada la cantidad que pueden exportar hacia el bloque europeo. Entonces, es esperable la intensificación del modelo biotecnológico agrario (Poth 2019), que empujará la frontera agrícola y ganadera. Esto no solamente tiene impacto sobre la deforestación en la Amazonia y otras zonas selváticas, como ha sido el foco de las críticas de una parte de la sociedad civil europea; el modelo biotecnológico agrario implica además el uso intensivo de pesticidas y fertilizantes químicos en las cosechas, pero también el uso de medicamentos, antibióticos y hormonas en el ganado vacuno, aviar y porcino.

Un ejemplo de los efectos de este modelo es la producción de la carne de cerdo en los países del Mercosur. Brasil y la Argentina han usado una hormona de crecimiento llamada ractopamina en cerdos (y potencialmente aplicable a vacas y pollos), un producto prohibido en muchos países, incluso en toda la UE. La ractopamina aumenta la masa muscular y, por lo tanto, la carne de los animales. También aumenta la adrenalina de los animales encerrados que, al no tener otra forma de descargar su sobredosis de estrés, viven con agitación, temblores y náuseas (Barruti 2013). Los críticos señalan que la carne que contiene esta hormona puede causar problemas cardíacos e hipertensión en humanos, especialmente en personas con patologías previas.

En Brasil, el uso de ractopamina está permitido. En la Argentina, esta hormona se usó entre 2011 y 2018, año en que finalmente fue prohibida. Sin embargo, la prohibición es objeto de debate. La Asociación Argentina de Productores de Porcinos (AAPP) se pronunció a favor del uso de la ractopamina, argumentando que existe una competencia desleal de Brasil, y este insumo puede ayudar a lograr una diferencia de precio del 30% (Esnaola 2018). No obstante, aún está prohibido, ya que las autoridades argentinas temen que, si se permite el uso para los cerdos, también podría usarse para el resto del ganado, y ello cerraría los mercados para la carne bovina en países como China.

Cabe señalar que Brasil es el principal exportador de carne de cerdo del mundo, y las corporaciones de alimentos de ese país tienen amplia capacidad para cubrir toda la nueva cuota con bajo arancel (€83 por tonelada) de 25.000 toneladas prevista en el Acuerdo. Es importante tener en cuenta que esta cuota amplía notoriamente las importaciones de cerdo de la UE —actualmente suman 33.500 toneladas por año—. Así pues, se espera que la UE pase a importar un total de 58.500 toneladas anuales de carne de cerdo, un 60% más de lo que importa hoy.

REFLEXIONES FINALES

Hemos argumentado aquí acerca de la relevancia de estudiar no solo los impactos económicos de un acuerdo comercial, sino también los capítulos regulatorios que hacen a la capacidad de acción del Estado sobre el propio proceso del comercio. Los impactos de estos capítulos no pueden ser medidos de modo cuantitativo como sí se puede hacer con los capítulos sobre bienes y acceso a mercados. Se requiere un análisis desde la Economía Política Internacional ampliada, cruzando la economía, la ciencia política y las relaciones internacionales, pero incluyendo aspectos de la sociología jurídica y el derecho internacional público. De hecho, los tratados comerciales deberían ser evaluados desde un prisma que tenga en cuenta todas estas disciplinas (Saguier y Ghiotto 2018).

La industria que más se beneficiará en el Mercosur con ese Acuerdo es la agroindustria. Los estándares que rigen esta actividad se vuelven centrales, ya que son mucho más bajos en los países del Mercosur que en la UE. Señalamos que la tendencia a la homogeneización empuja los estándares y regulaciones hacia abajo, en este caso desdibujando el principio precautorio europeo para igualarlo a la flexibilidad de las regulaciones del lado del Mercosur.

Las disposiciones del capítulo sobre MSF han generado numerosas críticas en la UE dado que, si bien esta busca importar más carne, los controles de calidad no pueden ser suficientemente garantizados. Por lo tanto, el Acuerdo, en lugar de presionar por una mayor protección de los consumidores europeos, pone en juego su seguridad.

Por otra parte, el efecto de la disminución de las asimetrías regulatorias no solo generará la reducción de los estándares en la UE, sino que también cristalizará las bajas regulaciones ambientales que existen actualmente en los países del Mercosur. Señalamos que con este Acuerdo la industria que más se beneficiará es la vinculada a la producción agrícola. La ampliación del modelo biotecnológico agrario es uno de los efectos poco mencionados en los análisis sobre la relación comercial entre los bloques y que, sin embargo, tendrá un impacto notorio sobre la salud de las poblaciones a ambos lados del Atlántico. Este modelo empujará la frontera agrícola y ganadera hacia las zonas selváticas, montes y humedales. Si este Acuerdo entra en vigor, se puede esperar que se produzca un aumento de la deforestación y el desmonte, con consecuencias directas en las grandes selvas como la amazónica, así como un incremento en el uso de pesticidas y agroquímicos asociados con este modelo. De esta manera, el Acuerdo tenderá a empeorar las condiciones de vida de las poblaciones en zonas rurales y periurbanas que ya se encuentran en disputa legal y política para reducir el uso de los pesticidas, como en la zona pampeana argentina.

REFERENCIAS

Barruti, S. (2013). *Malcomidos. Cómo la industria alimentaria argentina nos está matando*. Booket. Buenos Aires.

BBC News (2017). "Lo que se sabe del escándalo en Brasil con la carne podrida que era 'maquillada' para ser exportada", 21 de marzo. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39327633>

Comisión Europea (2019). New EU-Mercosur agreement. The Agreement in Principle. Disponible en https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en

Esnaola, E. (2018). "La ractopamina y la competencia desleal en el mercado porcino", *Agrofy News*, 7 de febrero. Disponible en <https://news.agrofy.com.ar/noticia/173499/ractopamina-y-competencia-desleal-mercado-porcino>

Fritz, T. (2018). "EU-Mercosur association agreement: The SPS and sustainability chapters in the Uruguay leaks". *Bilaterals*, 19 de enero. Disponible en <https://www.bilaterals.org/?eu-mercosur-association-agreement&lang=en>

Ghiotto, L. (2019). "Las promesas incumplidas de los Tratados de Libre Comercio y de Inversión en América Latina: un balance a 25 años", en L. Ghiotto y P. Laterra (comps.). *25 años de tratados de comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas críticas*, Fundación Rosa Luxemburgo/Plataforma América Latina Mejor Sin TLC.

Ghiotto, L., y J. Echaide (2020). *El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos*. CLACSO - Fundación Rosa Luxemburgo - The Greens/EFA.

Ghiotto, L., y A. Guamán (2018). "¿Facilitación o protección para las inversiones extranjeras? Nuevos elementos del debate global", *Ciclos* vol XXV, N° 51, pp. 1-18.

Poth, C. (2019). "Biotecnología, ciencia y poder. Un análisis crítico sobre la regulación en torno a las semillas genéticamente modificadas", *Administración Pública y Sociedad* N° 7, ene.-jul., pp. 77-102.

Saguier, M, y L. Ghiotto (2018). "Las empresas transnacionales: un punto de encuentro para la Economía Política Internacional de América Latina", *Desafíos* N° 30(2), pp. 159-190.

Sánchez, G. (2019). "Acuerdo Mercosur-UE: efectos esperados sobre comercio, producción y bienestar", *Foro Económico*, 10 de julio. Disponible en <https://focoeconomico.org/2019/07/10/acuerdo-mercosur-ue-efectos-esperados-sobre-comercio-produccion-y-bienestar/>

3

MERCOSUR-UE: UNA NEGOCIACIÓN DESBALANCEADA QUE COMPROMETE LAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO DE ARGENTINA Y BRASIL

Por Ramiro Bertoni



3

MERCOSUR-UE: UNA NEGOCIACIÓN DESBALANCEADA QUE COMPROMETE LAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO DE ARGENTINA Y BRASIL

Por Ramiro Bertoni

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar en forma crítica los resultados de estudios de impacto sobre el tratado de libre comercio negociado entre el Mercosur y la UE (en adelante, TLC o Acuerdo), evidenciando algunas limitaciones o, incluso, aspectos que aparecen como contradictorios o, al menos, paradójicos. Luego, y a partir de otras fuentes, se abordarán con más detalle los principales efectos adversos que presenta para el tejido productivo de la Argentina, considerando tanto dimensiones cuantitativas como cualitativas respecto de los sectores potencialmente más afectados. Además de algunas preocupaciones de los sectores productivos, se tratan aspectos de eventual impacto transversal en los bienes, que pueden ser tanto el resultado de temas incluidos en la negociación como de potenciales efectos de los no incluidos en ella.

UNA VISIÓN DE CONJUNTO SOBRE LOS IMPACTOS DEL ACUERDO MERCOSUR-UE

Es sabido que actualmente la UE exporta hacia el Mercosur productos de alto contenido tecnológico, mientras que en el sentido contrario encontramos principalmente bienes primarios o manufacturas con tecnología intermedia y, en muchos casos, escaso valor. ¿Existe alguna posibilidad de que este patrón se modifique tras el Acuerdo?; de no ser así, ¿hay alguna posibilidad de que sea mutuamente beneficioso?, ¿cuáles serían los sectores ganadores y perdedores en ambos bloques? Más allá de ciertas diferencias, los trabajos publicados previamente a 2020 tienden a identificar pequeñas ganancias para el Mercosur, concentradas en la agricultura y las industrias alimenticias, y pérdidas de producción en casi todo el resto de las industrias (Rozemberg 2019; Zelicovich 2019).

El estudio más reciente y completo, *Sustainability Impact Assessment*, solicitado por la UE, y realizado por la London School of Economics (LSE 2020), propone un proceso de evaluación en varias etapas que se retroalimenta con el proceso negociador. La evaluación económica se efectúa a partir de un modelo de equilibrio general que, a pesar de su sofisticación, mantiene supuestos muy discutibles, tales como el equilibrio en el mercado de trabajo, por tanto, incrementos del desempleo transitorios o permanentes causados por el TLC no son considerados¹.

En la Tabla N° 1 se presentan los principales resultados y las variaciones que dan cuenta de los cambios inducidos por el Acuerdo hacia el año 2032, respecto a un escenario base²; a continuación nos referiremos a los principales

1 Caetano (2022) también postula reparos sobre estos modelos, y se basa en un informe del Global Development Policy Centre de la Universidad de Boston que señala la tendencia a sobreestimar los beneficios: con una metodología alternativa e identificando sectores estancados y dinámicos advierte sobre los impactos asimétricos —en contra del Mercosur—, los cuales solo podrían paliarse con potentes mecanismos de apoyo a la demanda interna y transferencia de tecnología.

2 El escenario base es la combinación de datos macroeconómicos y ciertas políticas comerciales actualizadas a 2017 con un modelo computado global (GTAP) con datos hasta el año 2011. Respecto a las potencialidades y limitaciones de estos modelos, y otras metodologías de impacto, ver Lalanne y Sánchez (2019).

resultados. La variable Bienestar³ crece, pero claramente asociada al tamaño de los actores, así, solo la UE tiene un incremento significativo (6,3%), siendo este pequeño para la Argentina y Brasil (en torno a 1,5%) y nulo o levemente negativo para los socios menores⁴. A partir de estos resultados, solo la UE tendría beneficios seguros, dado que, de existir pequeñas sobreestimaciones, desaparecerían los de los países miembros del Mercosur.

Tabla 1.

Resultados macroeconómicos del Acuerdo esperados en un escenario conservador⁵

Región	Variaciones en %							
	PBI	Inversiones	Importaciones	Exportaciones	Bienestar	Salario real (calificados)	Salario real (no calificados)	Precios al consumo
UE 28	0,1	0,4	0,9	0,4	6,3	0,2	0,2	0,2
Brasil	0,2	0,7	1,3	4,5	1,4	0,0	0,0	-1,5
Argentina	0,5	1,4	1,2	1,9	1,5	0,2	0,3	-1,0
Uruguay	0,2	0,8	0,4	0,8	-0,1	0,2	0,4	-0,6
Paraguay	0,1	0,3	0,1	0,5	0,0	0,2	0,3	-0,3

Fuente: LSE (2020).

Dadas las limitaciones del concepto de bienestar empleado, es interesante analizar las estimaciones sobre los salarios reales: se observa que habría leves mejoras, pero sin cambios para Brasil, a pesar de ser el país con la mayor caída de precios al consumo. Esto podría indicar que el crecimiento del bienestar se lograría con una redistribución negativa del ingreso, justamente en un país que se ubica entre los peores del mundo en este aspecto.

El mismo estudio indica que las pérdidas de empleo en el sector industrial del Mercosur —en particular bienes de capital y automotrices— serían compensadas por la agricultura y las industrias alimenticias, recomendando la implementación de programas de entrenamiento para facilitar el proceso de reconversión (§§ 6.4.3 y 6.4.4.). Aun suponiendo realista la capacidad de absorción de empleo de las actividades en zonas rurales y descontando la predisposición de los actores involucrados para un proceso de migración interna, se necesita adecuación de infraestructura urbana y social, lo que requiere evaluar costos no considerados en el mencionado trabajo.

Por otra parte, como se expone en la Tabla N° 1, las exportaciones crecerán más que las importaciones para la Argentina y Brasil, resultando en una mejora de la balanza comercial (en mayor grado para este último, cabe aclarar). Estos resultados difieren de los arrojados por otros trabajos en los cuales se estima para Brasil un fuerte incremento de su déficit comercial, y también para la Argentina, pero más atenuado, y en ambos casos concentrado en manufacturas de origen industrial (MOI) (Bianco 2016⁶).

- 3** Se intenta medir el bienestar de la sociedad; este se incrementa cuando los consumidores pueden acceder a más bienes y a menor precio, contemplando el cambio en los ingresos netos del Estado. Así, la reducción de aranceles tiene efectos contrapuestos: por un lado, incrementa el bienestar al reducir el precio de los productos para los consumidores y, por otro, resta ingresos aduaneros al Estado. Tampoco se consideran problemas de desempleo, tal como fuera aclarado supra. Los aspectos medioambientales y de derechos humanos se analizan aparte, y cualitativamente.
- 4** Este resultado evidencia cuán alejadas pueden estar las estimaciones de las percepciones nacionales, dado que Uruguay, el socio más entusiasta, disminuiría su bienestar.
- 5** Este escenario, según los autores, es el que refleja mejor lo negociado, aunque también presentan uno ambicioso.
- 6** Si bien este trabajo se realizó con el estado de las negociaciones al año 2015, en los parámetros relacionados al comercio de bienes los avances sustanciales a junio de 2019 no fueron relevantes. Asimismo, la no publicación de datos de comercio por parte de la Argentina confirmaría que no se obtienen resultados positivos.

El incremento del déficit en MOI obedece al diferente nivel de desarrollo de ambos bloques y a las marcadas brechas en los aranceles. Esto puede observarse en manufacturas de media y alta complejidad, sobre las cuales el Mercosur aplica aranceles entre 20% y 35% (que a su vez brindan una importante preferencia regional), mientras que la UE solo de 5% a 10%, y en la práctica aun inferiores debido a la cantidad de TLC que este bloque ha firmado.

Más allá de estos resultados de saldo comercial, un claro efecto negativo sobre la Argentina y Brasil es que ambos perderán mercado para su socio regional a manos de la mayor penetración de las exportaciones europeas. Así, transcurrido el período de liberalización, la inserción de Argentina y Brasil tenderá a primarizarse, retrayéndose el comercio bilateral que se concentra en manufacturas de alto valor agregado debido a que carecerá del actual trato preferencial frente a la competencia europea.

El Acuerdo en manufacturas abarca una liberalización casi total —con diferentes plazos que benefician al Mercosur—, pero para varios productos agropecuarios la UE continua con restricciones cuantitativas, aunque amplía las cuotas ya otorgadas, y brinda mayores preferencias, alcanzando en algunos casos un arancel de 0%. Entre los productos incluidos en esta categoría se encuentran carnes, azúcar, etanol, arroz, miel, maíz dulce y varios lácteos (De Azevedo *et al.* 2019; Ghiotto y Echaide 2019; LSE 2020). Sin entrar en detalles, la ampliación en cupos ha sido muy limitada y los mayores efectos provendrían de una mejora de precios para los exportadores, al evitar el pago de aranceles y al lograr la administración conjunta de la cuota entre el Mercosur y la UE⁷.

Respecto al sector de alimentos con liberalización plena, algunos especialistas han advertido que la evolución de las normas y/o restricciones europeas en cuanto a la protección del ambiente y de la ciudadanía limitarían el acceso efectivo a dichos mercados⁸. En relación con este tema, los negociadores del Mercosur interpretaron como un riesgo el uso con fines proteccionistas del “principio precautorio” y destacaron como un logro que solamente lo contemplara el capítulo Comercio y Desarrollo Sostenible y no Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el primero de ellos está fuera del ámbito de solución de diferencias). En sentido opuesto, y vinculado a preocupaciones de la sociedad civil de ambos bloques, se plantea el temor a que su flexibilización conduzca a un uso masivo de ciertos pesticidas, que potencialmente podrían dañar la salud y el medio ambiente (Ghiotto y Echaide 2019).

Es claro que, al evaluar los aspectos comerciales, el Acuerdo es favorable a la UE, aunque otras opiniones señalan que los beneficios para el Mercosur provienen de una modernización institucional y una mayor apertura que constituiría el paso inicial para introducir a nuestros países en las corrientes más dinámicas del comercio y la inversión a nivel global (Gobierno argentino 2019; De Azevedo *et al.* 2019)⁹. Más allá de que existen algunos países en los cuales se observan parcialmente estas dinámicas, específicamente Turquía y Marruecos, no parecen ser comparables debido a su cercanía a la UE, y en el caso de Marruecos, adicionalmente, se impulsó un amplio programa de privatizaciones que atrajo inversiones extranjeras que no pueden atribuirse al TLC.

