

## Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina

**Alejandro Simonoff** [asimonoff2010@gmail.com](mailto:asimonoff2010@gmail.com)

Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Argentina

Revista de Ciencias Sociales, núm. 68, 2020

### Introducción

Está claro que la administración de Mauricio Macri se inscribió en cierto consenso existente entre las élites a favor de un sesgo neoliberal de la globalización, o hiperglobalización según Dani [Rodrik \(2011\)](#). Este proceso estuvo lejos de estar cristalizado, y aún lo está, ya que la tríada que lo conducía, compuesta por Estados Unidos, Europa y Japón, estuvo atravesada por tensiones y desde el comienzo del nuevo milenio se sumaron China y los emergentes como actores relevantes que llevaron a una “bifurcación” en el sistema internacional ([Arrighi 2007](#)).<sup>1</sup>

Como sabemos, y lo señaló entre otros John Mearsheimer, los Estados pueden calcular mal sus decisiones porque “toman decisiones importantes sobre la base de información imperfecta”, ya que han ignorado “información relevante o prestando mucha atención a la información en gran medida irrelevante” (Mearsheimer 2009, 244-245).

En el caso del Gobierno argentino, se manifestó en múltiples expresiones y acciones iniciales como el promocionado viraje hacia el Pacífico que no se reducía a la Alianza conformada por Chile, Colombia, México y Perú, sino que tenía como destino final la Asociación Transpacífica (TTP), lo mismo puede decirse del Acuerdo con la Unión Europea (UE), cuya punta de riel era el Transatlántico (TTIP).

El TTP y el TTIP buscaron, tras el fracaso en Cancún en 2003, imponer la llamada agenda OMC Plus que consistió en: 1) reducción de aranceles, incluso de aquellos sectores o productos exceptuados en anteriores acuerdos de libre comercio; 2) la inclusión de cuatro temas: competencia, movimiento de capital, propiedad intelectual e inversiones; y 3) cooperación en los “nuevos” temas: energía, medio ambiente y políticas laborales ([Zelicovich 2017](#), 125). Estos “nuevos” principios fueron promovidos por parte de Barack Obama mediante la estrategia de “pinzas de cangrejo”<sup>2</sup> sobre Beijing con el objetivo de controlar y fijar las reglas del comercio y de las inversiones ([Montesa y Azcárate 2015](#)).

El Mercosur, principal instrumento de inserción internacional de la Argentina, fue desvalorizado inicialmente frente a otros polos como la Alianza del Pacífico-la asociación deseada por la administración macrista-, la UE y los Estados Unidos, y también fue reducido a ser la puerta de acceso a los dos primeros bloques ([Malcorra 2015](#)).

En el caso de la UE (uno de los vértices de la tríada de la década de 1990), para la ex canciller Malcorra, ha sido “históricamente muy importante”, por ello lo calificó como “prioritario” ya que

“es un socio muy importante” (Malcorra 2016).<sup>3</sup> En esta clave debe entenderse el interés por la firma del Tratado de Libre Comercio entre el Cono Sur y el Viejo Continente, aunque la desconfianza de los agricultores del otro lado del Atlántico perdura.

Por otro lado, la avidez del Gobierno argentino por inversiones occidentales en detrimento de las provenientes de los emergentes fue parte de este mismo proceso. Como lo manifestó Macri en el viaje a Alemania en 2016: “China hizo enormes inversiones en nuestro país. Está muy bien, lo valoro. Pero sentimos que es más fácil el trabajo en común con Europa” (Macri, en [Vázquez 2016](#), 4). A pesar de ello, Xi Jinping invitó al presidente argentino a la reunión de la Franja Económica de la Ruta de la Seda, realizada a mediados de mayo de 2017 con la asistencia de 29 jefes de Estado o Gobierno, solo dos de la región -el otro fue Chile- y representantes de organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Allí el presidente argentino buscó revertir la “gaffe” (desliz) de su gira europea al proclamar que “los próximos 10 años serán mejor que los 40 anteriores” en la relación bilateral; mostró un cambio en su diseño original (*El Cronista* 2017).

#### *La estación Bruselas*

Volviendo a las negociaciones con la UE, el origen se encuentra en la firma del Acuerdo Marco con la Comunidad Económica Europea en 1995, que estableció los marcos para las negociaciones entre ambos bloques comerciales y en la Primera Cumbre Europeo-Latinoamericana de junio de 1999, cuando se afirmó la voluntad de ambos mercados de crear una asociación interregional, aunque estas negociaciones-a cargo de Carlos Menem- como en las sucesivas reuniones -ya durante la gestión de Fernando De la Rúa- estuvieron obstaculizadas por las discusiones por subsidios a las exportaciones, ayudas a los campesinos, los precios de entrada de referencia, los picos arancelarios y otras restricciones para-arancelarias por las normas sanitarias y fitosanitarias europeas. Por ello, el Gobierno argentino, junto con los demás miembros del Mercosur, pidieron la eliminación previa de estas distorsiones y trabas al comercio recíproco para avanzar en las discusiones. Pero a la persistencia de estos obstáculos, se sumó otro más, como lo señaló Gabriel Merino:

*El giro hacia el regionalismo autónomo bajo predominancia neodesarrollista del Mercosur a partir de 2002 estancó dichos acuerdos. Además, la UE no estaba dispuesta a conceder en materia de liberalización agropecuaria, ofreciendo muy poco a cambio de que el Mercosur se abra en cuestiones estratégicas ([Merino 2018](#), 1064).*

A comienzos de la segunda década del nuevo milenio, el proceso negociador tomó nuevos bríos, producto del cambio de posición de la Federación Industrial del Estado de San Pablo (FIESP), pero fue limitado por las políticas más proteccionistas de Argentina, posterior a la crisis de 2008, como también por la desconfianza del mundo agrícola europeo. En 2013, esta desconfianza se aceleró por la decisión de Brasil de impulsar el acuerdo sumando a Paraguay y Uruguay, pero la Argentina gobernada por Cristina Fernández de Kirchner apareció poco dispuesta, lo que generó un sinnúmero de tensiones y presiones entre ambos países, aportando un elemento más en el complejo escenario bilateral ([Simonoff 2014](#)).

