

Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur- Unión Europea

ESTUDIO DE CASO

DICIEMBRE 2020 | SEMILLERO CADE



Imagen tomada de: Latindadd, 2019

Tras 20 años de negociaciones, la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) llegaron a un acuerdo de cooperación político, económico y comercial en junio de 2019. El presente documento realiza un análisis sobre las negociaciones comerciales que permitieron dicho acuerdo, y se enfoca en examinar la dificultad de una negociación con multiplicidad de actores y agendas, involucrados de forma simultánea. Para la facilidad del análisis, los acontecimientos a estudiar abarcan el periodo entre 2016 y 2019, que es considerado como los años de encuentro más productivo y constructivo entre las partes.

Las negociaciones entre la Unión Europea y Mercosur iniciaron en diciembre de 1995 con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Mercosur-UE, que entró en vigor en abril de 1999. Entre los años 2000 y 2015 se presentaron una gran cantidad de negociaciones extraoficiales sin avances significativos para la obtención de un acuerdo. No obstante, en 2016 se exteriorizó un escenario de reactivación de las negociaciones, que inició con un intercambio de ofertas y puntos de vista entre las partes y continuó con una constante comunicación entre ellas; agilizando así el proceso del pacto y finalmente culminando con la firma del Acuerdo de asociación estratégica Mercosur-UE en junio de 2019.

ESCRITO POR:

- *Carolina Cuadros*
Estudiante de cuarto semestre, 2020-II.
Contacto:
laura.cuadros@est.uexternado.edu.co
- *Alejandra Martínez*
Estudiante de cuarto semestre, 2020-II.
Contacto:
alejandra.martinez04@est.uexternado.edu.co
- *María Paula Torres*
Estudiante de cuarto semestre, 2020-II.
Contacto:
maria.torres29@est.uexternado.edu.co

REVISADO POR:

- *Juliana Bustos*
- *Paula Martínez*
- *Andrea García*



Imagen tomada de: Mundo marítimo, 2019

MUCHOS ACTORES INVOLUCRADOS Y UNA AGENDA AMPLIA DE NEGOCIACIÓN

Un elemento que puede complejizar algunos escenarios de negociación se relaciona con la multiplicidad de actores e intereses en la mesa. A pesar de que las partes involucradas en el proceso se presentan como dos grandes bloques: Mercosur y UE, cada uno de ellos involucra a un número diferente de países, 4 y 27 respectivamente[1], cada uno de los cuales cuenta con intereses particulares. Esta situación implica un consenso interno dentro de cada una de las partes, que a su vez afecta el comportamiento y desarrollo de la negociación (García de Torres,1995); por lo que, un conflicto entre dos países participes de cada asociación comprometería el acuerdo y podría retrasarlo.

Esta situación, que de por sí ya es complicada, se dificulta aún más cuando existe una gran diversidad de temas a tratar. Al analizar la multiplicidad de pilares en discusión, se podría generar un retraso para establecer el acuerdo, de manera que “cuando hay dos objetos para negociar, la decisión de negociarlos simultáneamente o en foros o tiempos separados no es de ninguna manera neutral al resultado” (Schelling, 1960). En otras palabras, si uno de los puntos a negociar se extiende más de lo deseado, podría no llegarse a una conclusión de las negociaciones. Ante esto, resulta fundamental lograr mantener una agenda concreta tanto en el orden como en los tiempos en que se negociarán los diferentes aspectos, o de lo contrario se podría llegar a situaciones indeseadas que terminen afectando la relación entre las partes.

[1] Los países miembros de Mercosur son: Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil. Los países miembros de UE son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Rumanía y Suecia

El caso de Mercosur y la Unión Europea es considerado como un acuerdo histórico por la amplitud temática que abarcó en sus negociaciones y el ambiente cooperativo que se logró. Los diferentes temas se abordaron a lo largo de varias rondas de negociación, cada uno con un grado distinto de complejidad, debido a las expectativas y desacuerdos generados entre las partes. Conforme a la variedad de elementos en la agenda, a continuación se describen los ejes más relevantes y su respectivo desarrollo:

1. *Desarrollo sostenible y medio ambiente*

Se entiende por desarrollo sostenible, bajo la definición de la Organización de Naciones Unidas, como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987). A través de esto se busca lograr un “desarrollo equilibrado” entre lo económico, social y la protección al medio ambiente. La finalidad del acuerdo en cuanto a este temario se basa en que, el desarrollo del comercio no debe perjudicar al medio ambiente ni a las condiciones laborales, por el contrario, deben ir en pro del desarrollo sostenible.