LOS SECTORES CON MAYOR PREOCUPACIÓN Y RIESGO DEL LADO DE LA ARGENTINA¹⁰

Son pocos los estudios publicados posteriormente a 2015 que presentan estimaciones detalladas por sector para la Argentina, y ellos se enfocan en distintas variables, a saber: para empleo y comercio, LSE 2020; comercio, Bianco 2016; empleo, el Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior (ODEP) 2017¹¹. Los tres identifican a los sectores automotriz, maquinaria, otros productos metálicos y químicos entre los más afectados. El último trabajo

-
- 7** Para el Mercosur significa una transferencia hacia sus productores exportadores desde el Fisco europeo, y el riesgo de incremento de precios de alimentos básicos para sus ciudadanos y ciudadanas estaría parcialmente limitado por la existencia de cupos.
 - 8** En este sentido, algunos consideran que la posible implementación por parte de la UE de la “Huella de Carbono” podría limitar las ganancias esperadas, aunque otros sostienen que podría ser una ventaja para los países de la región.
 - 9** LSE 2020, que muestra que la Argentina es por lejos el país que más se beneficiaría con las inversiones, según se expuso en la Tabla N° 1, argumenta en favor de esta lectura.
 - 10** Respecto a los impactos en Brasil, ver el claro y completo informe realizado por Fernando Sarti y Marta Castilho (2021).
 - 11** Los estudios oficiales no tuvieron divulgación pública, lo que les ha restado profundidad y transparencia; se aclara que el análisis del ODEP es de equilibrio parcial, es decir de menor complejidad que los de LSE y Carlos Bianco, de equilibrio general. Respecto al hecho de que el de ODEP sea del año 2017, cabe tener en cuenta que la oferta en bienes no se modificó sustancialmente tras esa fecha, tal como se explicó.

citado indica que estarían en riesgo unos 186.000 empleos industriales: cerca de 100.000 por partes casi iguales entre la metalmecánica y los “sectores sensibles” (calzado, textil, marroquinería y muebles). Le seguirían autopartes, químicos y terminales automotrices con aproximadamente 30.000, 20.000 y 10.000, respectivamente. Si bien los puestos en riesgo representan más del 11% del empleo manufacturero, se verifican ratios superiores al interior de algunos sectores: 28% automotriz (aunque la amenaza es mayor en el sector autopartista y menor en las terminales), 20% metalmecánica, y 13% tanto en químicos como en los “sectores sensibles”.

A fin de complementar estos datos, se expondrán para los principales sectores algunos temas relacionados con la negociación y los principales desafíos a enfrentar. Al interior de los “sectores sensibles”, se expresan algunos contrastes. Mientras el sector textil (hilados y tejidos) en alianza con Brasil logró que sus condiciones se incluyeran en el Acuerdo, y destaca oportunidades particularmente en tejidos de algodón, un panorama más pesimista es expresado por las empresas de confecciones. Para ellas, si bien podría haber nichos en el mercado europeo para prendas de diseño, existe preocupación por la introducción de productos asiáticos por parte de marcas europeas, dado que las reglas de origen son “autocertificadas” por los exportadores¹².

El sector calzado expresó preocupaciones por las reglas de origen, que se vinculan con el precio del producto, siendo estas más flexibles para los de mayor valor, segmento en el cual la UE podría incorporar una alta proporción de partes importadas. En cuanto a las oportunidades, según los negociadores, estas se encontrarían en los zapatos de cuero de calidad, sin embargo, la limitación para la utilización de retenciones establecida en el Acuerdo restringiría la posibilidad de que la industria local acceda al cuero a un precio sustantivamente inferior al de sus competidores europeos, lo que recorta un elemento importante en su competitividad¹³.

Más allá del caso del cuero, cabe señalar que el acceso sin restricciones a las materias primas constituye una línea estratégica de la UE. Su pretensión de máxima era la eliminación total de retenciones en el comercio bilateral, y si bien no lo consiguió, sí logró que estas sean gradualmente eliminadas, y solo permanezcan para un grupo de productos, limitadas a un nivel inferior al 14%¹⁴. Esto condiciona severamente la posibilidad de fomentar el agregado de valor a materias primas locales mediante la aplicación de retenciones diferenciales o escalonadas a las exportaciones (trigo, harina y fideos, soja, aceite y biodiesel, petróleo y sus derivados, litio y componentes, etc.)¹⁵. Cabe señalar también que el tope en el nivel de las retenciones limita el desacople del precio de ciertos alimentos, lo cual constituye un problema en particular para la Argentina, que sufre frecuentemente bruscas devaluaciones¹⁶.

Retomando el análisis sectorial, dentro del complejo automotriz, en el cual las empresas transnacionales a cargo de la gobernanza de las cadenas globales de valor (CGV) tienden a desarrollar proveedores mundiales, el análisis presenta otras aristas. Así, que en la red de abastecimiento de las terminales radicadas en el Mercosur participen firmas locales se relaciona con temas logísticos, con el nivel de protección arancelaria que otorga el bloque —en torno del 15%—, políticas nacionales de integración local y de las reglas de origen vigentes en el régimen bilateral entre la Argentina y Brasil (Treacy 2021). En consecuencia, el acceso libre de aranceles de los proveedores globales europeos, sumado a nuevas reglas de origen que permiten de hecho un mayor componente importado, conduciría a que las terminales incorporen una proporción menor de autopartes locales¹⁷.

12 Las reglas de origen establecen el nivel de transformación que deben tener materias primas importadas de extra zona para que un producto califique como tal (de origen) y acceda a las preferencias del TLC.

13 Al ser eliminadas las retenciones, los productores de ambos bloques acceden a las materias primas al mismo valor, solo diferirían los costos de transporte, según el lugar de donde provengan.

14 Para conocer las razones de la UE contra las restricciones e impuestos a las exportaciones, y en especial su implementación en las negociaciones de TLC, ver Parlamento Europeo 2016.

15 A lo largo de una cadena productiva si cada etapa que agrega valor compra los insumos por debajo del precio internacional gracias a las retenciones escalonadas, incrementará las posibilidades de que sus productos sean competitivos para exportar y frente a las importaciones en su propio mercado.

16 Para el conjunto del Mercosur, el incremento de precios internos por las compras de la UE estaría limitado en los productos sujetos a cupo, pero de todas formas aquellos bienes agropecuarios con liberalización total podrían influir en el precio de otros alimentos vía el aumento en el costo de arrendamiento de la tierra. Cabe aclarar que hay muchos aspectos del conflicto distributivo y productivo que ocasionan las retenciones que no se abordan en este artículo.

17 La producción de autopartes de la UE es 60 veces superior a la argentina, además de tener una mayor competitividad evidenciada en sus respectivos aranceles (15% versus 3,8%). En automóviles, la relación es 20 a 1, y los aranceles de la UE son de 10% y para Argentina del 35%.

Es sabido que el sector automotriz se encuentra en un proceso de importantes transformaciones derivadas de los objetivos de la agenda ambiental, que, en contraste con industrias maduras, requerirá grandes inversiones en innovación y equipamiento, debido a lo cual, aun los 15 años de plazo para la liberalización no garantizan que se pueda hacer el *catch up* a las nuevas tecnologías. Así, el reajuste del sector podría diferir del pronosticado, en la medida en que hay incertidumbre sobre qué soluciones prevalecerán (electromovilidad, biocombustibles, hidrógeno o híbridos) y dadas las capacidades asimétricas de adaptación tanto de los sistemas nacionales de innovación como de las empresas. Para este sector, constituye otro factor negativo la falta de complementariedad entre las necesidades de importación de los países de la UE y las exportaciones de los países del Mercosur (De Angelis *et al.* 2019). En contraste, los cambios poscovid en los costos logísticos, la necesidad de CGV más confiables y las crecientes tensiones geopolíticas alentarían procesos de *re-shoring* que, si bien podrían operar en favor del Mercosur, serían de efectos atenuados con relación a los actores de este Acuerdo, y requiere de cambios sustantivos en las empresas para construir cadenas regionales (Cordova y Sotomayor 2022).

En la industria alimenticia, aun siendo una de las actividades ganadoras, existen preocupaciones de los productores de economías regionales por las ayudas comunitarias en el contexto de la Política Agrícola Común (PAC), en la medida en que dificultan un acceso en condiciones competitivas al mercado europeo¹⁸. En particular respecto de aceite de oliva, quesos y vinos, donde la UE cuenta con potencial productivo, calidad y prestigio, los productores temen por el ingreso de los productos europeos. Respecto a los dos últimos, también impactará el reconocimiento de denominaciones de origen, aunque atenuado por la cláusula *Grandfather*, que permitirá seguir utilizando denominaciones cuando se demuestre una larga trayectoria en la región¹⁹.

Desde el gobierno argentino, en respuesta a los sectores que temen que los tiempos de reconversión resulten insuficientes, o que puedan existir prácticas desleales (exportaciones con dumping o subsidiadas), se señala que se ha negociado la posibilidad de utilizar instrumentos de defensa comercial. Así, durante el período de liberalización, las partes podrán aplicar salvaguardias bilaterales, paralizando por un máximo de 4 años el avance de las preferencias si sus sectores se encuentran dañados por el incremento de importaciones. Tres años después de finalizado el período de transición —18 años, como máximo— esta salvaguardia dejará de tener vigencia, y solo se podrá acudir a aquellos instrumentos establecidos a nivel multilateral, como el antidumping, los derechos compensatorios contra subvenciones y las salvaguardias globales (Bertoni 2019a). La cobertura que cabe esperar de estos es claramente limitada, lo cual significa que, finalizado el período de transición, la casi totalidad del aparato productivo estará expuesta al libre comercio bilateral²⁰.

En este punto se intentó pasar revista a los riesgos que enfrentan diversos sectores, sin embargo, dada la heterogeneidad al interior de ellos, coexisten actores que ven al Acuerdo como una amenaza y otros como una oportunidad, y no solo en términos de acceso a mercados, sino como un factor exógeno que presionaría al gobierno a realizar reformas estructurales que consideran prioritarias. Estas, en términos generales, se orientan a una menor intervención del Estado, reducción de la carga impositiva y reformas laborales, mayor estabilidad de las reglas de juego e introducción de facilidades para las inversiones privadas.

En línea con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2019), y más allá de lo estrictamente presentado en este artículo, el Acuerdo acentúa la reducción del *Policy Space* —el margen de maniobra de implementar políticas activas—, en gran medida por los aspectos regulatorios que incorporan temas no abordados en la Organización Mundial del Comercio (OMC), o que profundizan las disciplinas acordadas en dicho ámbito (Bertoni

18 Desde 1962 el bloque europeo mediante la PAC promueve en su territorio la actividad agropecuaria, y sus medidas se encuadran en tres aspectos: la protección frente a la competencia externa, ayudas internas a la producción y subvenciones a las exportaciones. Mientras que la protección comercial y las ayudas internas han tenido cambios en los objetivos e instrumentos, las subvenciones a la exportación se eliminaron en base a compromisos multilaterales. La centralidad que han adquirido las preocupaciones en torno a la seguridad alimentaria en el actual escenario internacional podría amplificar las discusiones sobre PAC en lo que respecta a este Acuerdo.

19 Las denominaciones de origen no permiten utilizar fuera de un determinado territorio el nombre de un producto que proviene y se asocia históricamente a este, como, por ejemplo, queso Roquefort. Sin embargo, si se prueba que inmigrantes afincados hace muchos años fuera de Europa trajeron consigo esas tradiciones a una región, se podría hacer una excepción bajo la cláusula *Grandfather*.

20 Una aproximación a la complejidad en el uso de los instrumentos mencionados nos la brinda el hecho de que en la Argentina la cobertura de estos no ha superado el 3% de las importaciones totales.

2019b)²¹. Incluso en los casos en que existan escasas diferencias multilaterales, el tener el Acuerdo un mecanismo de solución más ágil y menos costoso que el de la OMC, podría llevar a que políticas implementadas con incumplimientos menores pasen a ser cuestionadas en el mecanismo bilateral del TLC, restringiendo aún más el *Policy Space*.

REFLEXIONES FINALES

De acuerdo con lo expuesto, para la mayoría de los sectores industriales de los países del Mercosur el Acuerdo significa mayores amenazas que oportunidades, y aun considerando al conjunto de las economías, las ganancias en bienestar solo serían evidentes para la UE, según el estudio más completo y actualizado (LSE 2020). Incluso para dicho trabajo, si se analizan los salarios reales, estos permanecen inalterados en Brasil, con lo cual sus pequeñas ganancias en bienestar podrían coexistir con mayor inequidad. Por otra parte, esas supuestas ganancias en bienestar no consideran los costos sociales asociados a la reconversión y en absoluto problematizan las consecuencias a largo plazo de acentuar una especialización en torno a los productos primarios.

En contraste, como fuera mencionado, quienes lo defienden sostienen que el Mercosur puede beneficiarse del Acuerdo mediante la modernización institucional y regulatoria, la cual facilitaría la inserción en las redes globales de producción induciendo un mayor dinamismo en la inversión, tanto local como extranjera. Estas percepciones, si bien pueden tener cierto asidero en otras experiencias, parecerían estar sobreestimadas, y a su vez no toman en cuenta la pérdida de *Policy Space* que implican los nuevos marcos regulatorios, con consecuencias sobre la posibilidad de formular políticas de desarrollo en el largo plazo.

Sin embargo, se debe reconocer que en un contexto en que desde inicios del siglo XXI fue moneda corriente la proliferación de TLC entre diversos países y regiones, constituye un problema para el Mercosur competir en mercados externos en condiciones desventajosas. Adicionalmente, el cierre de las negociaciones con la UE ha traído avances en temas de agenda interna del Mercosur que se venían postergando desde hacía años.

Más allá de que la UE con este Acuerdo tuviera interés en dar una señal en el escenario internacional —en particular al gobierno de Donald Trump—, es sabido que el cierre de las negociaciones fue posible por las necesidades políticas de corto plazo en la Argentina y Brasil, las cuales condujeron a un resultado claramente desbalanceado. Por otra parte, sus gobiernos estaban lejos de representar consensos de largo plazo necesarios para enfrentar las transformaciones que surgirían de este Acuerdo.

Alternativamente, con gobiernos en las naciones de nuestro bloque que articulen consensos de largo plazo, el desafío es buscar un Acuerdo más equilibrado, en el cual los países de industrialización intermedia del Mercosur puedan aspirar a ampliar y complejizar sus tejidos productivos al tiempo que los sectores primarios y de la industria alimenticia, y en particular que los socios menores, puedan mejorar el acceso a los mercados europeos.

Es difícil saber si se podría haber llegado a un Acuerdo mejor, pero debería explorarse en el actual escenario internacional si los temas estratégicos pueden adquirir una ponderación de tal calibre, en especial para la UE, que la conduzca a realizar ciertas concesiones para alcanzar a futuro un Acuerdo equilibrado.

REFERENCIAS

Bertoni, R. (2019a). "Acuerdo Mercosur-UE: Un Acuerdo de dudosa conveniencia y escenarios alternativos complejos", blog del área de Relaciones Internacionales, FLACSO, Argentina, <https://rrii.flacso.org.ar/acuerdo-mercosur-ue-dudosa-conveniencia-escenarios-alternativos/>

Bertoni, R. (2019b). "Acuerdo UE-Mercosur: nuestra posibilidad de desarrollo en juego", Integración Regional: una mirada crítica. Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Integración y Unidad Latinoamericana, boletín N° 6-7,

21 Esto ocurre claramente en las regulaciones establecidas para el Comercio de Servicios y Compras Públicas, y en el capítulo que trata los posibles efectos distorsivos de empresas estatales. Cabe aclarar que en este Acuerdo no se han negociado compromisos en inversión, los socios del Mercosur —con excepción de Brasil— tienen firmados tratados bilaterales de inversión con varios países de la UE, y adicionalmente en el Acuerdo de la OMC, que vincula comercio e inversiones, se prohíbe que el país receptor exija requisitos de desempeño a los inversores. Por lo tanto, ciertas aristas del tema están cubiertas más allá de la inexistencia de un capítulo especial en la negociación de la UE-Mercosur.

noviembre, pp. 8-9. Disponible en <https://www.clacso.org/boletin-6-7-del-grupo-de-trabajo-integracion-y-unidad-latinoamericana/>

Bianco, C. (2016). “Acuerdo Mercosur-Unión Europea: el nuevo Pacto Roca-Runciman, pero sin la carne”, FIDE. *Coyuntura y Desarrollo*, N° 369, pp. 28-38, abril.

Caetano, G. (2022). “Análisis y prospectiva del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur”. Documentos de Trabajo, número especial FC, EU-LAC (4) ES, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC, Madrid. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/Especial_FC_EULAC_4_ESP.pdf

CEPAL (2019). *Boletín de Comercio Exterior del Mercosur* N° 2 —Resumen—, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44663/1/S1900397_es.pdf

Cordova, M., y M. Sotomayor (2022). “Rethinking Global Value Chains in Latin America under covid 19: Challenges and Opportunities for Exporting Firms”, *AD-minister* N° 40, ene.-jun., pp. 5-30. Universidad EAFIT, Medellín. Disponible en <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/administer/article/view/6979/5403>

De Angelis, J., B. De Azevedo y V. Toscani (2019). “La mirada del sector privado sobre el acuerdo Mercosur-UE”, BID-INTAL. Serie Mercosur. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/la-mirada-del-sector-privado-sobre-el-acuerdo-mercosur-union-europea>

De Azevedo, B., J. De Angelis, K. Michalczewsky y V. Toscani (2019). “Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea”, nota técnica, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Sector de Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo, julio. Disponible en https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acuerdo_de_Asociaci%C3%B3n_Mercosur-Uni%C3%B3n_Europea.pdf?download=true.