Una de las formas en las que medios cercanos al Gobierno intentaron explicar estas tensiones fue mediante un supuesto giro “neoliberal” del Gobierno de Dilma Rousseff, producto de presiones de

grupos concentrados que alentaban la firma de un tratado de libre comercio con la UE por fuera del Mercosur ([Segura 2013](#)). Esta posición contrastaba con las fuentes de los medios enfrentados con el Gobierno, los cuales sostuvieron que “no hay ninguna chance de que Brasil negocie por separado un acuerdo con los europeos” ([Gosman 2013](#)).

Después de muchas idas y vueltas, se anunció una Cumbre Mercosur Unión Europea para mediados de febrero de 2014, con el objetivo de avanzar en un acuerdo comercial, aunque las dilaciones de esta reunión no provinieron de la Argentina, sino de los europeos. A principios de marzo de 2014, el ministro de Economía de Cristina Fernández, Axel Kiciloff, realizó un viaje a Brasil y se reunió con Guido Mantenga para tratar el desarrollo de estas conversaciones ([Simonoff2014](#)).

El apuro del Cono Sur por implementar el acuerdo se relacionó con el avance en la creación de un área de libre comercio entre América del Norte y el Viejo Continente, y que con ello nuestros países podrían perder acceso a inversiones de ese espacio,<sup>4</sup> aunque existieron muchos puntos oscuros en la negociación como la pérdida de soberanía fiscal o las demandas por proteccionismo en la Organización Mundial de Comercio (OMC) contra la Argentina, por ejemplo.

Ese cambio de posición del empresariado brasileño tuvo su correlato también en Argentina, por motivos similares como en el caso de la Asociación Empresaria Argentina. Ello dio un sustento inicial al Gobierno de Macri para reactivar el proceso negociador, cuestión que permitió una convergencia con las posiciones del Planalto. Pero el rechazo del capítulo agrícola por parte de Francia y 13 países europeos puso en duda esta aspiración argentina, la cual mediante la canciller Susana Malcorra lanzó un llamamiento “desesperado” para que “reactiven el acuerdo, sino quieren que otras potencias como China o Estados Unidos se queden con el control del comercio” ([Cué 2016](#)).

Y en ese punto de las negociaciones en 2017, Donald Trump llegó a la Presidencia de Estados Unidos. Con el magnate republicano en la Casa Blanca, las estaciones de llegada con los mega-acuerdos regionales salteando las vallas de la OMC parecían esfumarse, lo que obligó a un replanteo de la estrategia de inserción argentina, ya de por sí más cargada de fantasías que de realidades. Mientras los grandes jugadores se encontraron enfrascados en una guerra comercial, muchos actores secundarios intentaban salir de sus roles de repartidores inferiores del sistema.

La salida de Washington del TPP generó una diligente actitud por parte de China de reemplazarlo con uno nuevo, lo que no sería un simple cambio de actores, sino también de dinámicas y objetivos. Así lo interpretaron los 11 países restantes del TTP (Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam) que continuaron con el pacto y lo ratificaron en la capital trasandina en marzo de 2018, bajo el nombre de Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTTP, por su sigla en inglés), o TPP-11, que pretendía ser un “motor para superar el proteccionismo” que emerge en el mundo ([Venegas Loaiza 2018](#)).

Por otro lado, la UE recibió las esquirlas de la guerra comercial y motivo por el cual la reunión del G7 en Canadá (8-9 de julio de 2018) resultó sumamente tensa, no obstante, Trump propuso la reincorporación de Rusia al grupo (suspendida desde 2014 por la crisis en Crimea) y luego propuso la constitución de un acuerdo de libre comercio entre ellos. La conflictiva relación con Washington

hizo que los europeos llevaran adelante la reconstrucción de una triada residual con la firma de varios acuerdos con Japón, México, Chile, Canadá y el Mercosur.

Sin embargo, el Brexit fue un duro golpe al proyecto comunitario y la proyección europea a escala global; recuérdese el importante rol financiero que Londres juega a nivel regional o incluso global que esta salida claramente afectaba, como así también la emergencia del creciente descontento entre la población en los países centrales por este modelo mundial que se expresó en diversos movimientos antieuropeístas de extrema derecha que hacen dudar sobre el futuro de la UE. Tal vez todo esto, como sostuvieron Sanahuja y Comini, llevó a que:

*La UE ya no es el actor universalista y cosmopolita del pasado, que pretendía transformar el mundo conforme a sus valores más avanzados, y emerge una UE excepcionalista y defensiva que da prioridad a sus propios intereses y a la protección de su ciudadanía ante un orden internacional en descomposición y un mundo hostil y renuente a responder al modelo europeo ([Sanahuja y Comini 2018](#), 10).*

Ante el nuevo escenario de mayor proteccionismo por parte de Estados Unidos, el Gobierno argentino decidió “postergar” el trabajo con ese país y dar “prioridad” al acuerdo con la Unión Europea, con lo cual el Mercosur recuperó su importancia por ser la llave de esa negociación ([Cué 2017](#)).

La posición de Washington obligó a definir objetivos más modestos y limitados: el logro de la Presidencia del G20, aunque está sujeta a un criterio rotativo, el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),<sup>5</sup> el acuerdo del Mercosur con la Alianza del Pacífico<sup>6</sup> y la Unión Europea. Este último tuvo un impulso acelerado, como se observó en la gira oficial de Macri a España en febrero de 2017, donde intentó que ese país fuera el “puente” entre el Mercosur y la UE, tratando de aprovechar su afinidad ideológica con Mariano Rajoy del Partido Popular (PP), además del interés peninsular por recobrar la preeminencia como inversor en el país.