Las propuestas iniciales presentadas por la UE, en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, dirigieron la negociación hacia un proteccionismo ambiental, de tal manera que se centraron en acuerdos ambientales multilaterales, gestión comercial y efectos producidos al cambio climático[2], la biodiversidad, el manejo sostenible de bosques y agricultura y la responsabilidad de cadenas de suministro[3].



Imagen tomada de: Punto a punto, 2019

[2] Diversidad, manejo sustentable de selvas, bosques y pesca.

[3] Se promueve la responsabilidad social corporativa mediante la adopción de prácticas relevantes por parte de las empresas. Tomado de: http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Proposal_Sustainable_Development_e.pdf

A pesar de las dificultades presentadas por la postura del presidente de uno de los estados miembros de Mercosur (Brasil), Jair Bolsonaro, quien en materia medio ambiental y agrícola sobrepone los intereses de terratenientes y agricultores a la preservación de la Amazonía, se logró un mutuo acuerdo mediante el cual ambas partes se comprometieron a:

1. No rebajar estándares medioambientales ni laborales a fin de conseguir mayor inversión extranjera.
2. Desarrollar las relaciones comerciales en pro del desarrollo sostenible, la preservación del medio ambiente y la biodiversidad.
3. Luchar en conjunto contra la tala ilegal e indiscriminada de bosques.

Adicionalmente, se implementaron ciertos puntos previamente establecidos en el acuerdo de París (2015) que involucraron a Mercosur en la cooperación de temas climáticos, logrando así, un compromiso bilateral. Mientras Brasil acordó reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero para el 2025 y tomar medidas contra la deforestación de la selva amazónica; la UE se comprometió a disminuir las emisiones internas para 2030.

En el marco de estas negociaciones ambas partes pactaron proteger y garantizar los derechos laborales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, además se adquirieron compromisos bilaterales en materia de salud, seguridad e inspección en el trabajo.



Imagen tomada de: MONEX, 2018



Imagen tomada de: internacionalmente, 2019

2. Aranceles y libre comercio

La economía de estas asociaciones comprende diversas bases productivas, lo que ha generado una relación asimétrica entre las partes. Por un lado, al ser los países de la UE más industrializados, basan sus ingresos en las exportaciones de bienes con valor agregado medio-alto y en las importaciones, como un complemento de sus estructuras productivas. Por el otro lado, Mercosur se enfoca en la exportación de productos procesados basados en materias primas como los productos agrícolas y básicos, con niveles más bajos de intercambio comercial.

Mediante este acuerdo se pretende realizar una reducción de los aranceles que costean la UE y Mercosur en las exportaciones de diferentes sectores productivos. Esto tendrá un profundo impacto en los países del segundo bloque, ya que impulsará una nueva estructura en su modelo productivo, con una gran participación no solo en el sector agrícola, sino también en la industria manufacturera –que comprende los sectores automotrices, textil y de calzado.

Así mismo, la implementación de este acuerdo beneficiará a los sectores críticos de la industria europea que, hasta la fecha, se habían enfrentado a costos elevados en la distribución, presentando una reducción de un 35% en el área de automóviles y piezas, entre un 14% y 20% en maquinaria, un 18% en las sustancias químicas y un 14% en los productos farmacéuticos.

Estas medidas se realizarán de manera progresiva en cuatro periodos de tiempo. Al entrar este acuerdo en vigor, instantáneamente estos impuestos se reducirán en un 85% para UE y un 60% a Mercosur, para que al cabo de 10 años el 92% y 91% de estos sean eliminados, respectivamente. Se espera que la reducción de estos impuestos represente un ahorro de 4.000 millones para cada una de estas asociaciones.



Imagen tomada de: Lampadia 2018

3. *Agricultura y servicios*

Este sector constituye uno de los principales nudos de la negociación, debido a la multiplicidad de medidas proteccionistas ejecutadas – que supone aproximadamente un 50% de las exportaciones totales de Mercosur – y la insistencia de la UE de no llevar a cabo una reducción arancelaria gradual, sino de establecer cupos a los productos agropecuarios.

Para solucionar esto, en el acuerdo, ambos bloques se encargaron de abrir contingentes arancelarios recíprocos en el mercado de productos cárnicos (res, aves y cerdo), lácteos, licores, vinos, tabaco, legumbres entre otros. A cambio de aceptar estas medidas, la UE solicitó mayores concesiones en servicios, compras gubernamentales e inversiones. El intercambio de servicios constituye aproximadamente un 20% del total del comercio entre la UE y Mercosur, esto sin dejar de lado que la firma de un acuerdo de liberalización comercial entre ambos bloques incrementaría la demanda de servicios asociados al comercio como lo son el transporte marítimo, los seguros y los servicios profesionales. Adicionalmente, la UE pretende obtener preferencia en la adquisición de las licitaciones de compras gubernamentales, reglas estables y la no discriminación de las empresas europeas, que ya están llevando a cabo su actividad económica e inversión en los países de Mercosur.