Ghiotto, L., y J. Echaide (2020). “El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: Estudio integral de sus cláusulas y efectos”, The Greens/EFA in the European Parliament - Fundación Rosa Luxemburgo - CLACSO, Buenos Aires, febrero. Disponible https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe_Mercosur_UE_2020.pdf

Gobierno argentino (2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur – UE*, resumen informativo, documento oficial, julio, <https://www.cancilleria.gob.ar/acuerdo-mercosur-ue/resumen-de-contenidos-del-pilar-comercial>

Lalanne, Á., y G. Sánchez (2019). *Evaluación del impacto de acuerdos comerciales: metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo*, serie Estudios y Perspectivas N° 41, Oficina de la CEPAL en Montevideo, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45070-evaluacion-impacto-acuerdos-comerciales-metodologias-experiencias>

LSE —London School of Economics— (2020). *Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercosur*, informe final, diciembre, <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/reports/sia-in-support-of-the-association-agreement-negotiations-between-the-eu-and-mercosur>

Parlamento Europeo (2016). “Export Taxes and Other Restrictions on Raw Materials and their Limitation through Free Trade Agreements: Impact on Developing Countries”, estudio. Departamento de Políticas, Dirección General de Políticas Exteriores. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EXPO_STU\(2016\)534997](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EXPO_STU(2016)534997)

ODEP —Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior— (2017). *Acuerdo Unión Europea – Mercosur: puestos de trabajo en riesgo*, UMET, <https://1library.co/document/zwo12xvy-odep-observatorio-de-empleo-produccion-y-comercio-exterior.html>

Rozemberg, R. (2019). “Mercosur-Unión Europea: una buena noticia con impactos inciertos”. *Análisis Carolina*,

28, Fundación Carolina, noviembre, <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/AC-28.pdf>

Sarti, F., y M. Castilho (2021). "The impact of the European Union-Mercosur agreement on brazilian industry". *EU-Mercosur trade agreement. Analysis of Sectoral Impacts in Brazil*, FES, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/17416.pdf>

Treacy, M. (2021). *¿Por qué es tan difícil consolidar la integración regional? Tensiones en la construcción del Mercosur a través de un análisis de la integración productiva de la cadena automotriz*, Teseo, Buenos Aires. Disponible en <https://www.teseopress.com/mercosurintegracionproductivaregional/>

Zelicovich, J. (2019). "El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final", *Análisis Carolina* 13, Fundación Carolina, <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>

4

EL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: UNA VISIÓN PREOCUPADA DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES

Por Andrés Larisgoitia



4

EL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: UNA VISIÓN PREOCUPADA DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES

Por Andrés Larisgoitia

INTRODUCCIÓN

Las negociaciones en pos del Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) se caracterizaron, desde su inicio, en 1995, hasta la fecha, por sus permanentes marchas y contramarchas. Durante estos más de veinte años, las diferencias en el desarrollo relativo y en las estructuras productivas de ambos bloques determinaron que los objetivos y resultados buscados por cada una de las partes diverjan sustantivamente. El intento de la UE de imponer sus intereses ofensivos terminó chocando siempre con el objetivo del Mercosur de lograr un acuerdo equilibrado para sus integrantes.

Se trata de un Acuerdo entre dos bloques con grandes asimetrías productivas y sociales, no debidamente contempladas en los textos que se han firmado y que no se han traducido en lo que en el ámbito multilateral recibe el nombre de "trato especial y diferenciado" (TED) para favorecer al bloque latinoamericano. Por el contrario, los países desarrollados han obtenido ventajas sustantivas en términos de volumen y plazos de liberalización comercial y han garantizado, casi sin excepciones, la protección de sus inversiones, esquemas de subsidios agrícolas y patentes industriales. Como si esto fuera poco, los países del Mercosur han asumido una amplia variedad de compromisos que van más allá de lo exigido por la Organización Mundial del Comercio (OMC-plus) y que limitan, en mayor o menor medida, su margen de acción para implementar políticas públicas de promoción, en especial en ciertos sectores industriales, acceso a la salud y desarrollo científico-tecnológico, entre otras. En tal sentido, resulta imperativo incorporar mecanismos de cooperación ambiciosos y amplios para atenuar este impacto negativo sobre el sistema productivo argentino, en especial sobre las PyMEs.

Debido al secretismo, la opacidad y la falta de transparencia del proceso, no se conoce a ciencia cierta el contenido en las negociaciones de las ofertas intercambiadas en materia de bienes, servicios, inversiones y compras públicas, así como de nuevos capítulos que se incorporaron *a posteriori*. El movimiento sindical de ambos bloques ha seguido desde el inicio, solicitando permanentemente información sobre lo que se estaba negociando en concreto, sin obtener adecuada respuesta a sus demandas. La articulación de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y la Confederación Europea de Sindicatos ha tenido numerosas reuniones con los equipos negociadores, ha firmado en conjunto un sinnúmero de declaraciones fijando posición, y entregó por escrito un requerimiento con 90 preguntas. Pero pese a estos esfuerzos no han sido ni consultadas, ni informadas, salvo generalidades, ni tampoco consideradas actores fundamentales en este proceso de negociaciones.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ACUERDO

El 28 de junio de 2019, lamentablemente, la Unión Europea y el Mercosur concluyeron las negociaciones del capítulo sobre comercio y asuntos relacionados al desarrollo sostenible del Acuerdo de asociación birregional. Fue posible llegar a un preacuerdo porque lisa y llanamente el gobierno de Cambiemos dejó de negociar. ¿Qué quiere decir esto? Que los negociadores argentinos abandonaron las históricas "líneas rojas" en torno a cuestiones regulatorias y productivas clave y accedieron sistemáticamente a los múltiples requisitos de liberalización y desregulación exigidos por el bloque europeo. Los textos que comprenden el pilar político y de cooperación del Acuerdo se concluyeron en junio de 2020. En ambos casos quedaron cuestiones específicas pendientes.

En primer lugar, según el texto que hoy está siendo sometido a revisión legal, el esfuerzo de rebaja arancelaria que deberá hacer la UE es significativamente menor al que tendrá que llevar adelante la Argentina. En el caso de los bienes industriales, la UE hoy cuenta para el sector con un arancel del orden del 4,2%. La Argentina, por el contrario, mantiene aranceles más elevados (14,2% en promedio) para proteger sus sectores sensibles y fomentar la incorporación de valor agregado. De esta manera, su esfuerzo e impacto en términos de baja arancelaria más que triplica aquel que deberá realizar la UE.

El sector manufacturero argentino no solo deberá afrontar esta liberalización asimétrica con respecto a la UE, sino que perderá al mismo tiempo el acceso preferencial a los mercados del Mercosur, hacia donde dirige el 44% de su producción. Esto, que se conoce como efecto desvío de comercio, implicará que nuestros socios preferirán comprar productos a Europa relegando las importaciones de la región. En efecto, según un estudio del Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior (ODEP) de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), si el Acuerdo entrara en vigor se perderían 186.000 empleos industriales (11% del total de los empleos manufactureros), ya que no tiene en cuenta las sensibilidades de ambas partes en materia de empleo y el interés general ni de los trabajadores y trabajadoras en particular, ni la necesidad de contribuir a un esquema de desarrollo simétrico y equilibrado de las dos regiones.

Las concesiones en materia industrial, que prácticamente barren con cualquier posibilidad de supervivencia para el sector automotor, autopartista, metalúrgico, químico y textil, ni siquiera tienen una compensación decente en el capítulo agrícola. Aquí, la UE logró proteger en gran medida a su sector mediante la imposición de cuotas al ingreso de carnes, que en su mayoría son bastante inferiores a las que suscribió con otros países. A su vez, el tratado no establece ningún mecanismo que permita neutralizar los efectos de la ayuda interna europea materializada a través de la Política Agrícola Común (60.000.000.000 de euros al año). A ello se suma que las exportaciones argentinas de alimentos estarán limitadas por un restrictivo marco de medidas sanitarias y fitosanitarias que funcionarán de hecho como barreras para-arancelarias.

Para garantizar que este “re-arreglo” comercial altamente desventajoso para la Argentina no pueda ser balanceado o al menos morigerado en un futuro, el Acuerdo avanza sobre instrumentos clave de política pública. Entre otras cosas, prohíbe la posibilidad de aplicar herramientas permitidas por la OMC, como derechos de exportación y licencias no automáticas.

Las principales debilidades del Acuerdo, en particular en lo que hace al libre comercio, se explican porque no refleja las asimetrías en materia de desarrollo económico y social entre los bloques. La falta de consideración suficiente de tales asimetrías puede tener consecuencias negativas sobre algunos sectores industriales argentinos, tanto porque los afectaría la competencia de productos importados desde la UE con arancel 0%, como por la pérdida del mercado brasileño al ser desplazados por sus equivalentes europeos. Este impacto afectaría en particular a las manufacturas de origen industrial.

EL IMPACTO SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO DE ALGUNAS REGULACIONES Y DE LAS REGLAS DE ORIGEN FLEXIBLES

Desde nuestro punto de vista, un conjunto de regulaciones negociadas aplicables al comercio de bienes, servicios y otros aspectos pueden afectar no solo los intereses de la Argentina, sino especialmente afectar a los trabajadores y las trabajadoras. Entendemos que este conjunto de medidas tendrán un impacto directo en el nivel de empleo, incrementando la desocupación, la precarización, la pobreza de nuestro pueblo. Este Acuerdo cierra toda posibilidad de concretar un modelo de desarrollo inclusivo, que tenga como centro al ser humano, que con equilibrio proteja a la mediana y pequeña empresa —principal empleador de la región— y se base en el fortalecimiento del mercado interno que dé sustentabilidad a nuestro bloque. A modo de ejemplo, y solo con sus títulos (sus contenidos serán abordados con profundidad en otros artículos) se pueden destacar: “Derechos de exportación y licencias no automáticas”; “Comercio de servicios”; “Protección de inversiones”; “Compras gubernamentales”; “Propiedad intelectual”; desarrollamos sintéticamente el impacto de lo negociado en “Normas de origen”.

Reglas de origen flexibles: es decir, reglas “flexibles” para la determinación del origen de los productos, con el objetivo de poder utilizar insumos importados de terceros países. El Mercosur accedió a modificar todo su sistema de certificación de exportaciones, basado en la existencia de una autoridad gubernamental y entidades certificadoras.

La UE impuso su propuesta de certificación por el exportador, sin que medie la intervención de ninguna entidad. Esta “flexibilidad” conlleva un alto riesgo de “triangulación” de productos que son elaborados mayoritariamente en países ajenos al Acuerdo, con bajísimos salarios, donde no se respetan los derechos laborales más básicos, y que con un mínimo procesamiento o etiquetado podrían gozar de los beneficios de las preferencias otorgadas.

El capítulo sobre normas de origen y procedimientos de origen consta de disposiciones generales divididas en tres secciones (Sección A: normas de origen, Sección B: procedimientos de origen, y Sección C: cuestiones diversas), así como anexos: notas introductorias, normas específicas de los productos, texto de declaración de origen y disposiciones sobre Andorra y San Marino.

Sección A: en esta sección se definen los requisitos para los productos originarios, incluidos los llamados productos enteramente obtenidos, la norma de absorción y el principio de territorialidad. La definición de “enteramente obtenido” para los productos pesqueros es coherente con los criterios de la UE respecto a los buques: pabellón, registro y propiedad o requisitos de la tripulación, que se aplican por igual a las zonas económicas exclusivas y la plataforma continental, así como a las zonas de alta mar. Se permite la acumulación bilateral entre las partes. El Acuerdo mantiene la lista tradicional de la UE de operaciones insuficientes, que no confieren origen. La separación contable puede aplicarse a los materiales fungibles. La llamada norma de “no alteración” estipula las actividades que pueden emprenderse para los productos originarios de terceros países, como las operaciones de conservación de los productos, el almacenamiento, el fraccionamiento de los envíos, las exposiciones, etc.

Sección B: las solicitudes de trato arancelario preferencial deben basarse en una declaración de origen del exportador (con un período de transición máximo de cinco años para el Mercosur). En la UE, los exportadores deben registrarse en el Sistema de Registro de Exportadores (sistema REX). En lo que respecta a la inspección, las autoridades aduaneras de la parte importadora podrán solicitar cooperación administrativa para obtener información de la parte exportadora. No se permiten las visitas de inspección directa de las autoridades aduaneras de la parte importadora a un exportador de la parte exportadora. En caso de sospecha de irregularidades o fraude, las autoridades aduaneras de las partes se prestarán asistencia administrativa mutua.

La Sección C contiene disposiciones estándar respecto a Andorra y San Marino y disposiciones específicas respecto a Ceuta y Melilla. También contiene disposiciones transitorias.

Normas de origen específicas del producto: reflejan las normas de origen aplicables en los últimos tratados de libre comercio (TLC) de la UE, en particular para sus principales sectores de exportación. Comprenden normas de origen para automóviles y piezas para automóviles, así como la mayor parte de la maquinaria; un conjunto de normas para los productos químicos; doble transformación para los textiles y la confección (con algunas excepciones), que también tiene en cuenta las aportaciones pertinentes de la industria de la UE y el Mercosur al producto final. Únicamente existe un número limitado de excepciones o desviaciones de las normas habituales, que tienen en cuenta la naturaleza de las exportaciones agrícolas del Mercosur a la UE (por ejemplo, café o soja) y solicitudes específicas (por ejemplo, hierro, acero o algunos plásticos), que también se basan en casos anteriores de TLC de la UE.

Todas estas regulaciones negociadas aplicables al comercio de bienes —y otras que a modo ejemplo podemos mencionar, tales como principio precautorio, comercio y desarrollo sustentable— tendrán un efecto directo en nuestro mercado de trabajo. Implicarán sin dudas una profundización de los niveles de desigualdad ya existentes en la región.

También entendemos que la Declaración sobre Malvinas, a fin salvaguardar los derechos de la Argentina sobre las islas y los espacios marítimos circundantes, no es solo una cuestión de soberanía, sino que tiene implicancia directa sobre el empleo y posibilidad de desarrollo en materia de transporte marítimo, pesca, petróleo, etcétera.

OTROS ASPECTOS DEL ACUERDO QUE INCIDEN SERIAMENTE

Además, debe tenerse presente que la Unión Europea está elaborando un conjunto de medidas regulatorias denominadas “Pacto Verde” que pueden impactar fuertemente sobre exportaciones argentinas —principalmente alimentos— al incorporar nuevos requisitos medioambientales. Aunque el Pacto Verde no es parte del Acuerdo, su implementación afectará los equilibrios negociados al frustrar, eventualmente, las ventajas esperadas por la Argentina y el Mercosur.

El ambicioso capítulo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), que abarca la seguridad alimentaria y la salud animal y vegetal, mantendrá nuestras normas más estrictas. Ninguna disposición del Acuerdo cambia el modo en que la UE adopta y hace cumplir sus normas de seguridad alimentaria, ya sea respecto de productos de producción interna o importados.

El Acuerdo también respalda explícitamente el “principio de precaución”, lo que significa que las autoridades públicas tienen derecho legal a actuar para proteger la salud humana, animal, vegetal, o el medio ambiente, frente a un riesgo advertido, aun en el caso de que el análisis científico no sea concluyente.

La UE y el Mercosur reforzarán su labor conjunta en materia de MSF, a fin de garantizar una rápida intervención en situaciones de emergencia relacionadas con las importaciones y exportaciones de productos agrícolas y pesqueros. Esta cooperación incluirá, entre otras cosas, una mayor transparencia, un intercambio rápido de información y consultas técnicas, cooperación bilateral e internacional en ámbitos clave, controles oficiales y certificación, así como controles de las importaciones en frontera.

Del Acuerdo “en principio”, solo quedan pendientes el anexo “Usuarios previos”, el mecanismo de financiamiento a la cooperación y algunas diferencias surgidas de la revisión legal.

El anexo “Usuarios previos” consiste en un listado de empresas de los países del Mercosur que podrán seguir utilizando ciertos términos europeos al ser protegidos por el Acuerdo (como Reggianito, entre otros) en razón de que tales empresas ya venían empleando esa denominación, bajo ciertas condiciones como continuidad en el uso y buena fe. La UE quiere limitar ese listado cuestionando las pruebas de uso previo presentadas por los países del Mercosur. La Argentina no está dispuesta a acortar su lista, conformada en su gran mayoría por PyMEs lácteas.

Con posterioridad al “Acuerdo en principio”, la UE planteó dos nuevas demandas:

1. División del Acuerdo de Asociación en dos instrumentos: un Acuerdo Marco, abarcando las cláusulas políticas y de cooperación, y un Acuerdo de Libre Comercio. La UE justifica este pedido en su necesidad interna de facilitar el proceso de aprobación del Acuerdo, sobre todo de la parte comercial, al no requerir unanimidad en el Consejo sino mayoría calificada; y alega que es una cuestión técnica, ya que nada de lo acordado se perdería.

Para la Argentina no es una mera cuestión técnica pues no es lo mismo aprobar un Acuerdo de Asociación que dos acuerdos separados, siendo uno de ellos un TLC. Además, será necesario que las cláusulas de cooperación económica, junto al mecanismo de financiación que resta negociar, queden en el TLC para evitar posibles desacoples en la vigencia y aplicación de los diferentes instrumentos.

2. La segunda demanda es la negociación de un documento con compromisos ambientales adicionales, aunque aún no presentó propuestas concretas. Se estima que la UE pretende incluir algunos de los nuevos estándares planteados en su normativa ambiental interna. El Mercosur está dispuesto a analizarlos en la medida en que no impliquen nuevos compromisos que afecten aún más el débil equilibrio de lo negociado. Además, dicho documento no puede convertirse en una convalidación de nuevas barreras al comercio de productos agrícolas. Por último, la Argentina pretende que, en caso de avanzar esta iniciativa, junto con los nuevos estándares, se prevea un esquema de cooperación ambicioso que permita a los productores nacionales adquirir las capacidades para cumplir esos nuevos estándares.

Ante la eventual intención de la UE de acelerar la negociación e ir a un escenario de cierre y posible suscripción del Acuerdo lo antes posible, de poder lograrlo en el primer semestre del 2023, la Argentina debe contar con una definición clara de sus intereses en cada uno de los temas pendientes para proponer posibles *trade-offs* o solicitar la reapertura de cuestiones ya cerradas que nos afecten especialmente. Esto debería surgir de una discusión entre los Ministerios principalmente involucrados en la negociación (de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y de Economía —Secretarías de Industria y Desarrollo Productivo y de Agricultura, Ganadería y Pesca—).

El pilar político y de cooperación, junto con las cláusulas de carácter institucional (como las referidas a la entrada en vigor, administración del Acuerdo, etc.), se cerraron en julio de 2020, aunque quedó pendiente la *side letter* sobre apoyo financiero a la cooperación, la que originalmente iba a ser parte del texto del Acuerdo. En ella se ex-

presan valores comunes y se asumen compromisos generales en materia de principios democráticos, derechos humanos, mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, igualdad de género, entre otras. Asimismo, se definen cuatro grandes áreas de cooperación:

- Democracia, derechos humanos y paz y seguridad internacional
- Justicia y seguridad
- Desarrollo sustentable
- Temas sociales, económicos y culturales

REFLEXIONES FINALES

En suma, un tratado del tipo Norte–Sur, como lo es el *pre*-acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, no hace más que profundizar y cristalizar las asimetrías en términos de desarrollo económico que existen entre las dos regiones. Los costos en términos de empleo y producción de su eventual entrada en vigor son difíciles de estimar. A ello debe sumarse la insoportable carga que generaría en las cuentas externas, mientras el país busca hacerse de dólares para reactivar la economía y afrontar los servicios de la deuda.