#### *Comienzos del juego negociador*

En esta nueva instancia, el primer encuentro de negociadores de ambos bloques comerciales se realizó entre el 20 y 24 de marzo de 2017, luego de un *impasse* de casi cinco años, con un gran entusiasmo por parte de los países del sur, pero se encontró con otras prioridades por parte del Viejo Continente, como la reconstrucción de la tríada ante la defección norteamericana por medio de la firma con Japón, la renovación de los TLC con México y Chile, y el Acuerdo Económico y Comercial Global con Canadá, todos miembros del TPP 11. Si bien se anunció “satisfacción por los avances logrados”, no existieron detalles sobre ellos, cuestión que abrió lugar a una gran cantidad de especulaciones sobre los contenidos de la negociación ([Simonoff 2017](#)).

En marzo de 2018, la Cancillería debió responder a las críticas ante la falta de transparencia e información del proceso negociador como por la carencia de estudios de impactos sobre la economía argentina por expertos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Con respecto al primero, el subsecretario de Mercosur y Negociaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Victorio Carpintieri, señaló que:

*Nosotros vamos a seguir haciendo más acuerdos comerciales y la transparencia es un valor que este Gobierno tiene presente en sus actuaciones. Pero hay que admitir que este es un reclamo que se siente mucho. Con todo, considero que es injusto que se diga que hay opacidad ([Stagnaro 2018](#)).*

Fue interesante como el funcionario no percibió la incompatibilidad evidente entre un proceso negociador a puertas cerradas, que es característico de esos modos de negociación, con la transparencia del mismo. Pero como oportunamente señaló Andrés Musacchio:

*Solo cuando el acuerdo esté cerrado, es puesto a consideración de las instancias institucionales pertinentes para que se vote a libro cerrado a favor o en contra, sin la participación activa de los actores económicos, políticos y sociales involucrados ([Musacchio 2017](#), 5).*

En las negociaciones existieron resistencias europeas a la ampliación de los cupos de exportaciones de carne y etanol, y los sudamericanos sostuvieron que el proceso de desgravación de los bienes industriales debe ser de unos 10 o 15 años, y que debería encararse de forma “gradual y responsable”. Y, por lo declarado por el secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Horacio Reyser, esperaban que la última ronda fuese “durante la conferencia de la OMC en Buenos Aires” ([Simonoff 2018](#)).

Sin embargo, Francia apareció como la cabeza visible de esas resistencias al ingreso de productos agrícolas y ganaderos sudamericanos que amenazaban “la calidad de su cultura alimentaria, a su estilo de vida, a su manera de producir y competir” ([Avignolo 2018](#)).

A pesar de estos inconvenientes, el vicepresidente de la Comisión Europea, Jyrki Katainen, señaló en noviembre de 2017 que: “Estamos muy cerca de lograrlo, ambos bloques promovemos la apertura económica”, que se esperó anunciarlo en la Cumbre de la OMC de Buenos Aires ([Simonoff 2018](#)). Las necesidades políticas de los gobiernos de Macri y Temer los llevaron a buscar un acuerdo rápido para mostrar un triunfo de su estrategia de inserción internacional en ese cónclave. Por ello, no se dudó “en resignar” cláusulas que afectaban la producción y el trabajo regional en conversaciones secretas “para facilitar el acuerdo”, a diferencia de su contraparte europea ([Dellatorre 2017](#)).

Ante esta situación, la Unión Industrial señaló que estas negociaciones redujeron las “posibilidades de protección comercial” para el país y que dependían de sus pares “brasileños y de los granjeros franceses” más que de los funcionarios macristas ([Simonoff 2018](#)).

La indefensión del sector industrial explicaba la posición de la Unión Industrial Argentina, expresada en varias oportunidades y que aquí reflejamos en la nota que se envió a Miguel Braun (secretario de Comercio), donde se reconoció que:

*comparte y apoya el objetivo de profundizar la inserción argentina en la economía mundial, que implique simultáneamente una creciente participación de nuestros bienes y servicios en los flujos globales del comercio y un cada vez mayor contenido de valor agregado en nuestras exportaciones ([Informe Industrial 2018](#)).*

Pero se apuntó a la necesidad de llegar “un acuerdo equilibrado entre las partes” y que “es responsabilidad de las autoridades gubernamentales fundamentar objetivamente porqué el acuerdo resultaría beneficioso para la industria” ([Informe Industrial 2018](#)). El Grupo Fénix,

principal *ThinkTanke* económico de las universidades públicas, hizo una declaración oficial sobre el tratado donde siguió reclamando paridad en las negociaciones; de hecho, lo calificó como “desequilibrado”, ya que:

*Mientras se exige que América Latina reduzca aranceles en forma amplia, la Unión Europea solo ofrece otorgar cuotas de importación en bienes sin elaborar que no afecten gravemente a ningún país o sector productivo interno. Estas cuotas, a su vez, no estarán libres de pagar aranceles (Grupo Fénix 2018).*

Las ventajas que esgrimió la UE y que podrían generar inequidades con las economías conosureñas fueron:

*1) Propiedad intelectual (impacto fuertemente negativo sobre la industria de medicamentos); 2) denominación de origen; 3) compras gubernamentales: participación para europeos en igualdad de condiciones a nivel nacional, provincial y municipal; 4) e-commerce; 5) resolución de controversias en un tribunal multilateral; 6) exportación de lácteos a América del Sur; 7) trato nacional a las empresas de servicios europeos; 8) libre navegación por los ríos y mares de países del Mercosur; 9) trabas al movimiento de profesionales sudamericanos hacia la Unión Europea; 10) exclusión de los servicios audiovisuales de las cláusulas de liberalización del tratado; 11) liberalización automática de cualquier nuevo servicio que aparezca (lo que desprotege la actividad innovativa en nuestra región) (Grupo Fénix 2018).*

Para revertir estos efectos señalados por el Grupo Fénix, la Unión Industrial Argentina hizo las siguientes sugerencias y recomendaciones para el proceso negociador: exigió un trato especial y diferenciado a favor del Mercosur, mayor acceso al mercado europeo de bienes agrícolas y alimentos procesados, eliminación de los subsidios europeos agrícolas, suspender temporalmente las preferencias arancelarias, control a fin de evitar triangulación de productos de otro origen (fundamentalmente desde China), flexibilidad arancelaria con la finalidad de proteger “industrias nacientes”, mantener los esquemas de devolución de impuestos y tarifas a los exportadores, limitar tanto el acceso al mercado de compras y contrataciones públicas, como la protección bajo indicaciones geográficas (IGs) a vinos y bebidas espirituosas (Informe Industrial 2018).

