

Décadas en proceso: el Acuerdo UE-MERCOSUR

Décadas em processo: o acordo UE-MERCOSUL

*Guilherme Thudium** 

*Luana Margarete Geiger** 

*Marc Castillo*** 

*Sírio Sapper** 

* Universidad Federal de Río Grande del Sur (UFRGS), Brasil.

** George Washington University, Estados Unidos.

Resumen: La firma del acuerdo comercial MERCOSUR-UE en 2019, en la cumbre del G20, ha expandido el alcance global del bloque comercial sudamericano como un actor multilateral y representa el mayor acuerdo comercial jamás logrado por la Unión Europea y el MERCOSUR. El propósito de este artículo es analizar brevemente los detalles del acuerdo, así como las motivaciones que llevaron a su firma después de un período de 20 años de negociaciones intermitentes. También intentamos contextualizar este acuerdo con otros TLC que la UE ha llevado a cabo en las Américas durante la última década, como el TTIP, el CETA y el Acuerdo Comercial UE-México. Argumentamos que esos nuevos acuerdos mega-regionales, aunque arraigados en escenarios de beneficio mutuo, compiten por establecer nuevas reglas de comercio internacional.

Resumo: A assinatura do acordo comercial MERCOSUL-UE em 2019, na cúpula do G20, ampliou o alcance global do bloco comercial sul-americano como ator multilateral e representa o maior acordo comercial já alcançado pela União Europeia e pelo Mercosul. O objetivo deste artigo é analisar brevemente os detalhes do acordo, bem como as motivações que levaram à sua assinatura após um período de 20 anos de negociações intermitentes. Também buscamos contextualizar esse acordo com outros ALCs que a UE

E-mail: guilherme.thudium@ufrgs.br

Recibido: 11/08/2020. Aceptado: 29/04/2021.

Investigación realizada con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamiento 001.



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0.

celebrou nas Américas durante a última década, como o TTIP, o CETA e o Acordo Comercial UE-México. Argumentamos que esses novos acordos megarregionais, embora enraizados em cenários de benefício mútuo, competem para estabelecer novas regras de comércio internacional.

Palabras clave: MERCOSUR, Unión Europea, Acuerdos mega-regionales.

Palavras-chave: MERCOSUL, União Europeia, Acordos megarregionais.

1. INTRODUCCIÓN

Con casi 800 millones de personas y una cuarta parte del PIB mundial, la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR sellaron un poderoso acuerdo de libre comercio en 2019 cubriendo bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales, rompiendo el estancamiento de 20 años de un proceso de negociación intermitente. El acuerdo UE-MERCOSUR se ve como un momento histórico en medio de las tensiones comerciales internacionales y representa el mayor acuerdo único que ambos bloques comerciales han concluido.

Para el MERCOSUR, el acuerdo significa que el bloque comercial está entrando en el mundo de los acuerdos comerciales preferenciales (PTA)¹ modernos y ambiciosos, una realidad con la cual la UE está más familiarizada. Este artículo supone que el acuerdo comercial UE-MERCOSUR es parte de la profundización de una agenda comercial mega-regional que es responsable por la expansión del panorama económico y la formación de nuevas reglas de comercio, operacionalizadas por medio de acuerdos mega-regionales como el acuerdo comercial UE-MERCOSUR. Como resultado, los acuerdos mega-regionales modernos tienen una gran influencia sobre el sistema de comercio internacional y la configuración del orden global².

La coexistencia del multilateralismo y el regionalismo en la formación de las reglas del comercio ha entrado en una etapa de conflicto o, como lo dicen Robert Keohane y Julia C. Morse, en un “contra-multilateralismo”³. Este fenómeno ocurre cuando los estados y / o actores no estatales cambian su enfoque de una institución multilateral existente, creando una forma alternativa. Otros ejemplos de acuerdos comerciales mega-regionales importantes, que la UE ha llevado a cabo en los últimos años en las Américas, son la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) con los

1 “Does the MERCOSUR Trade Deal Mean Brazil Will Finally Open Up?”. *Americas Quarterly*. 15 jul 2019. Disponible en: <<https://www.americasquarterly.org/content/does-mercosur-trade-deal-mean-brazil-will-finally-open>>.

2 TRUBEK, D., MOROSINI, F. y BADIN, Michelle Ratton Sanchez. “Brazil in the Shadow of Mega-Regional Trade and Investment Standards: beyond the grand debate, pragmatic responses”. *Legal Studies Research Paper Series* 2017, n. 1401. Disponible en: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2923821>.