Para concluir esta sección del este acuerdo bilateral, Mercosur acordó liberar el 93% de sus líneas arancelarias para las importaciones agroalimentarias de la UE. Por su parte, los países europeos liberarán el 82% de sus importaciones, el resto, estarán sujetas a compromisos de liberalización progresiva, incluidos aranceles para los productos más sensibles como carnes de res, aves y cerdo, azúcar, etanol, arroz, miel y maíz dulce.



Imagen tomada de: Clarín, 2019

4. Propiedad intelectual

La propiedad intelectual está definida como una rama del derecho que fomenta la innovación y creación de proyectos artísticos o científicos, dándole protección de los derechos del creador [4].

En el acuerdo de Mercosur y la UE, la negociación se focalizó en facilitar la elaboración de productos innovadores, agilizando su comercialización, alcanzando un nivel adecuado y positivo de protección.

Dicha parte de la agenda conllevó a una oscilación del acuerdo en sí. Los antecedentes de la UE en materia de tratados de libre comercio los mostraban esperanzados frente a lo que podían alcanzar en términos de la protección de los derechos de propiedad intelectual, añadiendo peticiones con estándares superiores en temas de plazo de

patentes, derechos exclusivos y datos de prueba en comparación a lo establecido en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

ADPIC es un acuerdo que “trata de lograr un equilibrio entre el objetivo social a largo plazo de ofrecer incentivos para las invenciones y creaciones futuras y el objetivo a corto plazo de permitir el uso de las invenciones y creaciones existentes” (OMC, 2006). Mercosur apoyaba ampliamente la consecución del modelo de protección de ADPIC y manteniéndose firme en este punto, logró establecer ciertos límites en la negociación, y evitar la creación de concesiones a cambio de un acceso fácil al mercado europeo.

De los temas discutidos, el más llamativo y complejo fue el tema de las patentes, una regulación de este alcance internacional es más sensible para los países en desarrollo, de manera que cuando la UE exigía mayor poder de mercado de las patentes farmacéuticas esto tendría como consecuencia reformar estructuralmente el sistema jurídico de países como Argentina, donde habría por defecto un aumento en los precios de los medicamentos. De manera que, la agresividad de las propuestas por parte de la UE en materia de plazo de patentes, alarmó a los gobiernos partícipes del Mercosur, debido al choque que podría generar en el sector de la salud. Así las cosas, la Fundación GEP (Argentina) y el Instituto Fiocruz (Brasil) [5] realizaron estudios de impacto, analizando las consecuencias directas sobre la salud de dichos países, si las modificaciones planteadas por la UE hubieran sido aceptadas. Sin embargo, ambos estudios fueron preliminares durante los últimos años de la negociación, donde Mercosur trazó un límite ante las propuestas de la UE.

Parte del acuerdo fijó ciertos estándares de protección, como los derechos y obligaciones, según los cuales, cada país definirá de qué manera se implementarán estos parámetros. En otras palabras, se permitió un margen de maniobra que facilita la ejecución del acuerdo a nivel regional y/o nacional. Así, los países

[4] Tomado y adaptado de: <http://www.institutoautor.org/es-ES/SitePages/corp-ayudaP2.aspx?i=150>

[5] Tomado y adaptado de: <https://www.fgep.org/mercosur-union-europea-nuestra-salud-no-se-negocia/>

involucrados tienen que cumplir una extensa lista de derechos, prohibiciones y obligaciones, con respecto a las patentes según las reglas de juego acordadas con las legislaciones nacionales y objetivos de política pública de cada país, pero se establece que ambas partes harán lo posible para ratificar el Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT, por sus siglas en inglés) [6] – lo cual favorece en mayor medida a Mercosur.



Imagen tomada de: americaeconomiacom, 2019

UN ACUERDO A PESAR DE LA COMPLEJIDAD

La multiplicidad de actores y la cantidad de elementos involucrados en la negociación, como los descritos anteriormente, llegaron a complejizar la relación entre Mercosur y la UE. Era de esperarse que las decisiones tomadas en alguno de los aspectos en discusión, afectase los desarrollos en otras áreas, y muchas rondas alcanzaron a concluir sin soluciones concretas. No obstante, las partes reconocieron dentro de la multiplicidad de temas aquellos intereses comunes capaces de generar una atmósfera de cooperación. Por tanto, lograron establecer una agenda concreta que facilitara y estructurara la negociación, al tiempo que establecieron reglas claras para su consecución.