El economista y ex secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Carlos Bianco, señaló en el mismo sentido que las manufacturas nacionales serían las grandes perjudicadas por una mayor afluencia de las europeas e incluso por cuestiones de propiedad intelectual que perjudicarían al sector farmacéutico, y que el único beneficio sería “un incremento de la cantidad de carne a vender a la UE” (Stagnaro 2017).

Desde la Cancillería se dijo que el acuerdo ayudaría “a mejorar la competitividad” y generaría “pequeños beneficios para el crecimiento de la economía argentina” y con respecto a la falta de estudios, Carpintieri señaló:

Es difícil ver cómo impacta este acuerdo en la macroeconomía, en el sentido del efecto sobre las exportaciones y el empleo. No hay estimaciones sobre ello (en [Stagnaro 2018](#)).

Resultaba extraña la inexistencia de estudios oficiales con respecto al impacto sobre la economía. En esa misma dirección, el secretario Reyser señaló:

*las economías de los países de ambos bloques son muy relevantes y van a generar oportunidades para los sectores industriales, para las pymes y para los sectores de alimentos [...] Les puedo garantizar que vamos a ser muy proactivos para llegar a un acuerdo (Tiempo Argentino 2018).*

Desgraciadamente, el rumbo de la negociación y su secretismo hizo dudar de esa proactividad proclamada por el funcionario argentino teñida por una creencia más que en datos objetivos de la realidad. Como indicó en su momento Carlos Bianco:

*Los análisis de impacto existente muestran que la eventual firma del acuerdo generará resultados comerciales positivos solo en el caso de la UE, mientras que el Mercosur se verá perjudicado por un mayor déficit comercial bilateral y por la reprimarización de su producción y su oferta exportable, allende la consabida inundación de productos industriales de media y alta tecnología provenientes de Europa ([Bianco 2017](#)).*

En una lectura más general, podríamos decir junto a Rodrik:

*Los defensores del libre comercio suelen conceder a menudo que algunas personas pueden resultar perjudicadas a corto plazo, pero a continuación argumentan que, a largo plazo todos (al menos la mayoría) van a salir mejor parados. En realidad, no hay nada en la teoría económica que garantice que esto sea así y sí, en cambio muchas cosas sugieren lo contrario. Un conocido resultado de Wolfgang Stolper y Paul Samuelson afirma que algunos grupos sufrirán necesariamente pérdidas de ingreso a largo plazo a causa del libre comercio ([Rodrik 2011](#), 271).*

No fue la primera vez que la Argentina frente a una depresión mundial se concentró en salvar a solo un sector de sus exportaciones a costa de toda su economía. En el escenario de la Gran Depresión, abandonó el patrón de relacionamiento con Gran Bretaña desde el Tratado de 1824 que se había basado en el libre cambio, por otro, el de reciprocidad en el Roca Runcimanen 1933.<sup>2</sup>

A principios de diciembre de 2017, la negociación en Bruselas entre funcionarios del Mercosur y la UE estuvo trabada en la oferta europea de 70000 toneladas de res con hueso, cuestión que los conosureños consideraron insuficiente. A pesar de estos inconvenientes el Gobierno argentino pidió que se firmara un “acuerdo político para mostrar algún avance en la Cumbre de la OMC y así mostrarse como un campeón del libre comercio” ([Simonoff 2018](#)). Finalmente, la negociadora europea señaló que no ampliaría la cuota de carne y biocombustibles, con lo cual se trabaron nuevamente las conversaciones e impidieron el anuncio del acuerdo en el cónclave, como pretendía el gobierno argentino ([Naishtat 2017](#)).

A inicios de 2018, la UE ofreció subir la cuota de 70 000 a 90 000 toneladas como forma de destrabar el acuerdo, aunque era una cifra muy lejana a las 150000 que exigieron los sudamericanos. A las presiones de Francia, Irlanda y Polonia se sumó Bélgica, motivo por el cual la Comisión Europea admitió que “quedan por resolver asuntos difíciles” con el Mercosur, cediendo a la nueva presión de los productores europeos, sumando a ellas las denuncias contra el biodiesel argentino ([Idafe 2018](#)).

En la gira europea de 2018, Macri llegó a Francia con el objetivo de destrabar la resistencia al deseado tratado por las cuotas de carnes y otros productos agrícolas, sin ningún éxito.

Los tiempos electorales brasileños sumaron una nueva complicación que puso en suspenso nuevamente el proceso de negociación del tratado por la defensa de su industria automotriz (los europeos exigían un 45% de componentes locales), el azúcar y el etanol (de los cuales esperaban una mejora de la oferta). Mientras que los argentinos trataron de alcanzarlo, también se encontraban presionados por las economías regionales, los productores olivícolas y el sector lácteo ante la existencia de otras diferencias en torno a las indicaciones geográficas y de propiedad intelectual ([Beldyk 2018](#)).

A pesar de ello, tras la reunión entre los jefes de Itamaraty y del Palacio San Martín, Henrique Meirelles y Jorge Faurie, en marzo de 2018, este último declaró que el tratado “está más vivo que nunca” ([Simonoff 2018](#)).

Pero el entusiasmo de los gobiernos del Cono Sur tuvo un momento de incertidumbre cuando en la 52° Cumbre del Mercosur de Asunción se evaluó que el proyecto estaba “al filo del naufragio” porque los europeos no resolvieron el tema agrícola y, ante esta situación, los gobiernos de Argentina y Uruguay “estarían interesados en avanzar por separado en tratados con China”, cosa que Brasil descartó ([Gosman 2018a](#)).

Esto fue reafirmado por el periodista Raúl Dellatorre, quien informó que, ante el fracaso de las negociaciones entre mercado argentino y la UE, el Gobierno argentino pidió la anulación de la Resolución 32/00 que prohíbe a los miembros negociaciones individuales por fuera del bloque para que cada uno pudiera llegar a un acuerdo con aquellos en soledad (Dellatorre 2018).