3 KEOHANE, R., MORSE, Julia C. “Counter-multilateralism”. En: MORIN, J.; NOVOTNÁ, T.; PONJAERT, F. y TELO, M. (Ed.) *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a globalized world*. New York: Routledge, 2016.

Estados Unidos, el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) con Canadá y el Acuerdo Comercial UE-México. Al mismo tiempo, el MERCOSUR también concluyó negociaciones sustanciales con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en agosto de 2019⁴.

Sin embargo, el acuerdo aún no está cerrado. Los dos bloques deben finalizar el texto legal del acuerdo mega-regional UE-Mercosur, que luego se presentará al Parlamento Europeo para su ratificación. El propósito de este documento es proporcionar una breve reseña histórica del acuerdo desde el inicio formal de las negociaciones en 1999, así como destacar algunas de sus características y complejidades.

2. EVOLUCIÓN DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Durante la mayor parte del siglo XX, el interés europeo en América Latina fue escaso. Sin embargo, desde el cambio de siglo, la UE comenzó a considerar a Brasil como un posible líder en América del Sur capaz de contener la influencia del bolivarianismo al lograr un equilibrio entre el crecimiento económico y la inclusión social⁵. En 1999, el año en que Hugo Chávez llegó al poder en Venezuela, la primera cumbre UE-América Latina, celebrada en Río de Janeiro, estableció una asociación estratégica entre ambas regiones. La percepción común entre los responsables políticos europeos en ese momento era que la UE compartía valores comunes con Brasil cuando se trataba de la defensa del multilateralismo en la política global, la estabilidad política, el mantenimiento de los regímenes democráticos y la lucha contra la pobreza en la región.

La premisa de un bloque latinoamericano que se extiende más allá de la influencia de Washington es novedosa y bastante significativa. Durante mucho tiempo, América Latina parece ser una parte incuestionable de la zona de influencia de Washington, pero a pesar de que Estados Unidos es el principal socio comercial de la región en su conjunto, el MERCOSUR realiza casi la mitad del comercio con la UE⁶. Al mismo tiempo, las exportaciones de la UE al MERCOSUR más que duplicaron entre 2005 y 2015⁷. La influencia de Washington sobre América Latina parece estar disminuyendo a medida que los países latinos se están extendiendo hacia Oriente y Occidente a través de China o Europa.

4 ZBINDEN, M. y ADALSTEINSSON, J. EUROPEAN FREE TRADE ASSOCIATION. EFTA-Mercosur negotiations concluded in substance. Disponible en: <<https://www.efta.int/Free-Trade/news/EFTA-Mercosur-negotiations-concluded-substance-514526>>

5 SARAIVA, Miriam Gomes. "The Brazil-European Union Strategic Partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a Shift of Focus". *Revista Brasileira de Política Internacional* 2017, vol 60, nº 1, p. 23-42. Disponible en: <<https://doi.org/10.1590/0034-7329201600117>>

6 "Latin America and Europe have much to gain from closer ties". *The Economist*. 25 jul. 2019. Disponible en: <<https://www.economist.com/the-americas/2019/07/25/latin-america-and-europe-have-much-to-gain-from-closer-ties>>

7 BLANC ALTEMIR, Antonio. "¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo acuerdo con el MERCOSUR». *Anuario Español de Derecho Internacional* 2018, vol 34, p. 921 – 968. Disponible en: <<https://dadun.unav.edu/handle/10171/57521>>

Según los directores del Centro de Estudios de Integración y Desarrollo, Sandra Polónio Ríos y Pedro da Motta Veiga, “mientras que la UE está abierta al comercio, pero protege principalmente sus productos agrícolas (exactamente el sector donde el MERCOSUR puede presumir de su ventaja comparativa), MERCOSUR reúne algunos de los mercados más cerrados para productos manufacturados”. Varios factores hicieron posible el acuerdo, especialmente los políticos. Con respecto al lado europeo, Ríos y Veiga afirman que “el final inminente del mandato de la Comisión Europea y su deseo de contrarrestar el creciente proteccionismo en los Estados Unidos desempeñaron un papel importante”. La Comisión Europea, por lo tanto, quiere establecer el acuerdo como un legado para el futuro, ya que representa el mayor acuerdo comercial jamás firmado por la UE. Al mismo tiempo, el acuerdo comercial aumentará la presión europea sobre el gobierno brasileño para que se cumplan las disposiciones del Acuerdo de París de 2015 y se mejore el entorno empresarial en el país.