Las evaluaciones preliminares existentes indican que el Acuerdo traería más costos que beneficios a la Argentina en términos de producción y comercio. Algunos resaltan efectos dinámicos positivos apoyados en el aumento de las inversiones y la competitividad de ciertos sectores, sin embargo, estos pronósticos resultan muy inciertos por la cantidad de variables en juego.

Se trata de un Acuerdo entre dos partes que presentan claras asimetrías en el nivel de desarrollo productivo, sobre todo en los sectores industrial y de servicios, las cuales no fueron suficientemente contempladas.

Los socios del Mercosur tienen interés en avanzar lo más rápidamente posible hacia la conclusión del Acuerdo y están dispuestos a ser flexibles en la negociación de los temas pendientes y en las nuevas demandas de la UE, lo que deja a la Argentina en minoría. En razón de ello, es probable que muchos de los planteos que pueda hacer nuestro país en materias como propiedad intelectual, cooperación o medio ambiente sean vistos por sus pares con renuencia. En efecto, los socios priorizan avanzar en estas negociaciones más allá de los contenidos del Acuerdo. La Argentina debe defender los intereses nacionales, reabrir las negociaciones en los temas que considere estos seriamente dañados, continuar la negociación de las cuestiones pendientes y, en particular, lograr un acuerdo integral y equilibrado que nos permita un desarrollo inclusivo y sustentable.

Así como la política ha dictado cada paso desde el comienzo de las negociaciones del Acuerdo, allá por 1995, es la política la que debe dar un renovado sentido al proceso, pero, en este caso, y a diferencia de lo ocurrido en los últimos cuatro años, tiene que hacerlo a la luz de la evidencia y de conformidad con la defensa del interés nacional.

5

BREVE ANÁLISIS DEL ACUERDO MERCOSUR-UE Y SUS IMPLICANCIAS AMBIENTALES: UNA REVISIÓN CRÍTICA

Por Javier I. Echaide



5

BREVE ANÁLISIS DEL ACUERDO MERCOSUR-UE Y SUS IMPLICANCIAS AMBIENTALES: UNA REVISIÓN CRÍTICA

Por Javier I. Echaide

LIBERALIZACIÓN COMERCIAL E IMPACTO AMBIENTAL

Existe una relación entre liberalización comercial e impacto ambiental: la primera puede interferir con objetivos nacionales e internacionales en términos de política ambiental, los cuales difícilmente puedan lograrse si se encuentran sujetos a políticas contradictorias. Se suele analizar los tratados de libre comercio (TLC) y de inversión de manera aislada e, incluso, sectorialmente, desconociendo su interrelación con los impactos ambientales; asimismo suele olvidarse la historia de liberalización comercial en toda América Latina durante al menos los últimos 25 años, y las experiencias previas de acuerdos celebrados entre la UE y Chile, México, Perú, Colombia y Centroamérica (Ghiotto y Laterra 2020). TLC que imponen obligaciones legalmente exigibles en materia de apertura comercial aun cuando estas dificulten el cumplimiento de otras metas existentes en materia de desarrollo sostenible, lucha contra el cambio climático, reducción de la contaminación ambiental, etc. Ello demuestra un orden de prioridades en el ámbito internacional más allá de los discursos: mientras que las cláusulas de los TLC son vinculantes y exigibles, los compromisos en materia ambiental suelen ser parte de un *soft law* internacional, por ende, no vinculantes y dependientes de la buena voluntad de los Estados.

Un ejemplo de ello son los compromisos que los mismos Estados asumen en ambas agendas: la ambiental y la comercial. Tanto los países miembros de la UE como los del Mercosur son parte del Acuerdo de liberalización del comercio que han firmado, obviamente, al igual que de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) celebrados en 2015 en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los ODS son diecisiete objetivos establecidos multilateralmente en el plano internacional con un plazo de 15 años para ser alcanzados mediante la adopción de la denominada “Agenda 2030”¹. Entre esos objetivos se encuentran: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el derecho al saneamiento (Objetivo 6), garantizar el acceso a una energía asequible, segura y no contaminante, sostenible y moderna (Objetivo 7), construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación (Objetivo 9), lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (Objetivo 11), garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (Objetivo 12), adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (Objetivo 13), conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos (Objetivo 14), y una gestión sosteniblemente sobre bosques que implique luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad (Objetivo 15). Aunque estos objetivos no son vinculantes, se fundamentan en la cooperación internacional y en la voluntad de cada país de generar políticas que se orienten en esa dirección a fin de resolver problemas que son comunes y de alto impacto. El Acuerdo UE-Mercosur no menciona a los ODS, aunque sí contiene un capítulo sobre desarrollo sostenible. Precisamente, los ODS celebrados multilateralmente deberían ser el parámetro de base sobre el cual establecer las negociaciones y compromisos comerciales de los acuerdos particulares. Sin embargo, no han sido siquiera tomados en cuenta en este TLC y, no obstante, las voces favorables al Acuerdo ensalzan el argumento de las cláusulas ambientales a las que hace referencia y que brevemente mencionaremos aquí.

Resulta innegable que *la liberalización comercial puede generar impactos negativos en materia ambiental*. Lo cual retrasaría —si es que no haría incumplir— los objetivos fijados en los acuerdos ambientales; el Acuerdo UE-Mercosur

¹ ODS disponibles en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

no resulta ajeno a ello. Su objetivo declarado es incrementar el comercio interbloques, lo que necesariamente implicará un aumento en el flujo de barcos transportadores de mercancías entre Sudamérica y Europa. Una de las principales fuentes contaminantes es el uso de transporte y la deforestación (ONU s/f). Tanto buques como aeronaves contribuyen a la combustión de fuentes de energía fósil, aumentando la emisión de gases de efecto invernadero, especialmente CO₂, y el incremento del flujo de mercancías entre Mercosur y la UE necesitará indefectiblemente de *un mayor transporte marítimo*.

A partir de la entrada en vigencia de un acuerdo de características similares como es el TLC Perú-UE, el país sudamericano incrementó la producción de papa fresca para ser exportada a la UE y allí ser cortada, congelada y empaquetada para luego volver a ser exportada desde Europa a Perú. De este modo, y con un ínfimo valor agregado, la papa peruana recorre más de 10.000 km de ida y otros 10.000 km de regreso para poder ser vendida en forma congelada en las góndolas de los supermercados del mismo país que la origina. En 2020 Perú exportó más de 17.000 toneladas de papa y esperaba alcanzar las 18.000 para 2021² por un valor de US\$ 5.000.000³. En 2007 Gran Bretaña importó 15.000 toneladas de waffles bañados en chocolate, mientras que exportó 14.000⁴, y en 2016 importó 213.000 toneladas de leche, mientras que ese mismo año exportó otras 545.000 toneladas de ese producto (Ghiotto y Echaide 2020). La huella ecológica del comercio de estos productos aumentará, impactando así en forma negativa al ambiente.

Otra de las principales causas del cambio climático es la *deforestación*. Solo en Brasil *se deforesta un estadio y medio de fútbol por minuto*. Si tenemos en cuenta el dato de 2019, la deforestación en la Amazonía brasileña aumentó un 88% respecto del año anterior⁵. La deforestación es consecuencia de la intención deliberada de extender la frontera agropecuaria a zonas que no se encuentran dedicadas a la exportación. Si todo esto ocurre sin Acuerdo, *resulta muy difícil poder imaginar cómo un TLC podría revertir esta tendencia* en vez de incrementarla. En particular, la UE tampoco puede desentenderse de esta situación ya que es la mayor importadora mundial de productos provenientes de áreas ilegalmente deforestadas, lo cual hace que el problema de la deforestación vincule a ambas partes. Según un estudio publicado por la organización no gubernamental Fern, ya para 2012 la UE importaba cantidades equivalentes a unos 6.000 millones de euros (6.300 millones de dólares) de soja, carne, cuero y aceite de palma originados en terrenos despejados ilegalmente de los bosques tropicales. Esto supone cerca de una cuarta parte del total del comercio mundial de estos productos⁶.

Los impactos ambientales también se relacionan con la producción agropecuaria, no sin contradicciones: Brasil utiliza unos 500 pesticidas diferentes, de los cuales 150 están prohibidos en la UE. A su vez, la Argentina emplea hormonas prohibidas en 160 países, entre ellos los europeos, para la producción de aves de corral. Ampliar la escala de producción exportable a la UE podría implicar la utilización de más pesticidas y más fertilizantes para la producción de alimentos destinados a la exportación, así como un posible aumento de emisiones de gas metano originado por el estiércol vacuno.

Podríamos preguntarnos, en consecuencia: ¿Qué pasaría con la producción de estos bienes una vez que se implemente el Acuerdo con la UE? ¿Se bloquearía su ingreso a la UE? Creemos que dos escenarios pueden ser posibles: a) la UE flexibiliza sus estándares en protección ambiental para que estos productos ingresen al mercado europeo, o, b) la exportación de estos productos quedará bloqueada por incumplir los estándares ambientales de la UE, lo cual implicará que los productores del Mercosur deban ajustarla a los requerimientos europeos a su costa. Existe una presunción (sin un sustento fuerte) de que la liberalización comercial implicará por sí sola un beneficio para las

2 "EE.UU., Europa y Bolivia son los principales destinos de la papa peruana", *SwissInfo*, 31/5/2021, https://www.swissinfo.ch/spa/per%C3%BA-papa_ee-uu---europa-y-bolivia-son-los-principales-destinos-de-la-papa-peruana/46666548

3 "Exportaciones de papa cerrarán el 2021 en US\$ 5 millones", *Gestión*, 31/5/2021, <https://gestion.pe/economia/exportaciones-de-papa-cerraran-2021-en-us-5-millones-proyecta-midagri-nndc-noticia/>

4 "Connecting trade and climate chaos", Sean Keller, *Bilaterals*, 25/10/2019, <https://www.bilaterals.org/?connecting-trade-and-climate-chaos&lang=en>

5 "Aumenta en 88% la deforestación en la Amazonía brasileña", *France 24*, 4/7/2019, <https://www.france24.com/es/20190704-brasil-deforestacion-amazonia-aumento-bolsonaro>

6 "La UE, la mayor importadora de productos de áreas deforestadas ilegalmente", *EFE: Verde*, 18/3/2015, <https://efeverde.com/la-ue-la-mayor-importadora-de-productos-de-areas-deforestadas-ilegalmente/>

exportaciones del Mercosur sin hacer una revisión respecto de los modos de producción que se utilizan en las commodities para la exportación y los requisitos para las importaciones de la UE.

El acuerdo comercial puede mejorar la provisión de algunos servicios ambientales —como, por ejemplo, de abastecimiento de bienes primarios vinculados a alimentos, materias primas, servicios farmacéuticos y productos industriales— pero también *aumentar el riesgo de contaminación del agua, el aire y efectos adversos sobre la biodiversidad*.

En términos comerciales, para las aves de corral específicamente, se espera un aumento en las exportaciones. Sin embargo, las nuevas cuotas que se ganarían representan solo 1,2% del consumo de la UE, por lo que no tendrá ningún impacto en la reducción de su precio al consumidor. El gran ganador, por otro lado, sería específicamente Brasil, ya que desde 2012 lidera las exportaciones mundiales de pollos de engorde. Solo cuatro actores económicos (Brasil, Estados Unidos, la UE y Tailandia) representan casi el 90% de las exportaciones mundiales (Sharma y Schlesinger 2017). En particular, la empresa brasileña de alimentos BRF es hoy el exportador mundial más importante de pollos, con el 20% del mercado constituye la séptima corporación alimentaria del mundo. BRF posee Plusfood, un procesador de aves de corral con plantas en Inglaterra y los Países Bajos que vende a los principales supermercados de Europa. La UE también es un exportador neto de carne de aves de corral (1.600.000 toneladas al año). Sin embargo, es también el destino principal para las aves de corral procesadas de Brasil, con el 86% de sus ventas dirigidas a los Países Bajos (47%), Alemania (20%) y el Reino Unido (19%). Así, en este rubro, el Acuerdo beneficiará a una sola empresa específica. En Europa, actualmente el sector emplea a unas 300.000 personas⁷. Los productores europeos expresaron que

el sector de la carne de aves de corral de la UE se siente traicionado por la Comisión. Nuestro sector ha sido sacrificado para satisfacer los intereses de los jugadores más grandes⁸.

Es probable que un mayor comercio de aves de corral produzca un incremento del 6% en las emisiones, mientras que el aumento en el comercio de etanol podría generar un 4% adicional de emisiones de CO₂. Dos tercios de las nuevas emisiones se producirán en granjas, debido a la subida en el uso de fertilizantes y estiércol, mientras que aproximadamente el 30% provendrá de cambios en el uso de la tierra, incluida la deforestación (GRAIN 2019).

Los países europeos importan carne, etanol a base de la caña de azúcar, soja y harina de soja. Todos estos productos requieren aumentar la superficie de cultivo de la cual extraer la materia prima para su elaboración directa, lo que implica expandir la frontera agropecuaria. Dicha expansión en los países del Mercosur se efectúa mediante la deforestación, es decir a raíz de la tala indiscriminada de bosques. El aumento de la superficie de tierra cultivable a partir de la deforestación hace que pueda extenderse la cantidad de tierras de cultivo para la producción de materias agropecuarias exportables a Europa. Incrementar el comercio a partir de la suba de las exportaciones de bienes agropecuarios necesariamente impactará en una profundización de la deforestación, lo que a su vez generará un impacto negativo en términos de cambio climático.

Los incendios en el Amazonas en agosto de 2019 y los de fines de 2021 y principios de 2022 en el noreste argentino, así como en casi todo Paraguay, dan claras muestras de la tendencia económica de expandir los territorios dedicados a satisfacer la demanda global de productos agropecuarios como la soja, por ejemplo, que son altamente demandados por el mercado global y que los países del Mercosur producen en abundancia. De hecho, los incendios en el Amazonas provocaron fuertes tensiones diplomáticas entre Brasil y países de la UE como Francia, Irlanda, Alemania, Noruega, Luxemburgo, Austria, Eslovaquia y Reino Unido (hasta ese momento todavía parte del bloque). El tema originó fuertes reclamos cruzados entre el presidente francés Emmanuel Macron y su par brasileño Jair Bolsonaro, incluso llevados al terreno personal⁹. Parte de aquella tensión diplomática se tradujo en la intención de iniciar una demanda comercial contra Brasil por el incumplimiento de las cláusulas ambientales que figuran en el

⁷ AVEC, 1/7/2019, "European Commission sacrifices EU poultry meat sector in Mercosur deal", <https://www.avec-poultry.eu/news/european-commission-sacrifices-eu-poultry-meat-sector-in-mercotur-deal/>

⁸ "EU farmers fear new poultry market access", *Poultry World*, 2/8/2019, <https://www.poultryworld.net/Health/Articles/2019/8/EU-farmers-fear-new-poultry-market-access-457251E/>

⁹ "La disputa por la Amazonía se vuelve un asunto personal entre Macron y Bolsonaro", *The New York Times*, 26/8/2019, <https://www.nytimes.com/es/2019/08/26/espanol/mundo/bolsonaro-macron-pelea.html>

Acuerdo, lo que mereció una rotunda negativa por parte de la entonces comisaria comercial de la UE, la sueca Cecilia Malmström, en carta del 4 de septiembre de 2019, algo que fue reiterado por el equipo técnico legal del Parlamento Europeo¹⁰ en referencia al hecho de que el mecanismo de solución de controversias del capítulo de comercio del TLC UE-Mercosur habla estrictamente de violaciones a las obligaciones comerciales del Acuerdo y que otros capítulos —como el de Desarrollo Sostenible— disponen un sistema aparte de solución de diferencias, lo que torna *incompatible* demandar comercialmente a cualquier Estado miembro del Acuerdo por obligaciones no comerciales, en este caso, ambientales.

Aquí vale la pena hacer algunas consideraciones respecto de cómo opera la efectividad de la normativa en el ámbito internacional. No todas las normas internacionales son jurídicamente exigibles —como sí lo son las normas o leyes dentro del derecho interno de los países—; y esto se da a raíz de la soberanía de los Estados: lo son solamente las normas internacionales que poseen cláusulas legalmente vinculantes (y, por ende, ejecutables mediante mecanismos de solución de controversias como arbitrajes internacionales o juicios contenciosos entre los Estados). Otras normas internacionales son no vinculantes (es decir, no obligatorias) y se rigen por el principio de buena fe: se entiende que si los Estados se han puesto de acuerdo en esas reglas, su comportamiento será guiado por ellas de manera voluntaria y no porque exista una contraparte que se lo exija ante un tribunal internacional. Esto es lo que se conoce como *soft law* en el derecho internacional.

En el caso que nos compete, las cláusulas comerciales del Acuerdo Mercosur-UE son vinculantes y tienen un mecanismo —establecido dentro del mismo tratado— que permite que sean ejecutables legalmente. Es decir, un país puede demandar a otro por el incumplimiento de alguna cláusula de este Acuerdo; pero el capítulo de Desarrollo Sostenible, así como las cláusulas ambientales del Acuerdo, no poseen este grado de ejecutabilidad, sino que son cláusulas de *soft law*: dicho capítulo no posee un mecanismo que permita hacer demandas internacionales o establecer sanciones por incumplimiento como sí ocurre con el capítulo comercial del mismo tratado. ¿Por qué esta diferencia? Porque ambos bloques así lo decidieron, de común acuerdo, durante la negociación. Esta situación muestra dos cosas: una clara asimetría normativa en favor de las cláusulas comerciales respecto de las ambientales, pero también una clara inconsistencia en el “discurso ambientalista” de algunos propulsores del Acuerdo Mercosur-UE (UE 2019; Malamud y Steinberg 2019; Andurell), así como entre las normas internacionales impulsadas, por ejemplo, los Acuerdos de París en comparación con el TLC Mercosur-UE.

COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El Acuerdo UE-Mercosur posee un capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, consta de 15 páginas sobre las 420 del total del texto. Su inclusión fue mencionada por los negociadores en repetidas oportunidades como un logro y un diferencial positivo sobre otros TLC, en especial los Acuerdos de París sobre Cambio Climático vigentes desde 2020, resultado de la 21ª Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21), en 2015. El artículo 6 del Acuerdo UE-Mercosur hace explícita mención a estos y establece que los países miembros del Acuerdo implementarán efectivamente las metas estipuladas en dichos tratados. Su artículo 2 establece como objetivo mantener la temperatura media mundial “muy por debajo” (*sic*) de los 2 °C por debajo de los niveles preindustriales, y que los países miembros se comprometen a llevar a cabo “todos los esfuerzos necesarios” para que no rebase 1,5 °C y evitar así “los impactos más catastróficos”. El artículo 6 de dicho capítulo establece que

las Partes cooperarán, según corresponda, en temas de cambio climático vinculados al comercio bilateral, regional y en foros internacionales como la CMNUCC.