A pesar de que la UE siguió presionando para llegar a un acuerdo, el triunfo de Jair Bolsonaro en las presidenciales brasileñas generó inicialmente cierta tensión, ya que el futuro ministro de Economía Paulo Guedes declaró que ni Argentina ni el Mercosur eran la “prioridad” del nuevo Gobierno, cosa que causó conmoción en Buenos Aires. ([Página/12 2018a](#)).<sup>8</sup> Aunque luego tuvo que disculparse ([Página/12 2018b](#)) y el Gobierno argentino evaluó -tanto en palabras del Canciller, Jorge Faurie, como en las del Embajador argentino en Brasil, Carlos Magariños- que descartaban cambios profundos ([Gosman 2018b](#)), pero que existen fuertes presunciones de que se estaría asistiendo a un cambio de la estrategia de inserción regional brasileña que se había sostenido desde la década de 1980.

La Cumbre del G20 en Buenos Aires a finales de 2018 fue una nueva oportunidad perdida para el anuncio de acuerdo que seguía demorado por las reticencias europeas a aumentar las cuotas del etanol y carnes. Esto no amilanó al presidente argentino, quien señaló en la reunión del bloque regional realizada en Montevideo a fines de 2018 que “nunca se estuvo antes tan cerca de lograrlo” (Simonoff 2019).

En la primera reunión bilateral con Bolsonaro a mediados de enero de 2019 se acordó la “flexibilización” del Mercosur, es decir, la declaración de libertad de acción para los socios. Por otro lado, los medios argentinos destacaron la “luz verde” que el Gobierno brasileño le habría dado a [Macri para avanzar en el acuerdo UE-Mercosur \(Neibieskilwiat 2019a\)](#).

### *La tercera es la vencida*

Luego de dos intentos de anuncios frustrados en las cumbres de Buenos Aires de la OMC y el G20, finalmente se realizó en Osaka en 2019 bajo el título “Acuerdo de Asociación Estratégica



Mercosur-Unión Europea”. Fue presentado como algo más que uno en materia comercial, ya que desde el Gobierno argentino se señaló que establece “un vínculo político, cultural y económico estratégico y permanente con la Unión Europea” (MRREEyC 2019a).

En esta oportunidad, la decisión del bloque conosureño se vio reforzada por la necesidad de anunciarlo antes de la campaña electoral argentina ([Neibieskilwiat 2019b](#)), y desde el lado europeo, la decisión del presidente del Gobierno español, el socialdemócrata Pedro Sánchez, junto a otros seis jefes de Estado (Merkel de Alemania; Costa de Portugal; Rutte de los Países Bajos; Babis de República Checa; Karins de Letonia; y Lofven de Suecia), quienes elevaron una nota al presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, donde señalaron que se “haga lo posible para culminar ya las negociaciones con el Mercosur” ([Idafe 2019](#)).

Los resultados concretos de la negociación han sido por lo menos desparejos, más allá de la proclamada adhesión a los principios del libre cambio, nos encontramos con que todos los puntos que los europeos buscaron en el acuerdo fueron logrados,<sup>9</sup> mientras que las cuotas reclamadas desde la Argentina para productos agrícolas fueron sensiblemente recordadas.<sup>10</sup>

Además, cabe recordar, como lo hizo Julieta Zelicovich en un reportaje de Javier Lewkowicz, que las cuotas no implican libertad de circulación para esos productos, sino que estos deben adecuarse a las normas productivas europeas (Lewkowicz 2019a). Los ganadores y perdedores se determinarán, como lo señalado por la investigadora rosarina, por los elementos que limitan la capacidad de desarrollo del país: la prohibición de retenciones,<sup>11</sup> la reducción arancelaria y las disposiciones fitosanitarias “y obstáculos técnicos a las importaciones que quedan muy limitados, así como también el rol de las empresas del Estado, que son otro elemento de política desarrollista” (Lewkowics 2019a).<sup>12</sup>

Uno de los problemas más serios para solucionar las asimetrías es de dónde el Gobierno argentino conseguirá financiamiento para la “adaptación” de aquellos sectores afectados por el acuerdo, aunque se comprometió a hacerlo, las tasas elevadas que se pagan en Argentina son elevadas ([Valli 2019](#)). Tampoco está claro cómo con estos efectos de este acuerdo se logrará “promover el comercio” ([Macri 2019](#)); no existe ningún ejemplo de asociación entre los europeos y unidades políticas periféricas que haya sido beneficiosa para estas últimas. Como ha sostenido Vázquez del Faro:

*[C]asi dos décadas de aplicación de este tipo de acuerdos comerciales asimétricos entre la UE y economías emergentes como las de Egipto, Chile, Sudáfrica, Marruecos, Argelia y México dejan un mensaje claro: son un negocio redondo para las empresas y los trabajadores europeos ([Vázquez del Faro 2019](#)).*

Aunque en realidad hay un problema de fondo, como lo indicó Dani Rodrik hace casi una década, no solo son estos detalles -nada menores, por cierto-, sino aspectos más generales de una estrategia de inserción como esta:

*centrada en acuerdos comerciales para abrir mercados, malgasta mucho capital político y negociador para obtener unas exiguas ganancias económicas. Y aún peor, descuida el principal defecto del sistema, que es la falta de un apoyo generalizado entre la gente corriente ([Rodrik 2011, 271-272](#)).*

Pero volviendo a las acciones vinculadas con el tratado, en su 54° Reunión del Consejo de Mercado Común realizada en Santa Fe en julio de 2019, más allá de la euforia reinante por el anuncio, se discutió un esquema de aplicación provisional del mismo:

*[S]e requiere la aprobación de los cuatro parlamentos nacionales para la entrada en vigor definitiva, aunque en Santa Fe se acordó explorar una vía adhoc apurar los efectos concretos del acuerdo. 'Se está evaluando la posibilidad de entrada en vigor provisional de manera bilateral para los Estados parte que lo vayan ratificando. Nosotros somos favorables a eso y sabemos que otros países del bloque también' ([Barrio 2019](#)).*