En este sentido, la probabilidad de ratificación del tratado MERCOSUR-UE también depende de la dinámica política intraeuropea, especialmente en Berlín. Es importante resaltar el papel protagonista que juega Alemania en la UE, no solo al enfrentar las crisis recientes que han afectado al continente, sino también al liderar las negociaciones de los acuerdos de libre comercio. Debido a su posición económica y geopolítica central en Europa, una comprensión del debate alemán es esencial para el futuro del acuerdo, ya que Alemania y sus políticas influirán claramente en la dirección y las perspectivas generales del proyecto.

Según Ulrich Beck, Alemania finalmente se ha convertido en una “potencia imperial” en Europa⁸, algo que el país históricamente no logró a través de la fuerza militar. Alemania es la nación más poblada de Europa, con más de 82 millones de habitantes, y la economía más grande del continente: la quinta del mundo por paridad de poder adquisitivo (PPP). Desde el punto de vista geopolítico, es inevitable que Berlín reinterprete su política exterior haciéndola más adecuada a su condición de pivote, que atiende tanto a la UE como a las necesidades de una potencia económica fuertemente dependiente del comercio internacional.

Alemania tiene un enorme superávit en cuenta corriente, ahora el más grande del mundo, y el acuerdo UE-MERCOSUR puede ser extremadamente beneficioso para su economía. Sin embargo, los líderes de Alemania y Brasil, los dos actores regionales más importantes en Europa y MERCOSUR, están en total desacuerdo sobre temas como el cambio climático y la protección del medio ambiente. Por lo tanto, el acuerdo comercial UE-MERCOSUR depende en gran medida de la reacción de Alemania a las políticas del presidente brasileño, Jair Bolsonaro⁹.

8 BECK, Ulrich. *German Europe*. Cambridge: Polity Press, 2013.

9 “Why the EU-MERCOSUR Deal Hinges on Germany’s Reaction to Bolsonaro”. *Americas Quarterly*. 10 set 2019. Disponible en: <<https://www.americasquarterly.org/content/>

Al mismo tiempo, otros países europeos pueden plantear desafíos al acuerdo. Por ejemplo, “Francia y Irlanda han sido escépticos sobre el acuerdo comercial desde que comenzaron las negociaciones en 1999, ya que afectaría fuertemente a sus industrias agrícolas”¹⁰. Sin embargo, el primer golpe político al acuerdo vino de Viena: en septiembre de 2019, el parlamento austríaco rechazó el pacto comercial propuesto, lo que arrojó dudas sobre el futuro del proyecto. Según la ley de la UE, los 27 estados miembros y sus parlamentos deben aceptar los acuerdos comerciales negociados por la Comisión Europea.

3. DETALLES DE LAS NEGOCIACIONES

Los intentos de cooperación económica entre Europa y América del Sur ocurrieron antes del establecimiento de la unión monetaria de la UE. En 1994, el influyente político español Manuel Marín¹¹ sugirió establecer una zona de libre comercio entre MERCOSUR y sus homólogos europeos por primera vez. Marín fue parcialmente responsable de una especie de revolución copernicana en las relaciones UE-MERCOSUR. En ese momento, las relaciones entre América del Sur y Europa estaban más inclinadas hacia los programas de asistencia social. Entonces, la Comisión Europea recomendó un audaz plan para impulsar el acceso europeo a la región, plan que inicialmente sufrió críticas de grupos de presión, autoridades políticas y algunos sectores de los medios de comunicación en Europa.

Después de un período de negociación previo a la etapa (1994-1999), se llevaron a cabo conversaciones formales entre 1999 y 2004, marcando la primera etapa de las negociaciones. Se produjo un intercambio de ofertas en 2004, cuando ambas partes pusieron a disposición sus aperturas de acceso al mercado, pero decepcionó a ambas partes y las conversaciones comerciales se interrumpieron. Como resultado, los siguientes seis años estuvieron marcados por un bloqueo en las negociaciones. Las conversaciones comerciales se relanzaron en 2010, y finalmente se llegó a un acuerdo durante la cumbre del G20 de 2019, que se celebró en Japón.

El posible acuerdo de asociación entre MERCOSUR y la UE incluye tres pilares: diálogo político, cooperación y libre comercio. El acuerdo comercial se compone de capítulos y anexos sobre temas como compromisos de reducción arancelaria, facilitación de aduanas y comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, contratación pública, barreras técnicas al comercio, subsidios, competencia, transparencia, así como derechos de propiedad intelectual, disputas, asentamiento y desarrollo sostenible. El texto también tiene un capítulo político y de cooperación, que cubre diversas áreas estratégicas, entre ellas: ciencia, tecnología e innovación, infraestructura, educación, derechos del

[why-eu-mercosur-deal-hinges-germanys-reaction-bolsonaro>](#).