Así, por ejemplo, las discusiones estuvieron regidas bajo el principio de *single undertaking* que se puede resumir en la frase “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. De manera que, el acuerdo se concibe como un compromiso único e indivisible; y aunque se establezca un convenio en un factor de la negociación, este pacto no sería válido mientras no se llegue a un consenso en el resto de los pilares.

Gracias a lo anterior, Mercosur y la UE lograron finalizar exitosamente la etapa de negociaciones, al tiempo que fortalecían la relación entre las partes y generaban altos niveles de confianza, llegando a convertirse en un gran ejemplo de cooperación internacional. No obstante, hasta la fecha, no se ha firmado el convenio Mercosur-UE debido al proceso de revisión del acuerdo preliminar y a diferencias entre algunos países miembros tales como la inconformidad manifestada por Francia y Alemania frente al comportamiento de Brasil en materia medio ambiental, lo cual pone en riesgo una pronta implementación de este acuerdo.

[6] PCT, por Patent Cooperation Treaty.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUERDO COMERCIAL UE-MERCOSUR. COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE. (Febrero de 2019). Obtenido de https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157988.pdf
- Aoun, A., Barrenechea, A., Blasetti, R., Cortese, M., Gette, G., Hermida, N., . . . Vidaurreta, G. (2020). ESTUDIO PRELIMINAR DEL CAPÍTULO SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL DEL ACUERDO MERCOSUR – UE. South Centre. Obtenido de <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/05/RP-110.pdf>
- BIANCO, C. (2018): “Historia de una entrega: las negociaciones para un tratado de libre comercio entre Mercosur y la UE”, Voces en el Fénix, n° 69, año 8, pp. 122- 125. Disponible en: https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/NEW_fenix69_baja.pdf
- Carro, M., Fernández-Ardavín, A., & Hurtado, I. (2008). El acuerdo comercial entre la Unión Europea y Mercosur. La problemática agrícola a debate. Revista de Economía Mundial(19), 107-134. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/866/86601906.pdf>
- Cienfuegos, M. (s.f.). El Mercosur y la UE: Balance de una década de negociaciones para la creación de una asociación birregional y perspectivas de futuro. Obtenido de <https://eulacfoundation.org/es/system/files/El%20Mercosur%20y%20la%20UE%20balance%20de%20una%20d%C3%A9cada%20de%20negociaciones.pdf>
- Fundación GEP. (2 de Julio de 2019). Mercosur– Unión Europea: nuestra Salud NO se negocia. Obtenido de Fundación GEP: <https://www.fgep.org/mercosur-union-europea-nuestra-salud-no-se-negocia/>
- García de Torres, E. (1995). COMUNICACIÓN Y MOVIMIENTOS ESTRATÉGICOS EN LA NEGOCIACIÓN (Doctorado). UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, Madrid. Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/1811/1/T20440.pdf>
- Ghiotto, L., & Echaide, J. (Febrero de 2020). El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Consejo Latinoamericano de Ciencias sociales . Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200706063702/Informe-Mercosur-UE-2020.pdf>
- Instituto autor. (s.f.). ¿Qué es la propiedad intelectual? Obtenido de Instituto autor: <http://www.institutoautor.org/es-ES/SitePages/corp-ayudaP2.aspx?i=150>
- Lerman, A. (2004). ¿Por qué las divergencias entre Estados Unidos y EL Mercosur? Obtenido de <http://www.uam.mx/difusion/revista/sep2004/lerman.html>
- O’Conor, S. (18 de Junio de 2019). La protección de la propiedad intelectual en el Acuerdo Mercosur / Unión Europea. Obtenido de Abogados.com.ar: <https://abogados.com.ar/la-proteccion-de-la-propiedad-intelectual-en-el-acuerdo-mercosur-union-europea/23656>
- Organización Mundial del comercio . (s.f.). Como principio general, el Acuerdo sobre los ADPIC trata de conseguir un equilibrio. Obtenido de Organización Mundial del comercio : https://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/factsheet_pharm01_s.htm
- RODRIGUEZ, J. SANAHUJA, J. (2019): “Veinte años de negociaciones Unión Europea- Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización”, Análisis Carolina, n° 13, julio. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_13.pdf
- Schelling, T. (1960). The Strategy of Conflict. Harvard University Press
- UE. (10 de Marzo de 2017). Obtenido de EU-MERCOSUR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT: http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Proposal_Sustainable_Development_e.pdf
- ZELICOVICH, J. (2019): “El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final”, Análisis Carolina, n° 13, 9 de julio. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>