Respecto a esta forma de aplicación anticipada, la especialista Julieta Zelicovich planteó:

*Esto implica que una vez que el Parlamento Europeo ratifique la parte comercial, la ratificación en el Mercosur se realizaría por país. Es decir que, si ratifica Brasil, allí entraría en vigor. Esto implica un mecanismo de presión, porque el que no ratifica compite con importados europeos que ingresan al país vecino sin obtener beneficios del acuerdo en sus exportaciones (en [Lewkowicz 2019a](#)).*

La llegada de este acuerdo llevó a un entusiasmo exagerado por parte de la administración que casi inmediatamente anunció otro conel Acuerdo Europeo de Libre Comercio(EFTA, por sus siglas en inglés) (MRREyC 2019b) y el inicio de negociaciones con Brasil para un TLC con Estados Unidos ([Neibieskilwiat 2019c](#)):<sup>13</sup>

*Los gobiernos de Mauricio Macri y Jair Bolsonaro y sus contrapartes europeas y norteamericanas saben que la coyuntura política actual ofrece la oportunidad para que los países asuman compromiso de desregulación comercial que pueden ser determinantes para consolidar un perfil de especialización primaria para países de la región ([Lewkowicz 2019b](#)).*

Incluso aquel sentimiento los llevó a subestimar las señales alarmantes que aparecen del otro lado del Atlántico, como el rechazo austríaco que fue reducido a una mera cuestión electoral ([Clarín 2019](#)), y la creciente tensión de Francia<sup>14</sup> e Irlanda con Bolsonaro por la situación de los incendios en la zona amazónica, aunque que esto podría ser una excusa de otros motivos más profundos ([Avignolo 2019](#)).<sup>15</sup>

## **5. Conclusiones**

Mauricio Macri no fue el primer presidente argentino en sostener la naturalidad de nuestros vínculos con Europa; en alguna oportunidad Bartolomé Mitre lo hizo para fundamentar el rechazo a sostener alianzas con los países de región, diciendo que la complementariedad económica (o aceptación de la división internacional de trabajo), vinculaba a la Argentina más con los países industriales al otro lado del Atlántico que con sus vecinos.

Por mucho se parece a la situación de la década de 1930, cuando en el medio de otra transición de sistema global y con un liberalismo en crisis, la alianza conservadora gobernante en el país decidió atar toda la economía a la carne enfriada.

En algún sentido, la firma del TLC entre la UE y el Mercosur es asimilable a esos ejemplos históricos, ya que se acepta el rol de proveedor de manufacturas de los primeros (poniendo en jaque a las propias), pero el de exportadores de productos agropecuarios argentinos está sujeto a

las políticas de subsidios, cuotas y reglamentación sanitaria que restringen esa función en rubros como lácteos, vinos, carnes, etc.

Además, la apuesta por la UE -claramente un actor secundario frente a Washington y Beijing- lleva a preguntarnos sobre la oportunidad de este acuerdo en el medio de una guerra comercial lanzada por Donald Trump contra China. Por si esto fuera poco, los aranceles impuestos afectarán la relación con la Unión Europea, ya que sus bienes sin las barreras encontrarán mercado en nuestras latitudes y podrán atemperar las restricciones impuestas por Washington.

Estas negociaciones junto al ingreso a la OCDE y diferenciándose del clima proteccionista imperante desde la asunción de Trump, fueron el mecanismo como la administración macrista supuso el “retorno” al mundo.

Para esa gestión, el Mercosur tuvo un valor de “puente” a los acuerdos OMC plus, la derecha conservadora argentina lo consideró como una atadura de la libertad de Argentina de vincularse con el “Primer Mundo”, por ello, sus referencias fueron considerarlo como parte del “aislamiento”, nunca se sintieron cómodos con él, prefieren la fuga hacia el Pacífico con Colombia, Chile, Perú y México.<sup>16</sup>

El mundo es un lugar complejo que debemos entender, no con fórmulas de *marketing* electoral, sino con un análisis riguroso que permita determinar nuestras capacidades para que este tipo de iniciativas sean una oportunidad para ambas partes y no solo para una de ellas.

## Referencias

Arrighi, Giovanni. 2007. *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Akal.

Avignolo, María Laura. 2019. “Francia e Irlanda critican a Bolsonaro y peligra el Acuerdo UE-Mercosur”. *Clarín*, 24 de agosto.

\_\_\_\_\_. 2018. “El campo francés, la principal traba en el acuerdo con el Mercosur”. *Clarín*, 5 de mayo.

Barrio, Facundo. 2019. “Nuevo Mercosur: entre la apertura y cuentas pendientes”. *Perfil*, 20 de julio.

Beldyk, Mariano. 2018. “El acuerdo UE-Mercosur entre en zona roja por los tiempos de Brasil”. *Perfil*, 4 de marzo.

Bianco, Carlos. 2017. “Tragedia histórica”. *Página/12*, 4 de septiembre.

*Clarín*. 2019. “Austria vetó el acuerdo Mercosur-Unión EU, pero el Gobierno minimizó la decisión”, 20 septiembre.

Cué, Carlos. 2017. “Malcorra: Latinoamérica no es más dura con Trump porque México no lo pide, busca un acercamiento”. *El País*, 6 de febrero.

\_\_\_\_\_. 2016. “Argentina intenta salvar el pacto Europa-Mercosur”. *El País*, 22 de abril.

Dellatorre, Raúl. 2018. “Si Mercosur no negocia, Macri lo regala”. *Página/12*, 23 de septiembre.

\_\_\_\_\_. 2017. “Una región en oferta”. *Página/12*, 29 de octubre.

European Commission. 2016. *Comprehensive free trade agreement with Mercosur. Potential gains for the EU*. Bruselas. Acceso el 31 de julio de 2018. <https://bit.ly/3aaGGKc>

*El Cronista*. 2017. "Macri prometió que Argentina será el supermercado del mundo", 17 mayo.

Fodor, Jorge y Arturo O'Connell. 1973. "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX". *Desarrollo Económico* 49: 3-65.