10 Ídem.

11 Marín fue Comisionado Europeo de Relaciones Exteriores de 1995 a 1999 y presidente de la Comisión Europea (1999).

consumidor, energía, defensa, ciberseguridad y la lucha contra el terrorismo.

El acuerdo liberalizará ampliamente el comercio de bienes. Por ejemplo, antes del acuerdo, solo el 24% de las exportaciones brasileñas, en términos de líneas arancelarias, ingresaban libres de aranceles en la UE. Tras el acuerdo, el 92% de las importaciones del MERCOSUR y el 95% de las líneas arancelarias entrarán libres de aranceles en la UE. El MERCOSUR liberalizará el 91% de sus importaciones de la UE durante un período de hasta 10 años para la mayoría de los productos (los productos sensibles se permitirán hasta 15 años)^{12, 13}.

En 2018, el flujo comercial birregional entre la UE y el MERCOSUR superó los 90 mil millones de dólares. Brasil exportó más de US \$42 mil millones a la UE, aproximadamente el 18% del total exportado por el país. La UE también es el mayor inversor extranjero en el MERCOSUR. En 2017, el stock de inversión de la UE en el bloque sudamericano totalizó US \$433 mil millones. Brasil también es el cuarto destino de inversión extranjera directa (IED) de la UE fuera de cualquier bloque económico¹⁴.

Con respecto al sector agrícola, la UE representa el mayor importador del mundo, habiendo importado US \$ 182 mil millones en 2018. Brasil, como su segundo proveedor de productos agrícolas, mejorará aún más sus condiciones de acceso. Aproximadamente US \$ 14 mil millones en productos agrícolas, el 32% de la lista de exportación de Brasil, se exportaron a la UE, principalmente insumos de alimentos para animales, café, semillas oleaginosas, granos y carne. En este sector, la UE liberalizará el 82% del volumen comercial y el 77% de las líneas arancelarias, además de permitir el acceso preferencial al bloque sudamericano. Como parte del acuerdo, MERCOSUR liberalizará el 96% del volumen comercial y reducirá el 94% de las líneas arancelarias¹⁵. Observando únicamente el aspecto agrícola del acuerdo, ambas partes pueden obtener ganancias sustanciales entre sí.

En el sector industrial, la UE eliminará el 100% de sus aranceles en 10 años, el 80% de ellos al inicio del acuerdo. En consecuencia, el MERCOSUR liberalizará el 91% del volumen del comercio y las líneas arancelarias. El acuerdo reconoce los derechos de los estados con respecto a la regulación para lograr objetivos legítimos de política pública: define categorías de técnicos y empresarios que pueden participar temporalmente en actividades económicas en el territorio del otro bloque, y establece principios sobre transparencia en la adopción de regulaciones¹⁶.

12 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Acordo de Associação Mercosul-União Europeia*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf>.

13 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Texto do Acordo Mercosul-União Europeia*. Disponible en: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/texto-do-acordo-mercosul-2013-uniao-europeia>>.

14 Ídem.

15 Ídem.

16 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Acordo de Associação Mercosul-União Europeia*. Disponible en: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>

El acuerdo reducirá los costos de importación y exportación de bienes, así como disminuirá la burocracia y aumentará la transparencia para los actores económicos. El acuerdo también reafirma una serie de compromisos, incluida la lucha contra prácticas anticompetitivas, como la formación de carteles; la protección de las condiciones de trabajo y el medio ambiente; y la expansión de los mecanismos disponibles para resolver disputas comerciales¹⁷.

Se supone que el acuerdo comercial UE-MERCOSUR se aplicará por etapas en más de 15 años y establece marcos que van más allá de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esos criterios garantizan el compromiso de diálogo previo a la adopción de regulaciones, la concesión de plazos para la presentación de comentarios y el cumplimiento de las normas internacionales existentes en materia regulada. Este esquema también tranquiliza las evaluaciones de impacto regulatorio.