La frase “según corresponda” relativiza la obligación de los Estados en cuanto a dicha cooperación (Ghiotto y Echaide 2020).

Los Acuerdos de París son legalmente vinculantes y poseen un mecanismo de revisión de los compromisos de reducción propuestos por cada país. Pero por la redacción de las obligaciones estipuladas exponen ciertas debilidades en cuanto a su exigibilidad: “hacer todos los esfuerzos necesarios” o expresiones similares, plantean una dificultad para ejercer mecanismos de ejecutabilidad legal sobre aquellas medidas deseables por parte de los países miembros.

¹⁰ “Using trade policy to tackle climate change”, octubre 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/642231/EPRS_ATA\(2019\)642231_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/642231/EPRS_ATA(2019)642231_EN.pdf)

Asimismo, no prevé un mecanismo de responsabilidad. Es decir que *no establece sanciones* por la violación a las obligaciones establecidas. En virtud de la aplicación del principio *pacta sunt servanda* dentro del derecho internacional está claro que las partes deben cumplir de buena fe los términos de los Acuerdos de París. Mas resulta confuso el variado grado de exigibilidad que este tratado posee en tanto sus objetivos finales son obligatorios, pero las metas nacionales parciales no son de cumplimiento efectivo y al mismo tiempo se carece de mecanismos de responsabilidad por incumplimiento de las metas vinculantes inicialmente mencionadas.

A su vez, el capítulo sobre Desarrollo Sostenible en el TLC Mercosur-UE tampoco prevé mecanismos exigibles que establezcan sanciones por incumplimiento de los compromisos asumidos en este, y tampoco que pueda demandarse ante paneles comerciales por el incumplimiento de los compromisos ambientales o que pueda autorizarse alguna medida de restricción comercial. Esto hace que los objetivos comerciales de liberalización y los de comercio y desarrollo sostenible vayan por caminos separados fijando una clara prioridad de los primeros por sobre las demás intenciones que hayan podido plasmarse.

CONCLUSIONES

El Acuerdo Mercosur-UE prevé la suba del flujo comercial, lo cual se traduce esencialmente en un incremento de la exportación a Europa de productos principalmente agrícolas del Mercosur. Teniendo en cuenta el empleo de pesticidas y fertilizantes en países del Mercosur, cabe preguntarse si la UE plantea flexibilizar unilateralmente sus estándares ambientales (ya que no hay mecanismos exigibles en este sentido dentro del Acuerdo) a fin de permitir el ingreso de dichas exportaciones del Mercosur. No está previsto ello dentro del TLC; es más, el Acuerdo estipula lo contrario: la UE taxativamente estableció que sus obligaciones no implican afectación alguna respecto de dichos estándares¹¹, por lo que —de hacerlo— se trataría de una decisión voluntaria y unilateral, lo cual es altamente improbable.

La deforestación en áreas como el Gran Chaco, el Mato Grosso o el Amazonas genera serios inconvenientes para alcanzar los objetivos de desarrollo sustentable planteados en el Acuerdo comercial. Los incendios habidos en Paraguay, Argentina y parte de Brasil se presentan como un serio problema en ese sentido y el conflicto político que despertaron (los del Amazonas en 2019) es una cabal muestra de la divergencia de intereses existentes en ambos bloques a pesar de los anuncios sobre el “éxito” alcanzado en las negociaciones comerciales.

Deben considerarse además los vetos de algunos Parlamentos europeos como Austria, Bélgica o Países Bajos que impiden la vigencia formal del Acuerdo Mercosur-UE pero no necesariamente su implementación provisoria, la cual podría ser posible si el Acuerdo lograra ser aprobado en la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Las voluntades políticas han sido erráticas dentro de la UE: luego de un fuerte apoyo inicial, algunos gobiernos —como Francia, Irlanda, Bélgica y Alemania— plantearon dudas en cuanto a su entrada en vigor.

El Mercosur tampoco ha quedado exento de contradicciones: Brasil, Uruguay y Paraguay se han mostrado proclives a la entrada en vigor del tratado. Argentina ha tenido, en cambio, una política más indecisa: el actual gobierno argentino mostró su oposición al Acuerdo durante la campaña electoral¹², posición que luego fue atemperándose. Ello no resuelve las abiertas contradicciones entre la liberalización comercial deseada por los sectores económicos interesados y las intenciones formuladas formalmente en el texto sobre desarrollo sostenible, prevención del cambio climático y objetivos ambientales.

Amén de los vaivenes de las voluntades políticas, el texto tampoco ofrece un mejor escenario: las obligaciones y su exigibilidad legal en materia de desarrollo sostenible dejan serias dudas en cuanto a su implementación concreta. No es aplicable la vinculación de los objetivos ambientales mencionados o referidos dentro del TLC a los mecanismos exigibles dentro del capítulo comercial, lo cual lleva a que las alusiones que se presentan como “diferenciales positivos” de este TLC sobre otros similares no sean más que expresiones de deseos bajo un manto de aparente formato legal.

11 “Using trade policy to tackle climate change”, cit.

12 “Alberto Fernández cuestionó el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: ‘No genera nada para festejar’”, *Clarín*, 28/6/2019, https://www.clarin.com/politica/alberto-fernandez-cuestiono-acuerdo-mercosur-union-europea-genera-festejar_0_PNFknXoB_.html

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur – UE. Resumen informativo elaborado por el Gobierno argentino, julio 2019. Disponible en https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/resumen_acuerdo_mcs-ue_elaborado_por_gobierno_argentino.pdf

Andurell, M. M. (s/f). “Acuerdo Mercosur-Unión Europea: el debate de la cuestión ambiental”. Instituto Ideas. Disponible en <https://www.institutoideas.com.ar/acuerdo-mercosur-union-europea-el-debate-de-la-cuestion-ambiental/>

Arellano García, C. (2004). *Segundo curso de derecho internacional público*. México DF: Porrúa.

Bravo, E., C. Chérrez y A. Delfosse (2020). “Impactos ambientales de los Tratados de Libre Comercio en América Latina”, L. Ghiotto y P. Laterra (eds.). *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas críticas*. Buenos Aires: Rosa Luxemburg Stiftung.

Comisión Europea, 1/7/2019. “New EU-Mercosur trade agreement. The agreement in principle”. Disponible en https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en

Echaide, J. (2022), “Impactos ambientales del Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur”, *Novos Estudos Jurídicos*, Vol. 27, Nro. 1, <https://doi.org/10.14210/nej.v27n1.p166-188>

FMI —Fondo Monetario Internacional— (2020). *Informes de Perspectivas de la Economía Mundial*, octubre, <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

Ghiotto, L. y J. Echaide (2019). *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*. Berlin / Buenos Aires / Bruselas: The Greens/EFA & Powershift. Disponible en <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>

Ghiotto, L., y J. Echaide (2020). *El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos*. CLACSO. Disponible en <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/>

Ghiotto, L., y P. Laterra (2020). *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina*. Buenos Aires: Plataforma América Latina Mejor sin TLS - Fundación Rosa Luxemburgo. Disponible en https://drive.google.com/file/d/1K-2ZfJF1RkhF_S6XJAgwo4e4rGFUaH_x/view

GRAIN (2019). El acuerdo comercial Unión Europea-Mercosur intensificará la crisis climática provocada por la agricultura, [https://grain.org/es/article/6356-el-acuerdo-comercial-union-europea-mercosur-intensificara-la-crisis-climatica-provocada-por-la-agricultura#:~:text=Clima-,El%20acuerdo%20comercial%20Uni%C3%B3n%20Europea%20Mercosur%20intensificar%C3%A1%20la,clim%C3%A1tica%20provocada%20por%20la%20agricultura&text=Se%20espera%20que%20las%20emisiones,en%20un%20tercio%20\(34%25\)](https://grain.org/es/article/6356-el-acuerdo-comercial-union-europea-mercosur-intensificara-la-crisis-climatica-provocada-por-la-agricultura#:~:text=Clima-,El%20acuerdo%20comercial%20Uni%C3%B3n%20Europea%20Mercosur%20intensificar%C3%A1%20la,clim%C3%A1tica%20provocada%20por%20la%20agricultura&text=Se%20espera%20que%20las%20emisiones,en%20un%20tercio%20(34%25))

IndustriAll Global Union, 5/6/2020, “Parlamento de Holanda retira su apoyo al acuerdo Mercosur-UE”, <https://www.industriall-union.org/es/parlamento-de-holanda-retira-su-apoyo-al-acuerdo-mercosur-ue>

Koskenniemi, M. (2020). “El impacto de los derechos en la cultura política”, M. Koskenniemi (ed.), *La política del derecho internacional*. Madrid: Trotta.

Malamud, C., y F. Steinberg (2019). “El acuerdo UE-Mercosur: ¿Quién gana, quién pierde y qué significa el acuerdo?”, Real Instituto El Cano. Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-acuerdo-ue-mercosur-quien-gana-quien-pierde-y-que-significa-el-acuerdo/>

Ministerio de Relaciones Exteriores —República Oriental del Uruguay—. Acuerdo de Asociación Mercosur-UE: síntesis y textos del acuerdo en negociación. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/publicaciones/acuerdo-asociacion-mercosur-union-europea-sintesis-textos-del-acuerdo>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto —República Argentina—. Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea. Disponible en <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue>

ONU —Organización de las Naciones Unidas— (s/f). Causas y efectos del cambio climático. Disponible en <https://www.un.org/es/climatechange/science/causes-effects-climate-change>

Parlamento Europeo, octubre 2019. "Using trade policy to tackle climate change". Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/642231/EPRS_ATA\(2019\)642231_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/642231/EPRS_ATA(2019)642231_EN.pdf) [Fecha de consulta: 5/08/2022].

Ricardo, D. (1985). *Principios de economía política*. Madrid: Sarpe.

Sharma, S., y S. Schlesinger (2017). *The Rise of Big Meat. Brazil's Extractive Industry*. FASE - Institute for Agriculture & Trade Policy Europe - Heinrich Böll Stiftung. Disponible en https://www.iatp.org/sites/default/files/2017-11/2017_11_30_RiseBigMeat_f.pdf

UE —Unión Europea— (2019). Acuerdo comercial UE-Mercosur. Comercio y desarrollo sostenible. Disponible en <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/comercio-y-desarrollo-sostenible>

Wilhelmi, M. A. (2021). "Ante el abismo. Emergencias y derecho constitucional en el siglo XXI", J. A. Estévez Araujo (ed.), *El derecho ya no es lo que era. Las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*. Madrid: Trotta.

FUENTES PERIODÍSTICAS

AA, 25/08/2019. "Luxemburgo se suma a países que bloquearían el acuerdo Mercosur-UE por la Amazonía", por S. F. García Hernandez, <https://www.aa.com.tr/es/mundo/luxemburgo-se-suma-a-pa%C3%ADses-que-bloquear%C3%ADan-el-acuerdo-mercosur-ue-por-la-amazon%C3%ADa/1564743#>

Ámbito, 21/8/2020, "Más lejos el acuerdo UE - Mercosur tras dudas de Alemania, uno de sus grandes impulsores", <https://www.ambito.com/mundo/alemania/mas-lejos-el-acuerdo-ue-mercosur-dudas-uno-sus-grandes-impulsores-n5126798>

Cámara Argentina de Comercio y Servicios, "Acuerdo de libre comercio Mercosur – Unión Europea, comunicado de prensa, https://cac.com.ar/comunicado/acuerdo_de_libre_comercio_mercosur_-_union_europea_11240

Casa Rosada-Presidencia, 20/6/2019, "Macri celebró el acuerdo Mercosur-UE en el cierre de la Cumbre del G20", <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/45716-macri-celebro-el-acuerdo-mercosur-ue-en-el-cierre-de-la-cumbre-del-g20>

DW, 28/8/2020. "Prensa alemana: el acuerdo UE-Mercosur se aleja con cada árbol derribado", por J. OspinaValencia, <https://www.dw.com/es/prensa-alemana-el-acuerdo-ue-mercosur-se-aleja-con-cada-%C3%A1rbol-derribado/a-54739337>

DW, 8/3/2021. "Austria reafirma su veto al acuerdo comercial entre la UE y Mercosur", [https://www.dw.com/es/austria-reafirma-su-veto-al-acuerdo-comercial-entre-la-ue-y-mercosur/a-56801540#:~:text=Austria%20reafirm%C3%B3%20este%20domingo%20\(07.03,pacto%20en%20su%20actual%20forma](https://www.dw.com/es/austria-reafirma-su-veto-al-acuerdo-comercial-entre-la-ue-y-mercosur/a-56801540#:~:text=Austria%20reafirm%C3%B3%20este%20domingo%20(07.03,pacto%20en%20su%20actual%20forma)

DW, 11/11/2021. "Egipto acogerá la COP27 y Emiratos Árabes, la COP28", <https://www.dw.com/es/egipto-acoger%C3%A1-la-cop27-y-emiratos-%C3%A1rabes-la-cop28/a-59798490>

El País, 28/6/2019, “La UE y el Mercosur cierran «histórico» acuerdo tras 20 años de negociación”, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/06/28/economia/1561744909_844441.html

El País, 28/06/2019. “La UE y Mercosur logran un acuerdo comercial tras 20 años de negociaciones”, https://elpais.com/internacional/2019/06/28/actualidad/1561741765_367243.html

El País, 23/8/2019. “Francia amenaza con bloquear el acuerdo con Mercosur por los incendios en Brasil”, https://elpais.com/internacional/2019/08/23/actualidad/1566554931_522227.html

France24, 23/8/2019. “Irlanda amenaza el acuerdo UE-Mercosur si Brasil no protege la Amazonía”, <https://www.france24.com/es/20190823-irlanda-amenaza-el-acuerdo-ue-mercosur-si-brasil-no-protege-la-amazon%C3%Ada>

France24, 18/9/2020, “Francia rechaza el acuerdo UE-Mercosur y lo condiciona al medio ambiente”, <https://www.france24.com/es/20200918-francia-acuerdo-mercosur-exigencias-medio-ambiente>

Infobae, 5/2/2020, “Valonia veta visto bueno de Bélgica a acuerdo con Mercosur en «estado actual»”, <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/02/05/valonia-veta-visto-bueno-de-belgica-a-acuerdo-con-mercosur-en-estado-actual/>

La Nación, 28/6/2019. “Histórico: firman el acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea”, <https://www.lanacion.com.ar/politica/inminente-acuerdo-mercosur-union-europea-nid2262578/>

La Nación, 24/8/2019. “Para la UE, es «difícil de imaginar» un acuerdo con el Mercosur por los incendios en el Amazonas”, <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-ue-considera-dificil-imaginar-acuerdo-mercosur-nid2281127/>

OMS —Organización Mundial de la Salud—, Centro de Prensa, 19/2/2018, “Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”, [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs))

Télam, 25/2/2021, “El anuncio del acuerdo Mercosur-UE de 2019 respondió a una necesidad electoral de Macri”, <https://www.telam.com.ar/notas/202102/545691-el-acuerdo-mercosur-union-europea-no-esta-cerrado-y-fue-solo-un-anuncio-politico-de-macri.html>

6

LAS CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN EL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: UNA MIRADA PROACTIVA

Por Alicia Moreno



6

LAS CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN EL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: UNA MIRADA PROACTIVA

Por Alicia Moreno

INTRODUCCIÓN

Han pasado tres años desde la aprobación, en julio de 2019, del Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea (en adelante, el Acuerdo) y más allá del *impasse* que introdujo la pandemia, no hay ninguna certeza respecto del resultado que arrojará el proceso de ratificación en ambos bloques. En este contexto, y de manera disruptiva, fue tomando envergadura un tema que no ha logrado alcanzar mayor relevancia en nuestras latitudes, y —quizás por ello— se instaló como una de las principales amenazas para su ratificación: la protección ambiental, o más precisamente la dimensión ambiental del desarrollo¹. El desarrollo sostenible implica considerar sus tres pilares o dimensiones —económica, social y ambiental— de manera equilibrada, asegurando sus beneficios para las generaciones actuales y futuras².

En este sentido, hay posiciones que advierten sobre una serie de amenazas e impactos, consecuencia de su futura puesta en marcha. Pero resulta necesario subrayar que ya son una realidad, y se vinculan directamente con la matriz exportadora de los países del Mercosur y su persistente rol de abastecedor de productos primarios. En efecto, la preponderancia del extractivismo o *neoextractivismo* (Gudynas 2013) en la región nos aleja de los compromisos adquiridos en la arena internacional y multilateral en materia climática y de desarrollo sostenible. Es por ello que se argumenta que no será el Acuerdo el que profundice la primarización productiva, sino la carencia de estrategias nacionales de desarrollo sostenible y los instrumentos de políticas públicas necesarios para su implementación. Hace ya muchos años señalamos la necesidad de elaborar una estrategia ambiental para el bloque (Moreno 2011) que se vincule de manera sinérgica con la implementación de los acuerdos multilaterales ambientales (AMA)³ y la cooperación internacional, agregándose, desde 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU 2015)⁴ y el Acuerdo de París⁵.

EL DEBATE AMBIENTAL Y LA RATIFICACIÓN DEL ACUERDO

Las discusiones en torno a esta temática, en general, se han enfocado en el pilar comercial. Esto implica encuadrar el Acuerdo como el típico tratado de libre comercio (TCL), resultante de la apertura comercial de la década del 90.

- 1 En 2019, la Fundación Getúlio Vargas advertía tempranamente que la cuestión ambiental había pasado de ser algo secundario a convertirse en una pieza crucial del Acuerdo (EFEAgro 2019).
- 2 El concepto de desarrollo sostenible fue presentado en 1987 por la Comisión Brundtland en el informe Nuestro futuro común, y adoptado como un principio del derecho internacional ambiental en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (ONU 1992).
- 3 Los AMA o AMUMA —acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente— son aquellos acuerdos jurídicos internacionales que abordan problemáticas ambientales tales como cambio climático, capa de ozono, biodiversidad, desertificación, contaminación marina, comercio de especies silvestres, entre otros. Se registran más de un centenar de instrumentos, tanto de nivel internacional, como regional y subregional.
- 4 Plan de acción global, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, para ser implementado por todos los países y partes interesadas. Contiene 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas, de carácter universal, integrado e indivisible, conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible.
- 5 Tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante, cuyo objetivo es limitar el calentamiento mundial a muy por debajo de 2 °C, preferiblemente a 1,5 °C, en comparación con los niveles preindustriales (por sus siglas en inglés, UNFCCC [2015]).