Gosman, Eleonora. 2018a. "El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur está al borde del naufragio". *Clarín*, 18 de junio.

\_\_\_\_\_. 2018b. "Argentina descarta cambios en la relación con el Brasil de Bolsonaro y en el Mercosur". *Clarín*, 30 de octubre.

\_\_\_\_\_. 2013. "Diferencias con Brasil por la negociación entre el Mercosur y la Unión Europea". *Clarín*, 27 de agosto.

Grupo Fénix. 2018. "Política exterior y negociaciones con la Unión Europea". *Voces en el Fénix*. Buenos Aires, junio. Acceso el 1 de agosto. <https://bit.ly/2DUBka0>

Idafe, Martín. 2019. "El Presidente español pide que se acelere el acuerdo entre la UE y el Mercosur". *Clarín*, 22 de junio.

\_\_\_\_\_. 2018. "La UE mejora la oferta de carne al Mercosur, pero presiona con el biodiesel argentino". *Clarín*, 1 de febrero.

Informe Industrial. 2018. "Acuerdo UE-Mercosur: la UIA tiene mucho que decir". Acceso el 1 de agosto. <https://bit.ly/2V9bwfK>

Lewkowicz, Javier. 2019a. "El Estado va a perder margen de maniobra". *Página/12*, 25 de julio.

\_\_\_\_\_. 2019b. "Estados Unidos ajusta las riendas". *Página/12*, 2 de agosto.

Lucero, Juan. 2019. "Integración desequilibrada". *Página/12*, 29 de julio.

Macri, Mauricio. 2019. *Mensaje del presidente Mauricio Macri en la 74ª Sesión de la Asamblea General de la ONU*. Nueva York, 24 de septiembre. Acceso el 3 de diciembre. <https://bit.ly/2zXNcGp>

Malcorra, Susana. 2016. "Argentinian foreign policy under Mauricio Macri. The future of Argentina. A conversation with...". *Council on Foreign Relations Events*. Washington. Acceso el 2 de diciembre. <https://on.cfr.org/2BuZ4Ai>

\_\_\_\_\_. 2015. "Hay que lograr una política que represente la potencialidad de Argentina". *Infobae*, 1 de diciembre. Acceso el 2 de diciembre. <https://bit.ly/2Nqi6dQ>

Marreiro, Flávia y Javier Lafuente. 2018. "El 'Brasil primero' del ganador abre incertidumbres en la política exterior". *El País*, 29 de octubre.

Mearsheimer, John. 2009. "Reckless and realism". *International Relations* 23: 241-255.

Merino, Gabriel. 2018. "El Mercosur en tiempos de retorno neoliberal". En *Geografías del presente para construir el mañana: miradas geográficas que contribuyen a leer*, compilado por Claudia

Mikkelsen y Natasha Picone, 1055-1067. Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

MRREEyC (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). 2019a. *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE. Resumen informativo elaborado por el Gobierno argentino*. Buenos Aires. Acceso el 3 de diciembre. <https://bit.ly/2Z6bYg0>

\_\_\_\_\_. 2019b. "Comunicado conjunto: cierre de las negociaciones Mercosur EFTA". *Información para la Prensa* 334/19. Buenos Aires, 23 de agosto. Acceso el 3 de diciembre. <https://bit.ly/3fKQn3s>

Montesa, Ferran y Blanca Azcárat e . 2015. "Una OTAN de la economía". *Le Monde Diplomatique en español* 240, octubre. Madrid. Acceso el 3 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/2YqPPKa>

Musacchio, Andrés. 2017. "Defensa de la autonomía nacional". *Cash, Suplemento Económico de Página/12*, 2 de abril.

Naishtat, Silvia. 2017. "Mercosur-UE: Europa avisó que no ampliará compra de alimentos". *Clarín*, 7 de diciembre.

Neibieskilwiat, Natasha. 2019a. "Acuerdo UE-Mercosur: Bolsonaro le dio luz verde a Macri para avanzar". *Clarín*, 20 de enero.

\_\_\_\_\_. 2019b. "Mercosur-UE: quieren firmar el acuerdo antes de las elecciones de octubre". *Clarín*, 7 de junio.

\_\_\_\_\_. 2019c. "Tras el pacto con Europa, Macri y Bolsonaro buscan avanzar en un acuerdo comercial con EEUU". *Clarín*, 5 de julio.

\_\_\_\_\_. 2019d. "La embajadora de Francia sobre el acuerdo Mercosur-Europa: 'Hay que esperar, ahora no es el momento de firmarlo'". *Clarín*, 24 septiembre.

*Página/12*. 2018a. "La prioridad no es el Mercosur", 30 de octubre.

\_\_\_\_\_. 2018b. "Se arrepintió mucho, poquito, nada", 31 de octubre.

Pagni, Carlos. 2019. "Mercosur y la euforia del comercio libre". *El País*, 9 de julio.

Rodrik, Dani. 2011. *La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.

Sanahuja, José A. y Nicolás Comini . 2018. "Las nuevas derechas frente a una globalización en crisis". *Nueva Sociedad* 275: 32-46.

Segura, Jimena. 2013. "Presionan a Dilma para profundizar los rasgos neoliberales del modelo actual". *Tiempo Argentino, Economía*, 25 de agosto.

Simonoff, Alejandro. 2019. "Los Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina". Ponencia presentada en el Primer encuentro de reflexión sobre relaciones internacionales "Construyendo comunidad: un balance de las relaciones internacionales desde Argentina". Buenos Aires, 23 y 24 de mayo.

\_\_\_\_\_ 2018. “El choque con la realidad y los cambios en el Palacio San Martín (marzo 2017-marzo 2018)”. *Anuario 2018*. La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Acceso el 1 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/2YoYr42>

\_\_\_\_\_ 2017. “Presentación del vigesimoséptimo informe semestral sobre política exterior del Gobierno argentino (marzo 2017-septiembre 2017). Cambio en el mejor equipo de los últimos cincuenta años”. *Revista Relaciones Internacionales* 53. Acceso el 1 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3eFsP01>

\_\_\_\_\_ 2014. “Informe anual de la política exterior del Gobierno argentino (marzo 2013-marzo 2014)”. *Anuario 2014*. La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Acceso el 1 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/318JbKs>

\_\_\_\_\_ 2009. “Retenciones y política exterior”. *Relaciones Internacionales* 18 (37): 187-210. Acceso el 1 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3kyPY7F>

Stagnaro, Randy. 2018. “Duras críticas a las negociaciones con la UE”. *Tiempo Argentino*, 6 de mayo.