4. MERCOSUR EN LA ARENA GLOBAL

El MERCOSUR es una institución económica de cuatro miembros, liderada por la asociación entre Brasil y Argentina. Ya en la década de 1940, el geopolítico norteamericano Nicholas Spykman de la Universidad de Yale identificó a ambos países como parte de una zona equidistante: “tan lejos de Nueva York como de Lisboa y tan abierto a la influencia europea como a la norteamericana”¹⁸. La distancia y el nexo de la relación entre los dos ha añadido un potencial considerable a todos los miembros del MERCOSUR. Con las recientes gestiones realizadas por el MERCOSUR, se puede reconocer con lucidez que el bloque económico definitivamente está mirando hacia afuera y posicionándose para convertirse en un participante global, un beneficio distintivo para todas las naciones miembros.

4.1. Brasil y Argentina: amigos y competidores

El MERCOSUR fue un esfuerzo conciliador movilizado por los ex presidentes José Sarney, de Brasil, y Raúl Alfonsín, de Argentina. De una forma u otra, Brasil y Argentina han sido amigos y competidores en el transcurso de su historia de vecindad y sus respectivos roles en el MERCOSUR lo reflejan, al igual que la trayectoria del MERCOSUR. Las relaciones entre Brasil y Argentina comenzaron como relaciones entre Portugal y Argentina. La nación europea fue la primera en reconocer la independencia argentina de España en 1821. En aquel entonces, Argentina era conocida como las Provincias Unidas del Río de la Plata hasta que fue nombrada oficialmente Argentina en la Constitución argentina de 1826. Antônio Manuel Correa da Câmara fue posiblemente el primer extranjero a ser asignado a la nueva nación soberana como autoridad

images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf>.

17 Ídem.

18 “Latin America and Europe have much to gain from closer ties”. *The Economist*. 25 jul. 2019. Disponible en: <<https://www.economist.com/the-americas/2019/07/25/latin-america-and-europe-have-much-to-gain-from-closer-ties>>.

diplomática. Del mismo modo, se argumenta que Argentina fue el primer país en reconocer a Brasil como un Estado independiente.

Hay quienes sostienen que fue Estados Unidos el primer país en reconocer a Brasil, para otros fue Benín¹⁹. Sin embargo, la narrativa oficial del gobierno brasileño se inclina hacia Argentina, debido al hecho de que el Ministro de Asuntos Exteriores argentino Bernardino Rivadavia lo documentó expresamente en junio de 1823. La amistad inicial fue rápidamente sustituida por rivalidad. La región de Cisplatina, que actualmente es Uruguay, fue declarada independiente de Brasil por los revolucionarios en la ciudad uruguaya de La Florida, que se puso del lado de Argentina. Las relaciones diplomáticas entre los dos gigantes sudamericanos se rompieron y la guerra de Cisplatina comenzó en 1825. Como resultado de este choque entre Brasil y Argentina, Uruguay se generó como un estado de amortiguación.

La primera mitad del siglo XX fue un período clave para el desarrollo de ambas naciones. En 1930, ambos países enfrentaron golpes de estado: el terrateniente y político brasileño Getúlio Vargas lideró una revolución civil, derrocó al presidente electo Júlio Prestes y cerró la era política del *Café com leite* (“Café con leche”) en octubre. Un mes antes, en Argentina, el teniente general José Félix Uriburu reemplazó a Hipólito Yrigoyen a través de un golpe militar, inauguró lo que se conoce como la década infame en Argentina.

El destino del MERCOSUR estará determinado de manera similar por plataformas políticas concertadas: una relación de descomposición entre los jefes de Estado brasileños y argentinos conduce a un MERCOSUR inestable. A finales de los años 70 se vivió un período inquietante en las relaciones brasileño-argentinas. El general Jorge Rafael Videla bloqueó un túnel dentro de la frontera argentino-chilena, impidiendo el paso de camiones brasileños. Como represalia, Brasil cerró sus fronteras a los camiones argentinos²⁰. El diplomático brasileño Alessandro Warley Candéas considera que el milagro brasileño de la década de 1970 provocó una sensación de rivalidad en los hermanos, que estaban profundamente inmersos en una montaña rusa económica sin fin.

Doscientos años después de sus respectivos nacimientos nacionales, continúa la constante oscilación entre la amistad y la rivalidad. Pero con los albores del nuevo milenio, el MERCOSUR se convirtió en un búnker económico regional para cuatro naciones al sur del Ecuador. Ciertamente, la idea era forjar un contrapeso al dominio económico de Estados Unidos y Unión Europea²¹. El leitmotiv es fortalecer los lazos bilaterales y regionales

19 RANDIG, Rodrigo Wiese. “Argentina, primeiro país a reconhecer a independência do Brasil”. *Cadernos do CHDD* 2017, vol 16, n° 31, p. 501-524. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ficha_pais/artigo-argentina.pdf>.