Y han basado gran parte de sus argumentos en estudios encargados por gobiernos y/o parlamentos de la UE, como los informes del Grupo de los Verdes y de la Comisión Ambec (Sanahuja y Rodríguez 2021).

El foco en las concesiones comerciales soslaya algunas variables que podrían jugar un rol relevante para atender, enfrentar o atenuar esas amenazas. Ante todo, el rol del Estado y su capacidad estratégica de reorientar políticas públicas, pero también el uso de la evidencia científica para la toma de decisiones, la búsqueda de acceso a mercados de un sector privado que se va *aggiornando* a los nuevos desafíos, o la presión de la sociedad civil. En este último caso, los fallos “Urgenda”⁶ y “Shell”⁷ sientan precedentes muy relevantes sobre el accionar de la justicia para obligar a los Estados y/o empresas al cumplimiento de las obligaciones internacionales.

Una paradoja a la hora de analizar posiciones contrarias al Acuerdo resulta de la inesperada coincidencia entre la preocupación por los impactos ambientales y los *lobbies* del proteccionismo europeo. Por ejemplo, mientras Francia se opone por razones ambientales, también atiende el reclamo de sus productores agrícolas y ganaderos, a quienes preocupa la competitividad del Mercosur. Seguramente sea necesario profundizar sobre este contrasentido en el futuro.

El informe de evaluación de impacto de la sostenibilidad del Acuerdo, encargado por la Comisión Europea a The London School of Economics and Political Science (LSE), presenta una visión más amplia, resaltando el capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible como una oportunidad para la cooperación al incorporar el compromiso de cumplimiento de las disposiciones internacionales ambientales (y laborales), ya ratificadas por ambas partes (LSE 2020).

Recientemente, han surgido algunas propuestas para destrabar este proceso, como la inclusión de algún instrumento adicional al Acuerdo que permita asegurar los objetivos incluidos en este capítulo. Annalena Baerbock, ministra federal de Asuntos Exteriores de Alemania, ha afirmado que su gobierno apoyará la ratificación, si los socios asumen compromisos jurídicamente vinculantes en materia de protección del medio ambiente, social y de derechos humanos, que puedan aplicarse y verificarse (DW 2022). A la vez, algunos actores buscan demostrar que si el Acuerdo no se ratifica, además de la derrota política, la UE tendrá menos influencia para reclamar a Brasil cambios en sus políticas ambientales (Albertoni y Malamud 2020). Jordi Cañas, diputado español al Parlamento Europeo, cuestionó la posición de los actores europeos que siguen obstaculizando al señalar que “Decir que aprobar el acuerdo aumentará la deforestación es una mentira [...] En el fondo el problema no es el acuerdo, el acuerdo es la excusa” (Goyret 2022).

Dado que, para muchos actores de la Unión Europea, las previsiones incluidas en el capítulo Comercio y Desarrollo Sostenible no darían suficientes garantías de cumplimiento, se ha analizado la pertinencia de incluir una cláusula ambiental que funcione de manera análoga a la cláusula democrática que la UE introduce en sus acuerdos con terceros países (Sanahuja y Rodríguez 2021). Rosa Giles Carnero (2021) propone incluir una cláusula que califique como *elemento esencial* del Acuerdo a los aspectos de protección ambiental y funcione así como una salvaguarda jurídica de la UE, ante eventuales actuaciones de sus socios contrarias a sus objetivos y compromisos ambientales. Sin desconocer las dificultades que entrañaría su puesta en práctica, la autora supone que podría incidir favorablemente en su ratificación⁸.

6 En un fallo histórico, que condena por primera vez a un Estado nacional por sus políticas públicas e incumplimiento de obligaciones internacionales en materia de cambio climático, en 2015 el Tribunal Supremo de los Países Bajos ordena al gobierno recortar las emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) en al menos un 25% para 2020, desde los niveles de referencia de 1990. La demanda había sido presentada por Urgenda, una ONG medioambiental que actuó en nombre de 900 ciudadanas y ciudadanos holandeses (Rodríguez García 2016).

7 En 2021, el Tribunal de primera instancia de La Haya hizo lugar a la demanda “Milieudéfensie vs. Royal Dutch Shell”, por la cual le ordena a esta a reducir sus GEI en 45% para 2030, tanto directamente, como a través de las sociedades y personas jurídicas que integran el grupo, proveedores y clientes. Así es como se condena por primera vez a una empresa por sus emisiones (Milieudéfensie 2021).

8 En el caso de la cláusula democrática, el Acuerdo califica los principios democráticos y de derechos humanos como elementos esenciales. Por ello, y conforme al art. 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, su incumplimiento implica la suspensión o finalización de tratado en cuestión. La inclusión en la cláusula de protección del ambiente y los compromisos asumidos en los AMA daría así mayor fuerza jurídica al capítulo Comercio y Desarrollo Sostenible. De igual modo podrían sumarse los compromisos climáticos como elemento esencial. Otra opción que propone la autora es la inclusión de los principios de participación y acceso a la información y justicia también como elementos esenciales. Para ello se basa en que ambos bloques cuentan con acuerdos multilaterales en la materia: el Convenio de Aarhus (adoptado en el ámbito de la Comisión Económica para Europa) y el Convenio de Escazú para América Latina y el Caribe (adoptado en el ámbito de la CEPAL) (Giles Carnero 2021).

EL DÉFICIT DEL MERCOSUR EN LA CONSIDERACIÓN AMBIENTAL

En el ámbito internacional se reconoce que enfrentamos tres crisis planetarias: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación. Ellas obedecen, en gran parte, a los patrones insostenibles de consumo y producción (PNUMA 2022). Para el Mercosur, la cuestión ambiental es una de las grandes asignaturas pendientes. A pesar de su inclusión en el preámbulo del Tratado de Asunción, el bloque no ha logrado introducirla en sus políticas macroeconómicas y sectoriales, más allá de algunas cuestiones retóricas⁹. En materia climática, a pesar de algunos anuncios (MAYDS 2021), el Grupo ABU (Argentina-Brasil-Uruguay) no ha logrado constituirse en un agente de negociación del Mercosur, lo cual habla de las dificultades del bloque para catalizar posiciones de consenso en la arena internacional.

Claramente la raíz de estas dificultades se encuentra en la matriz productiva de los Estados parte y su persistente —y reduccionista— consideración de las cuestiones ambientales como una posible amenaza al libre comercio. Sin embargo, los análisis de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre las perspectivas económicas para la región sostienen que se requieren cambios estructurales progresivos y un gran impulso a la sostenibilidad. Ello implica la formulación e implementación de políticas públicas en materia tecnológica, industrial, fiscal y financiera que permitan salir de las cuatro trampas del desarrollo (OCDE *et al.* 2021). Un cambio hacia la protección y uso sostenible de recursos naturales y materiales puede reorientar la matriz productiva hacia modalidades más sofisticadas, e inclusivas. Pero estas alternativas no parecen estar en el foco de quienes deciden políticas, por lo que se impone un análisis de las causas y consecuencias de la insistencia en esta posición frente a la evidencia que indica lo contrario.

EL LIDERAZGO DE LA UE EN MATERIA AMBIENTAL Y CLIMÁTICA

A través de décadas, la UE ha consolidado un aparato jurídico e institucional para la protección ambiental y el desarrollo sostenible que confluye, en 2019, con la adopción del Pacto Verde Europeo¹⁰. A la luz de su texto, se trata de:

...una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos (Comisión Europea 2019a).

A la vez, refuerza la aspiración de la UE como líder mundial en respuesta al cambio climático y la degradación del medio ambiente, anticipando que

la UE utilizará sus instrumentos diplomáticos y financieros para garantizar que las alianzas verdes formen parte de sus relaciones con África y otros países y regiones socios, especialmente en América Latina, el Caribe, Asia y el Pacífico (Comisión Europea 2019a).

Si bien el liderazgo ambiental y climático es parte de la identidad de la UE desde hace décadas, el Pacto Verde viene a fortalecerlo movilizándolo a la acción colectiva y apoyando a los países en desarrollo cuyas asimetrías obligan a una mayor responsabilidad con el cambio climático y en el uso de sus recursos y capacidades. Para ello, la UE recurre a su “poder blando” o lo que algunos expertos identifican como el “efecto Bruselas” (Sanahuja y Rodríguez 2021).

Dan cuenta de este compromiso los debates de la Comisión, orientados a fortalecer la implementación de los capítulos sobre desarrollo sostenible de sus acuerdos comerciales (Comisión Europea 2018). En el caso del Mercosur,

9 El instrumento normativo en esta materia es el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, adoptado en 2001. Desde entonces, no se pudo/supo/quiso avanzar con la adopción de herramientas operativas, obligaciones, plazos o procedimientos para impulsar el cumplimiento de sus objetivos, tales como “la incorporación del componente ambiental en las políticas sectoriales” o el “fomento a la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión”.

10 Tras las elecciones europeas de mayo de 2019, la Comisión Europea estableció una serie de prioridades que conforman la agenda política hasta 2024. La primera de ellas es el Pacto Verde Europeo (Comisión Europea 2019b).

se continuó profundizando el diálogo sobre políticas e identificación de áreas de cooperación de interés público, incluida la deforestación, tal como señala el último *statement* publicado¹¹.

CAMBIAR EL ENFOQUE Y PRESTAR ATENCIÓN AL POTENCIAL

Repensar el Acuerdo a la luz de una coyuntura geopolítica internacional actualizada, la crisis planetaria (climática, de biodiversidad y contaminación) y las iniciativas que los países del bloque vienen llevando a cabo en materia de prácticas sostenibles nos permite una mirada más abarcativa y proactiva de su potencial poco explorado.

En el nivel geopolítico resulta necesario incorporar al análisis la creciente presencia de China en la región. La UE advierte —quizás desde una visión que no podemos o queremos reconocer— cómo se va delineando un nuevo escenario de centro-periferia de China con la región¹². En sintonía con las perspectivas de la OCDE y la CEPAL ya señaladas, se afirma que el Acuerdo puede ser un instrumento para que el Mercosur avance en una transición productiva (cuarta revolución industrial), la renovación del contrato social (mayor cohesión social y territorial) y ecológica (descarbonización y sostenibilidad) en el marco de los periodos de transición acordados (Sanahuja y Rodríguez 2021).

Expertos en integración regional como Andrés Malamud sostienen que, con la actualización del Acuerdo México-UE y la conclusión de las negociaciones con el Mercosur, la Unión Europea realiza una jugada clave para mantenerse como un socio económico relevante para América Latina (Albertoni y Malamud 2020). Otro enfoque interesante analiza lo propicio y pertinente del Modelo de Transferencia de Políticas para indagar en las externalidades positivas que emanarían de un Acuerdo en el que una de sus partes constituye un régimen internacional consolidado en materia medioambiental (Batiuk 2022).

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La primera reflexión: la oposición al Acuerdo, ¿es una vía para encaminarnos hacia el desarrollo sostenible? Entendemos que no. Como se señaló, es la falta de políticas públicas de los Estados parte para orientarse hacia modelos productivos más sostenibles y poder aprovechar las oportunidades de ingresar a un mercado cada vez más exigente en materia ambiental. Nuevamente, los análisis de la OCDE y la CEPAL dan cuenta de la necesidad de impulsar cambios hacia la sostenibilidad, el agregado de valor y de conocimiento en nuestro patrón productivo y, por tanto, en nuestra canasta exportadora. Ahora bien, ¿estamos conscientes de la necesidad de salir de esas trampas? No se sabe, no se quiere o no se puede... La inmediatez sigue marcando el rumbo y dificulta emprender ese viraje, que claramente implica una visión de desarrollo a mediano y largo plazos. Como si se tratara de una maldición, a pesar de todas las evidencias, seguimos atados al uso intensivo de nuestros recursos para alcanzar el desactualizado y acotado objetivo del crecimiento económico.

Finalmente, una cuestión en la que aún no se ha profundizado debidamente: la relación del paquete normativo para la implementación del Pacto Verde Europeo y las disposiciones comerciales que resultan del Acuerdo. Entre otras, cabe señalar la ya mencionada propuesta de Reglamento relativo a la comercialización de materias primas y productos derivados asociados a la deforestación; la Estrategia de la granja a la mesa, que establece que los productos alimenticios importados de terceros países deberán cumplir las normas de la UE en materia de medio ambiente, así como la elaboración de un marco de etiquetado sostenible (nutricional, climático, medioambiental y social) que garantice que todos los alimentos introducidos en la UE sean cada vez más sostenibles (Comisión Europea 2020a).

11 En la Reunión Ministerial Informal EU27-LAC, celebrada en Berlín en diciembre de 2020, el comisario de Comercio de la UE y los ministros del Mercosur analizaron el camino a seguir para la ratificación y entrada en vigor del Acuerdo, e instruyeron a sus funcionarios a mejorar el intercambio de información, aumentar el diálogo sobre políticas e identificar áreas de cooperación, en particular aquellas de interés público relacionadas al Acuerdo, incluida la deforestación (Comisión Europea 2020b). Véase también Comisión Europea (2021).

12 Se señala la inquietud de funcionarios europeos ante la expansión china y la falta de reacción de una región que estiman más cercana a los valores europeos. Aseguran que China aprovecha las necesidades de América Latina en infraestructura, generando dependencia, a través de un endeudamiento cada vez más insostenible (Goyret 2022).

En este sentido, y en el caso de la Argentina, la posición frente a este paquete normativo suele ser reactiva y/o defensiva, priorizando las amenazas para el comercio sobre las oportunidades. Fruto de ello, se suele invisibilizar iniciativas y prácticas sostenibles que podrían profundizarse y/o replicarse a raíz del acceso al mercado europeo. Se han identificado una serie de experiencias de prácticas sostenibles, así como diversos sellos y certificaciones con contenido ambiental. Por ejemplo, podemos destacar la agricultura de conservación y manejo agrícola; el manejo eficiente de los insumos (biopesticidas y biofertilizantes); la compensación de extracción de nutrientes vía cosecha de grano; la certificación y trazabilidad forestal (INAI 2022). Entre los sellos: Producción Orgánica, Global GAP Good Agricultural Practices, Soja Responsable, Agricultura Sustentable Certificada, Carnes de Pastizal, Sello Mesa Argentina de Carne Sustentable, Bienest.AR, Sostenibilidad Vitivinícola COVIAR, Alimentos Argentinos, All Lemon, Bio-producto Argentino¹³.

Todo lo expresado nos remite a la necesidad de analizar y evaluar el Acuerdo con una mirada más proactiva. Ello no implica una aceptación *naïf*, voluntarista o negadora de los riesgos, sino insistir en la necesidad de no acotarse al capítulo comercial, tener en cuenta el contexto geopolítico, incluyendo el creciente peso de China en la región que no considera impactos ambientales en su vínculo comercial, y la necesidad de reorientar nuestro modelo de desarrollo, reforzando iniciativas sostenibles y priorizando los compromisos multilaterales asumidos en materia climática y de desarrollo. Estas obligaciones son las que nos pueden orientar a un futuro consistente con las preocupaciones ambientales nacionales, regionales e internacionales.

REFERENCIAS

Albertoni, N., y A. Malamud (2020). “La Unión Europea y América Latina: de sueño a pesadilla”, *The New York Times*, 14 de septiembre, <https://www.nytimes.com/es/2020/09/14/espanol/opinion/mercosur-union-europea.html>

Ambec, S. (2020). *The report on the EU-Mercosur agreement delivered to the French government*. Disponible en <https://www.tse-fr.eu/report-eu-mercosur-agreement-delivered-french-government>

Bartesaghi, I. (2021). “Unión Europea y América Latina: aumentar la apuesta con una nueva estrategia”. Disponible en <https://dialogopolitico.org/agenda/union-europea-y-latinoamerica-aumentar-la-apuesta-con-una-nueva-estrategia/>

Batiuk, M. (2022). *Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur 2019: impactos en la implementación de la Agenda 2030 sobre cambio climático en Argentina*, MESi - Facultad Ciencias Económicas, UBA.

CEPAL —Comisión Económica para América Latina y el Caribe— (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44525>

Comisión Europea (2018). *Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements*. Disponible en https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf

Comisión Europea (2019a). *El Pacto Verde Europeo*. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

13 En las actividades agropecuarias de la Argentina se desarrollan diferentes prácticas orientadas a mejorar la sustentabilidad de la producción y a promover la prestación de servicios ambientales. Hay distintos programas públicos y ONG que trabajan en el territorio desde hace muchos años, en algunos casos alineados con estrategias de desarrollo sustentable promovidas desde distintos niveles del Estado y, en otros, como respuesta a preocupaciones de la sociedad civil o con fines comerciales. En efecto, los crecientes requerimientos del comercio exterior (los cuales demandan cada vez más procesos con certificación ambiental) y los nichos en los mercados locales constituyen una motivación para aplicar mejores prácticas ambientales.