\_\_\_\_\_ 2017. “Presentarán el acuerdo con la UE en la cumbre de la OMC”. *Tiempo Argentino*, 12 de noviembre.

*Tiempo Argentino*. 2018. “Avanzan las discusiones para un acuerdo con otro bloque europeo”, 6 de mayo.

Valli, Patricia. 2019. “El financiamiento, talón de Aquiles de la ‘adaptación’ para competir con Europa”. *Perfil*, 7 de julio.

Vázquez, Federico. 2016. “La nostalgia por un mundo que ya no es”. *Le Monde Diplomatique* 18: 206, agosto. Buenos Aires.

Vázquez del Faro. 2019. “Acuerdo Mercosur-Unión Europea: la negativa experiencia de otras economías emergentes”. *Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior*. Acceso el 3 de diciembre. <https://bit.ly/3hO6gPQ>

Venegas Loaiza, Andrés. 2018. “Hoy se firmará el nuevo Tratado Transpacífico sin la participación de Estados Unidos”. *La República*, 8 de marzo. Bogotá.

Zelicovich, Julieta. 2017. “China, los tratados de libre comercio y la gobernanza global del comercio internacional en el siglo XXI”. *Estudios Internacionales* <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4n3p113> (3): 113-129.

## Notas

**Financiación:** el presente artículo fue realizado en el marco del proyecto “Pensar históricamente el tiempo reciente” (H 812), financiado por el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación (Argentina), y ejecutado en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Plata (UNLP) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina).

**1** La parálisis en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2003 fue un buen ejemplo de la nueva situación.

**2** Esta estrategia se refiere a ver los acuerdos impulsados por Obama (TTP y TITP) como movimientos de pinzas que se ejecutan de forma simultánea para vulnerar la posición de China en el campo del comercio e inversiones, imponiéndole sus condiciones.

**3** Su importancia ha sido decreciente desde la segunda mitad del siglo XX producto de las políticas de subsidios implementados desde la creación del Programa Agrario Común de la Comunidad Económica Europea.

**4** Nótese en este aspecto que las élites empresariales de ambos países estaban preocupadas por los efectos de las “pinzas de cangrejo”, pero sin percibir la existencia de nuevos polos, como el caso de China, que podrían diversificar las fuentes de financiamiento.

**5** Hizo su pedido de ingreso formal en junio de 2016.

**6** Argentina ingresó como observador en junio de 2016 y el Mercosur firmó un plan de acción para encaminar la integración política y comercial con ese foro el 24 de julio de 2018.

**7** El temor de quedar excluidos del área económica británica por la existencia de la cláusula de “preferencia imperial” de la Conferencia de Ottawa de 1932, llevó a la firma del Acuerdo Roca-Runciman de 1933 que, como señalaron Fodor y O’Connell, no solo eran infundados, sino también pusieron en peligro a toda la economía, para defender un porcentaje mínimo (Fodor y O’Connell 1973).

**8** Con respecto al Mercosur, quedó en “entredicho”, ya que, al modo de Trump, “se ha mostrado partidario de pactar acuerdos bilaterales con cada país y no tanto en bloque” (Marreiro y Lafuente 2018).

**9** En una información que la Comisión Europea difundió en 2016 para sus empresarios, se indicó como oportunidades para: un acceso fácil y privilegiado a un mercado grande y atractivo; la ventaja un acceso privilegiado al Mercosur; el ahorro de impuestos aduaneros; oportunidades para los sectores más competitivos de la Unión Europea; acceso a materias prima a precios competitivos; acceso preferencial a un mercado de servicios; y lograr igualdad de condiciones para las empresas europeas en compras públicas (European Commission 2016). Todos se lograron, salvo el último que tuvo un resultado parcial.

**10** Como ha señalado Lucero, ha habido retroceso en el volumen ofrecido: La oferta de Europa al Mercosur para el año 2004 fue de 100000 toneladas de carne. Luego de varios años se había acordado que no habría propuestas menores a los niveles del año 2004, al tiempo que la propuesta en el 2010 del Mercosur fue de abrir el mercado a 400000 toneladas. Lo acordado bajo la gestión de Cambiemos, sin embargo, fueron 99000 toneladas de carne (Lucero 2019).

**11** Las retenciones tienen claramente un doble fin económico, ya que permiten separar los precios internos de los externos y, obviamente, fiscal, pero también es un instrumento que permite diseñar una política de desarrollo e inserción internacional (Simonoff 2009).

**12** Por ese motivo, existen resistencias de sectores industriales a la firma del tratado, pero con la excusa de la pérdida de competitividad ven una oportunidad para llevar adelante la reforma laboral (Stagnaro 2018).

**13** Como señaló el periodista Carlos Pagni, el acuerdo con Washington tiene como dificultad principal la competitividad de las economías mercosurianas con la norteamericana en materia agrícola, pero también otras como el régimen de patentes (Pagni 2019).

**14** Fueron significativamente las declaraciones de la nueva embajadora francesa en Argentina, Claudia Scherer-Effosse, quien señaló que como ocurrió con otros acuerdos “hay que esperar, ahora no es el momento de firmarlo” (Neibieskilwiat 2019d).

**15** Una de las condiciones por las cuales los países con mayores intereses agrícolas de Europa aceptaron fue sobre la base de condiciones ambientales que se deben cumplir en el Cono Sur.

**16** No es la primera vez que uno de los socios plantea esta cuestión, recuérdese que Uruguay, en el medio de la crisis de las Pasteras con Argentina, lo reclamó sin mayor suerte.

HTML generado a partir de XML-JATS4R por