20 CANDÉAS, Alessandro Werley. “Relações Brasil-Argentina: uma análise de avanços e recuos”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 2005, vol 48, n° 1, p. 1-36. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a07.pdf>>.

21 “Presidents of Brazil and Argentina Work to Strengthen MERCOSUR and Latin American Ties”. *NotiSur - South American Political and Economic Affairs*. 24 oct 2003.

como un medio para establecer un consenso de Buenos Aires.

Sin embargo, después de la elección de Jair Bolsonaro en 2018, hubo un cambio radical con respecto al papel del Brasil en el MERCOSUR. El Ministro de Economía, Paulo Guedes, llegó a afirmar que “el MERCOSUR ya no era una prioridad”. Finalmente, el propio Sr. Guedes mitigó sus propias palabras. El economista de Chicago luego manifestó que el MERCOSUR podría ser un vehículo para la liberalización. Al principio, la idea fue generalmente bien recibida. Los resultados fueron claros: una aproximación Macri-Bolsonaro y la firma formal del acuerdo UE-MERCOSUR. El MERCOSUR se recuperó rápidamente de un turbulento 2018 y pareció recuperar fuerza en 2019 a la luz de esos eventos. Sin embargo, a medida que continúa el efecto amistad-rivalidad y las elecciones en Argentina cambian el panorama político en la región una vez más, con la derrota de Mauricio Macri por el boleto conjunto Fernández-Kirchner, la relación entre los dos principales países del MERCOSUR vuelve a ser inestable.

4.2. Perspectivas

El reciente acuerdo comercial entre la Unión Europea y el MERCOSUR finalmente ha llevado al estancado bloque comercial sudamericano a un ámbito internacional más alto. La política interna inestable de las naciones miembros impidió un alcance externo más coherente hasta ahora. La firma del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, además, ha convertido al MERCOSUR en un jugador global. A pesar de las críticas al bloque, el Mercado Común del Sur ha sido un vehículo importante para la política exterior de Brasil. El MERCOSUR, tanto directa como indirectamente, ayuda al país a convertirse en una potencia regional con aspiraciones globales.

La actual administración brasileña está avanzando en una política económica de expansión del mercado libre con reducciones en los aranceles de importación. Este nuevo estándar también puede reforzar la apuesta de Brasil para obtener la membresía de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, la eventual expansión del MERCOSUR en el ámbito global, impulsado por el acuerdo UE-MERCOSUR, debe verse como un esfuerzo concertado de la política exterior brasileña de los últimos 20 años, y no de un gobierno específico.

Como atestigua el estudioso brasileño de relaciones internacionales Jean Santos Lima, América Latina es un ejemplo notable de cómo el concepto de regiones no está geográficamente determinado, sino modelado y remodelado por las interacciones entre varios actores regionales, sujetos a influencias internacionales. La alianza económica²² entre la UE y el MERCOSUR proporciona una especie de ancla en un mundo cada vez más multipolar para el MERCOSUR, visto que actores como Estados Unidos, China y Rusia

22 LIMA, Jean Santos. “Latin America’s Decentred Economic Regionalism: From the FTAA to the Pacific Alliance”. *Contexto Internacional* 2018, vol 40, nº 2, p. 339–59. Disponible en: <<https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2018400200001>>

han intentado persuadir a la región durante mucho tiempo. A través de ese acuerdo económico, el MERCOSUR se ha establecido firmemente fuera de la “construcción de las potencias mundiales” de China, Rusia y Estados Unidos, al tiempo que defiende la multipolaridad al unirse a la UE para promover un camino alternativo a la hegemonía de las potencias mundiales individuales. El acuerdo también proporciona un camino único y decidido para las políticas exteriores de Brasil y Argentina, que no solo tienen un fuerte *lexus* cultural con Europa, pero se han visto frustrados por la gran competencia de poder en el escenario mundial.

El MERCOSUR ha sido un pilar en las relaciones internacionales de América del Sur desde su inicio, a principios de los 90. Además de la amalgama política que hace que el pacto comercial sea único, el arancel externo común fue algo que le dio al bloque una sensación poco propicia. Otras alianzas o bloques comerciales en las regiones como ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) han tenido una demostración pasajera y menos notable. El poder de permanencia del MERCOSUR probablemente se deriva de la peculiar asimetría de ser político, económico e introspectivo, hasta ahora.