Comisión Europea (2019b). *Prioridades de la Unión Europea para el período 2019-2024*. Disponible en https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities_es

Comisión Europea (2020a). *Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*. Comunicación al Parlamento, Consejo, Comité Económico y Social europeos y al Comité de las Regiones. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0381>

Comisión Europea (2020b). *EU-Mercosur statement on Sustainable Development at EU27-LAC*. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_2424

Comisión Europea (2021). *Reglamento relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010*. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b42e6f40-4878-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

DW (2022). “Guerra en Ucrania pone sobre la mesa el acuerdo UE-Mercosur”, <https://www.dw.com/es/guerra-en-ucrania-pone-sobre-la-mesa-el-acuerdo-ue-mercosur/a-61121851>

EFEAgro (2019). “La ratificación del acuerdo UE-Mercosur, en la cuerda floja por la Amazonía”, 26 de agosto. Disponible en <https://efeagro.com/mercosur-acuerdo-ue/>

Giles Carnero, R. (2021). “La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur”, Documentos de Trabajo N° 44, Fundación Carolina – Agenda 2030 – Cooperación Española, https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/02/DT_FC_44.pdf

Goyret, L. (2022). “Acuerdo UE-Mercosur: altos funcionarios europeos afirmaron que es una ‘oportunidad histórica’ para ratificar el tratado”, *infobae*, 16 de junio, <https://www.infobae.com/america/americalatina/2022/06/16/acuerdo-ue-mercosur-altos-funcionarios-europeos-afirmaron-que-es-una-oportunidad-historica-para-ratificar-el-tratado/>

Gudynas, E. (2013). “Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales”, *Observatorio del Desarrollo* N° 18, febrero. Disponible en <http://ambiental.net/wp-content/uploads/2015/12/GudynasApropiacionExtractivismoExtraheccionesOdeD2013.pdf>

Illescas, N., y D. Regueiro (2022). *El sector agropecuario argentino frente al desafío de la sostenibilidad*. Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales. Disponible en <http://inai.org.ar/el-sector-agropecuario-argentino-frente-al-desafio-de-la-sostenibilidad/>

LSE —The London School of Economics and Political Science— (2020). *Evaluación del impacto sobre la sostenibilidad en apoyo de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur*, resumen ejecutivo, diciembre, <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Exec-Summary-ES.pdf>

MAYDS —Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [República Argentina]— (2021). “Los ministros de Ambiente del Mercosur anunciaron la creación de un nuevo grupo de negociación sobre el cambio climático”, noviembre. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-ministros-de-ambiente-del-mercosur-anunciaron-la-creacion-de-un-nuevo-grupo-de>

Milieudefensie (2021). *Cómo derrotamos a Shell. “Milieudefensie y otros contra Royal Dutch Shell PLC”: un vistazo entre bastidores*, Vereniging Milieudefensie, Friends of the Earth, Ámsterdam, noviembre, <https://www.foei.org/wp-content/uploads/2021/11/Co%CC%81mo-derrotamos-a-Shell.pdf>

- Mizrahi, D.** (2019). “Qué piensa Europa del acuerdo con el Mercosur: apoyos y detractores, país por país”, *infobae*, 7 de julio, <https://www.infobae.com/america/mundo/2019/07/07/que-piensa-europa-del-acuerdo-con-el-mercosur-apoyos-y-detractores-pais-por-pais/>
- Moreno, A.** (2011a). “La necesidad de una estrategia ambiental en el Mercosur”, *Densidades* N° 6, mayo, pp. 63-77, <http://190.114.199.42/xframework/files/entities/contenidos/38/3MORENOLanecesidaddeunaestrategiaambientale nelMERCOSUR.pdf>
- Moreno, A.** (2021b). “El Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE ¿Una oportunidad para impulsar el desarrollo sostenible en el Mercosur?”, *Latitud Sur* N° 16, pp. 7-22, CEINLADI FCE-UBA.
- Observatorio de implementación del Acuerdo UE-Mercosur** (2021). Newsletter informativo, vol. 2, febrero, <http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-acuerdo-mercosur-ue/documentos/newsletter-oamu-002.pdf>
- OCDE** —Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos— *et al.* (2021). *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*. Disponible en <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>
- ONU** (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Disponible en <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- ONU** (2015a). El Acuerdo de París. Disponible en <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris>
- ONU** (2015b). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www.un.org/es/ga/70/resolutions.shtml>
- PNUMA** (2022). *Estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para 2022-2025*. Disponible en <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35165/Doc3%20Rev1SpanishK2100504.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rodríguez García, N.** (2016). “Responsabilidad del Estado y cambio climático: el caso Urgenda c. Países Bajos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, N° 2, <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/329545>
- Sanahuja, J. A.** (2020). “Acuerdo Mercosur-UE: por una cláusula ambiental vinculante”, *Perfil*, 13 de octubre, <https://www.perfil.com/noticias/internacional/jose-antonio-sanahuja-acuerdo-mercosur-ue-por-una-clausula-ambiental-vinculante.phtml>
- Sanahuja, J. A., y J. Rodríguez** (2021). “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opiniones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”, *Análisis Carolina* N° 20, <https://www.fundacioncarolina.es/el-acuerdo-mercosur-union-europea-escenarios-y-opiniones-para-la-autonomia-estrategica-la-transformacion-productiva-y-la-transicion-social-y-ecologica/>
- Urgenda** (2019). “Landmark decision by Dutch Supreme Court”, *newsletter*, <https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/>

PÁGINA WEB

Los Verdes/ALE en el Parlamento Europeo, <https://www.greens-efa.eu/es/>

7

REVISITANDO LOS EFECTOS DEL LIBRE COMERCIO A LA LUZ DEL ACUERDO UE-MERCOSUR: UNA MIRADA DESDE EL MEDIO AMBIENTE Y LAS MUJERES

Por Agostina Costantino,
Pato Laterra
y María Julia Eliosoff Ferrero



7

REVISITANDO LOS EFECTOS DEL LIBRE COMERCIO A LA LUZ DEL ACUERDO UE-MERCOSUR: UNA MIRADA DESDE EL MEDIO AMBIENTE Y LAS MUJERES

Por Agostina Costantino, Pato Laterra y María Julia Eliosoff Ferrero

INTRODUCCIÓN

El Acuerdo Unión Europea-Mercosur, firmado en 2019, constituye un tratado de libre comercio (TLC) bastante estándar en sus características y condicionalidades. Incluye la eliminación de una serie de aranceles de importación y derechos de exportación, cuotas de entrada al mercado europeo para ciertos productos (como la carne), y medidas para-arancelarias (barreras sanitarias y fitosanitarias, el mantenimiento de algunas subvenciones a ciertos productos, protecciones en materia de propiedad intelectual, mantenimiento de denominaciones geográficas de algunos productos —más numerosas para la UE que para el Mercosur—, etc.). La mayor parte de las desgravaciones que promete Europa están relacionadas con el sector primario y la industria alimenticia, pero se aduce que el consumidor europeo es “sofisticado” en comparación con los de otras regiones del mundo (ME 2022), por lo cual se potenciaría la exportación de bienes primarios con algún tipo de diferenciación (no commodities)¹.

En materia ambiental, hay un capítulo específico (que incluye también cuestiones laborales) que establece que cada bloque tiene derecho a regular sus propias prioridades al respecto; y se sugiere evitar la aplicación de medidas que protejan el ambiente si estas no cuentan con “evidencia científica y técnica” (ME 2022). Por su parte, lo referente a cuestiones de género aparece mencionado solo en relación con el aspecto laboral, y ni siquiera como una problemática específica o transversal, sino incluidas dentro de la temática laboral general. Es decir, se acuerda como estándar laboral entre las partes “su compromiso de promover el desarrollo del comercio internacional de manera que favorezca el trabajo decente para todos, *incluidas las mujeres y los jóvenes*” (ME 2022, las cursivas nos pertenecen).

Los análisis de las implicancias de los TLC suelen abordar la cuestión ambiental y la equidad de género de manera separada, y esta última sobre todo ligada al incremento o pérdida neta de empleos que afectará a las mujeres como consecuencia de la puesta en práctica del tratado. En este documento queremos presentar la imbricación que existe entre ambas problemáticas, y que trasciende los efectos sobre el empleo. La naturaleza misma de los TLC en un mundo globalizado implica, para los países periféricos y dependientes, una profundización del tipo de inserción que estos tienen en el capitalismo global (Laterra y Costantino 2020; Costantino 2022; Laterra, Eliosoff y Costantino 2021). Esto es, la profundización de una estructura económica altamente primarizada (cada vez más extractivista), extranjerizada, en la cual el trabajo funciona a modo de ventaja comparativa (más allá de lo “sofisticado” que pueda ser “el consumidor europeo”).

Desde su firma, durante el gobierno de Cambiemos, el Acuerdo UE-Mercosur tuvo una trayectoria errática derivada de algunos cuestionamientos por parte de países europeos (sobre todo, a partir de los incendios en el Amazonas), sumado a los cambios de gobierno en los países sudamericanos. Sin embargo, durante 2022, luego de iniciarse la guerra entre Rusia y Ucrania parece haber una revitalización de estas negociaciones y ser inminente su puesta en marcha. Entendemos que esta revitalización, al menos desde el punto de vista de la Argentina, no puede escindir

¹ El Acuerdo emplea el masculino genérico, y es por ello que aquí hablamos de “el consumidor” para reproducir los términos del documento.

del mandato exportador derivado del Acuerdo de Facilidades Extendidas firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en marzo de 2022. La necesidad de divisas para cumplir con este acuerdo impone una agenda de liberalización del comercio, en este caso, a través del comercio entre bloques.

El avance de este tipo de modo de desarrollo tiene implicancias en términos de género que van más allá del ámbito laboral, abarcando la problemática de la intensificación de las tareas de cuidados y la multiplicación de los contextos violentos. El objetivo de este trabajo es presentar sucintamente los mecanismos causales (que aquí llamamos *vías*) por medio de los cuales el modo de desarrollo profundizado a través de este tipo de acuerdos tiene consecuencias en términos de género.

EL EMPLEO NO ES SUFICIENTE. REVISITANDO EL MARCO TEÓRICO SOBRE COMERCIO Y GÉNERO PARA PENSAR LAS IMPLICANCIAS DE LOS TLC EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS MUJERES

La aplicación de políticas económicas puede tener múltiples consecuencias. Si bien muchas de las políticas promotoras de los TLC buscan incrementar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, eso no significa *per se* mejores condiciones de vida para ellas. La bibliografía de la economía feminista sobre las políticas comerciales recomienda analizar el conjunto de medidas propuestas en su integralidad, ya que puede afectar indirectamente, por ejemplo, a la organización social del cuidado o a las cuentas macroeconómicas y con ello el espacio fiscal para llevar a cabo políticas públicas tendientes a revertir las desigualdades existentes.

En estudios anteriores (Lattera y Costantino 2020; Lattera, Eliosoff y Costantino 2021) retomamos las sistematizaciones de la bibliografía existente que evalúa los efectos de las reformas comerciales en las vidas de las mujeres. Allí se mencionan, entre otras: los cambios en los patrones y las condiciones de trabajo incluyendo las interacciones economía remunerada – economía no remunerada, no solo en el aumento de la participación laboral (Çağatay 2005; Fontana 2006; Elson 2007); la tensión sobre el tiempo de las mujeres —*a squeeze on women's time*— (Elson 2007), la participación en el mercado de trabajo con relación a las políticas de cuidado (Fontana 2006), modificaciones en los patrones de propiedad y el acceso y control sobre los activos; el cambio técnico y el uso de la tecnología por parte de hombres y mujeres (Çağatay 2005; Fontana 2006; Elson 2007; Razavi 2009); las transformaciones en la provisión pública de los servicios y sus impactos de género (Fontana 2006); el efecto de la presión fiscal sobre la provisión de los servicios públicos —*fiscal squeeze*— (Elson, 2007), etcétera.

A la luz de la bibliografía revisada sostenemos que el efecto final de los TLC en términos de género no depende tanto de cuánto crezca un país a partir de indicadores vinculados al flujo comercial o al mismo PBI, sino de cómo crezca, en relación con los modos de desarrollo y los regímenes de bienestar propios de cada nación y región.

A partir de esto, proponemos tres *vías* por las cuales los TLC tienen implicancias en la reproducción cotidiana de las mujeres. La primera es la *vía del comercio*, en la cual solo subsisten las actividades más competitivas en relación con las ganancias del mercado y la concentración de capitales. Esta *vía* tiene dos derivaciones según el modo de desarrollo en el que se inserten las economías. La *vía del extractivismo*: aquí se intensifican las economías reprimarizadas exportadoras de commodities, y la *vía de la reducción de los costos laborales*: que tiene mayor preponderancia en las economías en las cuales su modo de producción está asociado a la industria del tipo maquila². En la tercera parte de este trabajo vamos a explayarnos en la *vía del extractivismo* y la relación entre sus efectos en el medio ambiente y las mujeres.

La segunda es la *vía fiscal*, que se refiere a las implicancias en la disminución de ingresos provenientes de impuestos derivada de la eliminación de aranceles y derechos de exportación —efecto conocido como *fiscal squeeze*— y la apertura comercial, medida que fomenta la regresividad del sistema impositivo ya que refuerza la recaudación en los impuestos indirectos por sobre los impuestos directos. Esta disminución o eliminación puede acotar el espacio fiscal para contribuir a generar políticas públicas que puedan revertir las desigualdades de género, como las de violencia de género, y que —específicamente— equilibren la carga global de trabajo, como la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, la infraestructura social del cuidado y los servicios sociales.

2 Un caso de estudio puede indagarse en Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez (2010).

Por último, la *vía de la desregulación* hace referencia a cómo los TLC tienen como objetivo modificar las arquitecturas jurídico-legales de los países poniendo en riesgo su soberanía en lo que atañe a decisiones políticas y económicas a través de situar los beneficios empresariales (presentes y futuros) por encima de los derechos ciudadanos. Estas reformas se refieren a la eliminación de derechos económicos, sociales y políticos, poniendo en riesgo o eliminando derechos para disminuir costos a través de la convergencia regulatoria³.

ANTECEDENTES Y LECTURAS DE LAS POSIBLES IMPLICANCIAS PARA LAS MUJERES DEL IMPACTO SOCIOAMBIENTAL DEL ACUERDO UE-MERCOSUR

En este apartado se profundizará en las posibles consecuencias en la vida de las mujeres de la eventual entrada en vigor del Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, a partir de la vía comercial y en específico de la vía extractivista mencionada en la sección anterior. Es decir, proponemos ensayar algunas relaciones directas e indirectas que pueden darse pensando los cruces entre la cuestión ambiental y de género a consecuencia de la puesta en práctica del Acuerdo.

Tal como se sostuvo, la vía comercial es de mucha relevancia para analizar el impacto de un TCL, ya que más allá de la actividad comercial que se impulsa a través de un tratado comercial, profundiza los modos de desarrollo en los que se insertan globalmente los países periféricos y los países centrales. En este sentido, diversos estudios solicitados por los gobiernos europeos, así como informes elaborados por distintas organizaciones de la sociedad civil antes y después de la firma del “acuerdo de asociación”, dan cuenta de las implicancias socioambientales negativas del Acuerdo. Aquí retomamos algunas de las principales observaciones críticas que se han realizado en materia socioambiental para analizarlas desde el marco teórico planteado.

Sanahuja y Rodríguez (2021) realizaron una sistematización de los principales reparos planteados por distintos países miembros de la Unión Europea, así como de informes solicitados por este bloque para abordar el impacto socioambiental de la puesta en vigencia del Acuerdo. Los estudios analizados abarcan desde la firma del “acuerdo de asociación”, en junio de 2019, hasta la publicación del trabajo. Por el bloque sudamericano no se encuentran pedidos de informes socioambientales oficiales (excepto uno solicitado a Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] en 2020 pero del que no se conocen resultados). No obstante, existen algunos elaborados por distintas organizaciones de la sociedad civil.

Las principales controversias políticas desde Europa aparecen cuando se firma el acuerdo de asociación, de la mano de la oleada de incendios de la Amazonia y las declaraciones del presidente Jair Bolsonaro, negacionistas respecto al cambio climático. Fue Francia la nación que manifestó las primeras disconformidades, poniendo en duda la sustentabilidad ambiental del Acuerdo, pero enseguida otros países de la Unión Europea expresaron sus preocupaciones o incluso su rechazo (es el caso de Austria y Países Bajos). Más tarde también lo señalaron Bélgica, Irlanda y Polonia. Incluso la excanciller de Alemania, Angela Merkel, luego de reunirse con Greta Thunberg, declaró que tenía dudas respecto al Acuerdo. Por su parte, el pleno del Parlamento de la Unión Europea, en octubre de 2020, aprobó una enmienda en la cual reclamaba medidas más efectivas de protección del medio ambiente. Estas preocupaciones son respaldadas en informes solicitados por distintos gobiernos y cuyas principales conclusiones se presentan a continuación.

³ La convergencia regulatoria refiere a la armonización a la baja de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, la seguridad jurídica de las empresas e inversiones frente a cualquier otra consideración política, el trato nacional para toda empresa extranjera, el trato de nación más favorecida, la cláusula ratchet (que impide la reversión de procesos de liberalización a partir de la firma del tratado) y los tribunales de protección de las inversiones, entre los que se encuentra el mecanismo ISDS (mecanismo del derecho internacional público de resolución de controversias entre los Estados y un Inversor Extranjero [Investor-state dispute settlement]) (Lattera y Constantino, 2020). Casos paradigmáticos llevados a tribunales extranjeros son, por ejemplo, “Suez vs. Argentina por la provisión de agua potable y tratamientos de desechos en Argentina” (disponible en <https://www.infobae.com/2015/04/09/1721204-fallo-contra-la-argentina-debera-pagar-us405-millones-suez/>) y “Chevron vs. Ecuador” (disponible en <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/chevron-vs-ecuador-arbitraje-internacional-e-impunidad-corporativa/>), dos cuestiones particularmente importantes en la región que tienen que ver con el medio ambiente, la provisión de agua y la contaminación de acuíferos. Para leer más sobre los efectos del mecanismo ISDS, ver <https://isds-americalatina.org/en-numeros/> y <https://www.tni.org/es/node/28>

El informe *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur* (Ghiotto y Echaide 2020), encargado por el grupo de los verdes del Parlamento Europeo, concluye que de entrar en vigor el Acuerdo se profundizarían las estructuras productivas y modos de desarrollo actualmente existentes. Es decir, en coincidencia con el resto de los antecedentes, se consolidaría la reprimarización del modo de desarrollo de los países del Mercosur, con las consecuencias socioambientales que este implica y que analizaremos más abajo.

En diciembre de 2020, el *Informe Ambec* (Gobierno de Francia 2020), elaborado por Stefan Ambec a pedido del gobierno francés, concluía que el Acuerdo podía representar una pérdida del poder negociador de la UE en términos de garantizar las salvaguardas necesarias para el cuidado del ambiente, la sociedad y las economías latinoamericanas. Además, exponía su falta solidez para que los países del Mercosur garanticen condiciones mínimas del Acuerdo de París sobre cambio climático, pero también respecto a protección animal y normas laborales. Este informe refiere además que el aumento de las exportaciones que implicaría el Acuerdo requiere de un incremento en la deforestación y su consecuente contribución al cambio climático, ya que pone en riesgo la biodiversidad y aumenta las emisiones de CO₂.

Por su parte, el informe elaborado por la London School of Economics Consulting (LSE 2020a), a pedido de la Comisión Europea, también expone una serie de conclusiones que merecen ser retomadas. El documento señala que las políticas ambientales del Mercosur son menos estrictas que las de la UE, por lo que se debería brindar un marco de cooperación para que el primero pueda fortalecer sus políticas y compromisos socioambientales. Específicamente señala el incremento de la deforestación, la contaminación de recursos hídricos y la intensificación en el uso de plaguicidas. Así como el *Informe Ambec*, este señala la necesidad de que se refuercen medidas para garantizar el cumplimiento del Acuerdo de París.