En suma, el movimiento del MERCOSUR para lograr un pacto económico comercial con la UE es extremadamente beneficioso para cada país. Como la principal potencia regional, Brasil espera que el MERCOSUR mejore su poder de negociación frente a las principales potencias, particularmente Estados Unidos²³ – y, como dijo una vez el presidente norteamericano Richard Nixon, “a dónde va Brasil, sigue América del Sur”.

Paraguay y Uruguay han sido entusiastas participantes en la expansión y apertura del MERCOSUR. La falta de acceso de Paraguay al mar y las limitaciones económicas de Uruguay los dan a ambos un ímpetu natural para ser parte del MERCOSUR y cualquier alcance global que se pueda lograr a través de la expansión es bienvenido. El expresidente Horácio Cartes de Paraguay solicitó a los países del MERCOSUR que se les otorgue más independencia para buscar nuevos mercados y negociar acuerdos²⁴. Miembros del MERCOSUR también se han convertido en observadores de la Alianza del Pacífico, otra señal de su intención por expandirse en iniciativas de libre comercio fuera del bloque. Paraguay y Uruguay también han intentado negociar acuerdos económicos bilaterales fuera del MERCOSUR, particularmente con los Estados Unidos, pero debido al arancel externo común del MERCOSUR las negociaciones no tuvieron éxito. Así, el momento para la expansión hacia el exterior no solo es apto para las economías más grandes del MERCOSUR, sino que es algo que los miembros menores del bloque han estado defendiendo durante algún tiempo.

23 CAICHILO, Carlos Ricardo. “The MERCOSUR Experience and Theories of Regional Integration”. *Contexto Internacional* 2017, vol 39, n° 1, p. 117–34. Disponible en: <<https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390100006>>

24 GARZÓN, Jorge F. “Multipolarity and the Future of Economic Regionalism”. *International Theory* 2016, vol 9, n° 1, p. 101–35. Disponible en: <<https://doi.org/10.1017/s1752971916000191>>

Aunque el mundo puede parecer estar entrando en un momento proteccionista, el MERCOSUR desea seguir siendo relevante internacionalmente a medida que los bloques comerciales se consolidan como una forma de obtener acceso en el ámbito global. Como el bloque comercial más prolífico en la región, el MERCOSUR necesita mantenerse significativo, especialmente porque Brasil sería la única economía importante que actualmente no participa ni se beneficia de los principales acuerdos mega-regionales²⁵. Para todas las diatribas y complejidades del MERCOSUR, es innegable que el bloque contribuyó al final de un siglo y medio de disputa geopolítica entre Brasil y Argentina, promoviendo la paz, la prosperidad y la consolidación de la democracia en el Cono Sur.

5. CONCLUSIÓN

La firma del acuerdo comercial MERCOSUR-UE puede expandir el alcance global del bloque comercial sudamericano como un actor multilateral. En este momento, representará el mayor acuerdo comercial jamás logrado por la Unión Europea y el MERCOSUR. Desde la perspectiva de la UE, el acuerdo refuerza su modelo de desarrollo en medio de una ola proteccionista global y es parte de una reevaluación europea más amplia de la región sudamericana en su conjunto.

Como señaló Anabel González, del Peterson Institute for International Economics, desde un punto de vista geopolítico, el acuerdo UE-MERCOSUR sirve a ambas partes mientras navegan por las turbulentas aguas del comercio mundial²⁶. En un mundo cada vez más conformado por la rivalidad económica entre Estados Unidos y China, los países que conforman ambos procesos de integración regional deben buscar fortalecer las alianzas con terceros para navegar mejor este nuevo panorama geopolítico. Por lo tanto, como señaló Andrés Malamud, el contexto del comercio internacional fue clave: la disputa entre Washington y Beijing marginó a Europa y América del Sur, alentando su cooperación defensiva²⁷.

El acuerdo comercial MERCOSUR-UE también formará parte de una red más amplia de TLC mega-regional que la UE ha estado buscando en los últimos años, y establecerá disciplinas que van mucho más allá de la OMC. Al mismo tiempo, puede consolidar una agenda de buenas prácticas regulatorias que Brasil ha estado implementando en los últimos años, particularmente como parte de su proyecto de adhesión a la OCDE. Sin embargo, el acuerdo no

25 CAICHILO, Carlos Ricardo. "The MERCOSUR Experience and Theories of Regional Integration". *Contexto Internacional* 2017, vol 39, nº 1, p. 117–34. Disponible en: <<https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390100006>>

26 GONZÁLEZ, A. PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS. The EU-Mercosur Trade Accord Send a Signal to the World's Protectionists. Disponible en: <<https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/eu-mercosur-trade-accord-sends-signal-worlds-protectionists>>