Por último, este informe también evalúa los efectos en los derechos humanos, refiriéndose específicamente al “derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, los derechos de los pueblos indígenas y la igualdad de género” (LSE 2020b: 5), en términos de que los incrementos previstos para el PBI son moderados, y por lo tanto es difícil suponer que eso permita mejoras sustanciosas en los ingresos y el consumo de las personas que habitan países del Mercosur. También señala que, si bien en principio no se prevén aumentos de los conflictos territoriales, deben ser estrictamente monitoreados.

En síntesis, los distintos informes sobre factibilidad ambiental del Acuerdo parecen coincidir en que su puesta en vigor implicaría un aumento de la deforestación para incrementar la producción de bienes exportables, contaminación de recursos comunes (sobre todo de recursos acuíferos) e intensificación del uso de agroquímicos.

¿CÓMO PODEMOS LEER LA REPERCUSIÓN DE ESTAS POSIBLES IMPLICANCIAS SOCIOAMBIENTALES EN LAS MUJERES?

Tal como destacamos en el acápite anterior, los antecedentes estudiados sobre las implicancias ambientales dan cuenta de la profundización de efectos negativos, retroalimentando el modo de desarrollo primario en que se insertan. Si bien estos acuerdos comerciales pueden fomentar el crecimiento del PBI, lo que se pone en discusión es la redistribución y provisión de bienestar y el cumplimiento de derechos (individuales y colectivos) que no dependen de cuánto crece un país (cuántos ingresos tiene), sino de cómo crece ese país y en qué tipo de regímenes de bienestar está inserto (Martínez Franzoni 2007). La forma en la que se acumula el capital en un país configura toda una serie de características no solo en relación con la economía (salarios, nivel de empleo, organización social del cuidado, régimen de bienestar, cobertura social), sino también en relación con la política (representación política, rol del Estado) y lo social (sindicalización, conflictos sociales). Los impactos diferenciales, entonces, son consecuencia de las estructuras en las cuales se montan los regímenes de bienestar en los países del Cono Sur que conforman el bloque, esto es: una organización social del cuidado llevada adelante mayormente por mujeres, familiarizada, con elevados índices de estratificación social, informalidad y precarización laboral y espacios fiscales acotados para llevar adelante políticas públicas de provisión de bienestar.

En este sentido, la vía del extractivismo en el Acuerdo UE-Mercosur, tal como demuestran los informes revisados, profundizará la explotación de recursos (bienes comunes), en gran volumen o alta intensidad, orientados esencialmente a ser exportados como materias primas sin procesar, o con un procesamiento mínimo. Estas producciones se realizan en gran escala y a una intensidad que afecta a las mujeres de manera diferencial a través de la carga de los *problemas medioambientales, el cambio en el uso de la tierra y los desplazamientos forzados*.

Los conflictos socioambientales escalan con la instalación de megaproyectos (mineros, hidrocarbúricos y forestales). En particular en lo que refiere al Acuerdo, según señalamientos de los informes de impacto, los proyectos productivos de oleaginosas transgénicas profundizan la disputa por el uso de los territorios. Estos conflictos tienen que ver con las demandas por contaminación, pero también por limitación al acceso a determinados bienes comunes (como cursos de ríos o tierras comunales) y la soberanía alimentaria.

Los *problemas medioambientales* implican dos cuestiones para las mujeres. Por un lado, aumenta la tensión en el uso de su tiempo porque producen un empeoramiento de la salud de niños, adultos y miembros de la comunidad debido a la intensificación de la contaminación por aire y acuifera que asciende la carga global de trabajo de las mujeres (*a squeeze on women's time*). Al mismo tiempo, por su mayor contacto cotidiano con estas fuentes de contaminación y por contar con menos tiempo para el autocuidado, ello puede repercutir en mayor impacto en su propia salud, lo cual, además, tiene otras implicancias debido a que al ser las mujeres quienes cumplen el rol de cuidadoras de la salud y el bienestar de las familias, su tiempo también se tensiona porque suelen ser las protagonistas de los conflictos medioambientales (lo que las hace blanco de la criminalización y violencia policial y militar). El caso de la quema de pastizales en el delta del Paraná evidencia un formato reciente en el cual los problemas ambientales impactan en los términos mencionados. Un informe del CONICET muestra que los gases, vapores y pequeñas partículas en suspensión en el humo derivado de las quemadas impactará en mayor medida en niños, ancianos, personas inmunodeprimidas y embarazadas (INALI 2020). Dadas las características de la organización social del cuidado en la Argentina, el impacto en la mayor carga de cuidados sobre las mujeres es evidente.

La segunda dimensión a considerar es el *cambio en el uso de la tierra*, tanto por la expansión de la frontera agrícola y ganadera a base de deforestación, el desplazamiento de cultivos tradicionales para commodities, como por el deterioro en la calidad de la tierra y bienes comunes y el acaparamiento de recursos derivados de las actividades mineras e hidrocarbúricas.

El cambio en el uso de la tierra afecta particularmente la soberanía alimentaria al recaer sobre las mujeres indígenas y campesinas las tareas relativas a la alimentación de la familia y al cuidado de las semillas. Esto se da a causa del aumento considerable de la producción de bienes agropecuarios altamente rentables a nivel internacional (como soja y maíz) y la disminución de muchas otras producciones que formaban parte de la alimentación de la población (como la carne, el trigo y algunas hortalizas). Sin embargo, esto impacta tanto en ámbitos urbanos como rurales, ya que los cambios en el uso de la tierra reducen la oferta de alimentos disponibles elevando los precios de los productos y poniendo en riesgo la posibilidad de afrontar canastas básicas de alimentación (cada vez más costosas y de peor calidad). Asimismo, afecta la posibilidad de producir alimentos para autoconsumo.

Por último, la profundización de la reprimarización de la economía provoca *desplazamientos forzosos*. Tal como se señaló, la deforestación tiene una gran diversidad de efectos directos e indirectos. En primer lugar, la expulsión de población indígena y campesina, lo cual implica la pérdida material, cultural y simbólica de esos territorios, principalmente custodiados por las mujeres de esas comunidades. Ejemplo de esto son las machis en Argentina y mujeres mapuches en Chile criminalizadas por resistir al avance sobre sus territorios ancestrales, su espiritualidad y formas de vida (Erpel 2019). La intensificación de la violencia contra las comunidades mapuches en el Sur⁴ puede enmarcarse en el contexto de la expansión de negocios inmobiliarios y turismo de alta gama en la Patagonia. El caso de los desalojos y criminalización ocurridos en 2022 apuntaron explícitamente contra mujeres (algunas de ellas, embarazadas) en un intento de disciplinamiento por parte de las fuerzas de seguridad que puede ser entendido como rasgo de la generación de un "ambiente de negocios" para las inversiones derivadas de este Acuerdo y de otros.

Estos procesos de expulsión de comunidades de territorios involucran el uso de violencia instrumental que implica un gesto discursivo, un mensaje que se quiere dejar (Segato 2015): aleccionar sobre los usos de la tierra, tal como queda demostrado en el caso citado de las mujeres mapuches de Villa Mascardi. Los desplazamientos y migraciones ocasionadas, bien por la fuerza, bien por necesidades frente a la falta de oportunidades, tienen efectos en la inserción ocupacional en las mujeres en los lugares de destino: suelen hacerlo en tareas de cuidado y domésticas muy

4 Para más información acerca del conflicto, "Villa Mascardi: una semana de arbitrariedades contra las mujeres mapuche", Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 8/10/2022, <https://www.cels.org.ar/web/2022/10/villa-mascardi-una-semana-de-arbitrariedades-contra-las-mujeres-mapuche/>

precarias y mal remuneradas cuando antes podían sustentarse con diferentes actividades en sus territorios rurales de origen y cercanas a sus comunidades.

Por último, resulta relevante retomar lo señalado por el informe elaborado por la London School of Economics respecto a las implicancias en derechos humanos. El informe pone en duda que el Acuerdo permita alcanzar ciertos incrementos del PBI que se traduzcan en mayores ingresos y niveles de consumo. Sin embargo, aun si esto fuera posible en los términos planteados, se estaría montando sobre una estructura de ingresos desigual, con brechas que alcanzan aproximadamente 27% (OIT 2019). Esto hace suponer que en el mejor de los casos estas diferencias no variarán, profundizando desigualdades de ingreso por género.

REFLEXIONES FINALES

El objetivo de este trabajo fue poner de manifiesto las consecuencias que pueden desarrollarse a partir de la entrada en vigor del Acuerdo UE-Mercosur, con especial énfasis en cómo pueden modificarse las condiciones de vida de las mujeres a través de las transformaciones ambientales que implica la profundización de un modelo productivo extractivo.

En este sentido, nos interesa señalar que un Acuerdo de estas características no afecta únicamente la inserción laboral de las mujeres en tanto se desarrollen más determinados sectores de actividad. Muy por el contrario, dado que estos acuerdos son suscriptos por países con determinados regímenes de bienestar, determinadas estructuras productivas y consecuente distribución del ingreso, contribuyen a consolidar condiciones preexistentes.

Como mencionamos en la introducción, debe entenderse este TLC con la Unión Europea dentro del contexto del Acuerdo de Facilidades Extendidas con el FMI, el cual demanda una entrada constante de divisas para el repago de la deuda, un mandato exportador implícito que obliga al país a profundizar un modo de desarrollo con características extractivistas. Es por ello que las consecuencias para las mujeres que hipotetizamos en este artículo no requieren de la puesta en marcha del Acuerdo para su concreción. La sola profundización del modo de desarrollo con las características mencionadas ya está, de hecho, teniendo las consecuencias ambientales, cambios en el uso de la tierra, y desplazamientos forzosos, que impactan diferencialmente en las mujeres (tanto urbanas como rurales).

REFERENCIAS

Çağatay, N. (2005). "Gender Inequalities and International Trade: A Theoretical Reconsideration". Serie Seminarios y Talleres N° 136. Montevideo: CIEDUR - Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio (IGTN). Disponible en https://www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion_101.pdf

Costantino, A. (2022). "Deuda externa y sesgo de género. Algunas aproximaciones desde la Economía Feminista", *Feminist Economics: contributions and challenges*, <https://feministeconomics2022.weaconferecences.net/papers/deuda-externa-y-sesgo-de-genero-algunas-aproximaciones-desde-la-economia-feminista/>

Elson, Diane (2007). "International Trade and Gender Equality: Women as Achievers of Competitive Advantage and as Sources of Competitive Advantage". Departamento de Sociología, Universidad de Essex, Reino Unido, ponencia presentada al International Symposium on Gender at the Heart of Globalization, París, 21-23/3.

Erpel, A. (comp.) (2019). *Mujeres en defensa de territorios. Reflexiones feministas frente al extractivismo*. Santiago de Chile: Fundación Heinrich Böll, https://cl.boell.org/sites/default/files/mujeres_defensa_territorios_web.pdf

Fontana, M. (2006). "Survey of Research on Gender and Trade: Insights, Gaps and Coverage". Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, ponencia presentada en Gender in Global and Regional Trade Policies: Contrasting Views and New Research, CSGR, Universidad de Warwick, 5-7/4.

Giosa Zuazúa, N., y C. Rodríguez Enríquez (2010). *Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica*. Santiago de Chile: CEPAL, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5825>

Ghiotto, L., y J. Echaide (2020). *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*. Disponible en <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>

Gobierno de Francia (2020). “Remise du rapport de la Commission d’Évaluation du Projet d’Accord UEMercosur”, 18/9. Disponible en <https://www.gouvernement.fr/partage/11745-remise-durapport-de-la-commission-devaluation-du-projet-daccord-ue-mercosur>

INALI (2020). “Quema pastizales. Efectos nocivos”, 21/9, <https://inali.conicet.gov.ar/incendios-intencionales/>

Laterra, P., y A. Costantino (2020). “Libre comercio y mujeres en América Latina: aproximaciones a través de los modos de desarrollo para analizar 25 años de Tratados de Libre Comercio en la región”, L. Ghiotto y P. Laterra (eds.), *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas críticas*, Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo.

Laterra, P., M. J. Eliosoff y A. Costantino (2021). “Austerity Programs in Argentina and the Structural Continuity of Extractivism: A Feminist Perspective”, *Agrarian South: Journal of Political Economy* Vol. 10, N° 1, abril, pp. 110-38. <https://doi.org/10.1177/22779760211002643>

LSE —London School of Economics and Political Science— (2020a). *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*, LSE Consulting, informe borrador final, julio, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf

LSE —London School of Economics and Political Science— (2020b). *Evaluación del impacto sobre la sostenibilidad en apoyo de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur*, resumen ejecutivo, diciembre, <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Exec-Summary-ES.pdf>

Martínez Franzoni, J. (2007). “Regímenes del bienestar en América Latina”. Documento de trabajo N° 11, Fundación Carolina, <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT11.pdf>

ME —Ministerio de Economía (República Argentina)— (2022). Acuerdos internacionales “Unión Europea”. Mercosur-Unión Europea, <https://www.argentina.gob.ar/produccion/acuerdos-internacionales/conoce/tlc/suscritos/ue>

OIT —Organización Internacional del Trabajo— (2019). *La brecha salarial entre hombres y mujeres en América Latina: En el camino hacia la igualdad salarial*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_697670.pdf

Razavi, S. (2009). “The Gendered Impact of Globalisation. Towards ‘Embedded Liberalism’?”, en S. Razavi, Sh (ed.), *The Gendered Impact of Globalisation. Towards Embedded Liberalism?*, Routledge, pp. 1-34.

Sanahuja, J. A., y J. D. Rodríguez (2021). “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opiniones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”, *Análisis Carolina* n° 20, <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/06/AC-20.2021.pdf>

Segato, R. (2015). “La norma y el sexo: frente estatal, patriarcado, desposesión, colonialidad”, M. Belausteguigoitia Rius y M. J. Saldaña-Portillo (coords.), *Desposesión: género, territorio y luchas por la autodeterminación*. Disponible en <http://mujeresdeguatemala.org/wp-content/uploads/2014/06/Desposesi%C3%B3n-Segato-UNAM-El-Sexo-y-la-Norma-G%C3%A9nero-y-Colonialidad.pdf>

EDITOR

Svenja Blanke. Doctora en historia de la Universidad Libre de Berlín. Directora de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Argentina y de la revista *Nueva Sociedad*.

Mariano Treacy. Investigador y docente del Instituto del Desarrollo Humano (IDH) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Economista (UBA), magíster en Economía Política (FLACSO) y doctor en Ciencias Sociales (UBA).

Julieta Zelicovich. Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora adjunta (CONICET). Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales.

Luciana Ghiotto. Doctora en Ciencias Sociales (UBA), investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Políticas, Universidad Nacional de San Martín (IIP/UNSAM). Colaboradora de Transnational Institute (TNI).

Ramiro Bertoni. Docente e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ); profesor en UNSAM, UNTREF, UNM (Moreno) y UBA. Participante de un Grupo de Trabajo en CLACSO y miembro del IADE (Argentina).

Andrés Larisgoitia. Contador público (UBA) y director de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Representante de la CTA en el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur, entre otras comisiones.

Javier I. Echaide. Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y abogado (UBA) especializado en Derecho Internacional. Investigador del CONICET y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" (Facultad de Derecho, UBA).

Alicia Moreno. Magíster en Procesos de Integración Regional (UBA). Asesora del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Representante argentina en diversos foros en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Agostina Costantino. Magíster y doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política (FLACSO, México). Investigadora adjunta del CONICET en el IIESS y docente en el Departamento de Economía de la UNS.

Pato Laterra. Licenciado en Economía (FCE-UBA). Especialista en Políticas de Cuidado (CLACSO). Becario doctoral en Ciencias Sociales (CIEPP-CONICET). Profesor adjunto (FCE-UNLP) y docente en FCE-UBA e IDAES-UNSAM en Economía Feminista.

María Julia Eliosoff Ferrero. Licenciada en Economía (UNS). Maestranda en Género, Sociedad y Políticas Públicas (FLACSO). Docente en Economía Feminista en UNLP y UBA. Directora de Proyectos de FES Argentina.

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | 4° Piso (C1058AAK)
Buenos Aires – Argentina

Responsable
María Julia Eliosoff
Directora de Proyecto FES – Argentina
MaríaJulia.Eliosoff@fes.de

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra | Irene Domínguez
christian.sassone@fes.de

Ilustraciones
Julieta Longo

Tel. Fax: +54 11 4312-4296
www.argentina.fes.de

ISBN: 978-987-4439-78-9

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-78-9





LOS EVENTUALES IMPACTOS DEL ACUERDO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA UN ABORDAJE CRÍTICO DE LOS EFECTOS ECONÓMICOS, AMBIENTALES Y DE GÉNERO

El Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea, que se suscribió en 2019 tras más de veinte años de negociaciones y todavía no ha sido ratificado, probablemente sea el tratado de estas características más relevante firmado hasta el momento por nuestro bloque regional. Es un acuerdo histórico ya que, además de los aspectos comerciales de desgravación arancelaria, implica compromisos bilaterales sobre cooperación, diálogo político, democracia, derechos humanos y medio ambiente, entre otros.

En la actualidad, su ratificación se continúa negociando en el marco de múltiples tensiones entre los distintos

actores involucrados, pues, si bien las estructuras del comercio exterior de ambos bloques regionales aparecen como complementarias, existe una fuerte sensibilidad con respecto a la protección industrial en el Mercosur y a la agrícola en la Unión Europea que impiden que el Acuerdo termine de ser aceptado. En esta discusión, el carácter proteccionista no implica únicamente la voluntad política de sostener la actividad económica y el empleo, sino también la necesidad de preservar rasgos identitarios de los modelos de desarrollo y de integración en cada uno de los bloques. El objetivo de esta publicación es abordar los principales aspectos de

las discusiones sobre la validación del Acuerdo y los eventuales impactos económicos, ambientales y de género que podría tener su ratificación. Esperamos que este documento sirva para plantear un debate serio que incluya una discusión honesta y rigurosa sobre los modelos de desarrollo y los tipos de integración compatibles con un esquema económico que priorice la generación de empleo de calidad, el valor agregado local y las cadenas productivas regionales, a la vez que cuide las condiciones ambientales en las que se lleva a cabo la producción y equilibre las desigualdades de género.

Puede encontrar más información sobre este tema ingresando a:
www.argentina.fes.de