27 MALAMUD, Andrés. "Diez reflexiones sobre el acuerdo Mercosur-Unión Europea que nos sorprendió a muchos". Jun 28, 2019. Tweet. Disponible en: <<https://twitter.com/andresmalamud/status/1144746940716015617?lang=en>>

tiene efecto inmediato y debe ser ratificado por los parlamentos nacionales de los países miembros de ambos bloques comerciales antes de que pueda entrar en vigor, un esfuerzo sustancial que se desarrollará en los próximos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“Latin America and Europe have much to gain from closer ties”. *The Economist*. 25 jul. 2019. Disponible en: <<https://www.economist.com/the-americas/2019/07/25/latin-america-and-europe-have-much-to-gain-from-closer-ties>>

“Does the Mercosur Trade Deal Mean Brazil Will Finally Open Up?”. *Americas Quarterly*. 15 jul 2019. Disponible en: <<https://www.americasquarterly.org/content/does-mercosur-trade-deal-mean-brazil-will-finally-open>>

“Presidents of Brazil and Argentina Work to Strengthen Mercosur and Latin American Ties”. *NotiSur - South American Political and Economic Affairs*. 24 oct 2003.

“Why the EU-Mercosur Deal Hinges on Germany’s Reaction to Bolsonaro”. *Americas Quarterly*. 10 sep 2019. Disponible en: <<https://www.americasquarterly.org/content/why-eu-mercosur-deal-hinges-germanys-reaction-bolsonaro>>

BECK, Ulrich. *German Europe*. Cambridge: Polity Press, 2013.

BLANC ALTEMIR, Antonio. “¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo acuerdo con el MERCOSUR». *Anuario Español de Derecho Internacional* 2018, vol 34, p. 921 – 968. Disponible en: <<https://dadun.unav.edu/handle/10171/57521>>

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Acordo de Associação Mercosul-União Europeia*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf>

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Texto do Acordo Mercosul-União Europeia*. Disponible en: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20626-texto-do-acordo-mercosul-uniao-europeia>>

CAICHILOLO, Carlos Ricardo. “The Mercosur Experience and Theories of Regional Integration”. *Contexto Internacional* 2017, vol 39, n° 1, p. 117–34. Disponible en: <<https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390100006>>

CANDÉAS, Alessandro Werley. “Relações Brasil-Argentina: uma análise de avanços e recuos”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 2005, vol 48, n° 1, p. 1-36. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a07.pdf>>

GARZÓN, Jorge F. “Multipolarity and the Future of Economic Regionalism”. *International Theory* 2016, vol 9, n° 1, p. 101–35. Disponible en: <<https://doi.org/10.1017/s1752971916000191>>

GONZÁLEZ, A. PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS. The EU-Mercosur Trade Accord Send a Signal to the World's Protectionists. Disponible en: <<https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/eu-mercosur-trade-accord-sends-signal-worlds-protectionists>>

KEOHANE, R., MORSE, Julia C. "Counter-multilateralism". En: MORIN, J.; NOVOTNÁ, T.; PONJAERT, F. y TELO, M. (Ed.) *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a globalized world*. New York: Routledge, 2016.

LIMA, Jean Santos. "Latin America's Decentred Economic Regionalism: From the FTAA to the Pacific Alliance". *Contexto Internacional* 2018, vol 40, nº 2, p. 339-59. Disponible en: <<https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2018400200001>>

MALAMUD, Andrés. "Diez reflexiones sobre el acuerdo Mercosur-Unión Europea que nos sorprendió a muchos". Jun 28, 2019. Tweet. Disponible en: <<https://twitter.com/andresmalamud/status/1144746940716015617?lang=en>>

RANDIG, Rodrigo Wiese. "Argentina, primeiro país a reconhecer a independência do Brasil". *Cadernos do CHDD* 2017, vol 16, nº 31, p. 501-524. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ficha_pais/artigo-argentina.pdf>.

SARAIVA, Miriam Gomes. "The Brazil-European Union Strategic Partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a Shift of Focus". *Revista Brasileira de Política Internacional* 2017, vol 60, nº 1, p. 23-42. Disponible en: <<https://doi.org/10.1590/0034-7329201600117>>

TRUBEK, D., MOROSINI, F. y BADIN, Michelle Ratton Sanchez. "Brazil in the Shadow of Mega-Regional Trade and Investment Standards: beyond the grand debate, pragmatic responses". *Legal Studies Research Paper Series* 2017, n. 1401. Disponible en: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2923821>

ZBINDEN, M. y ADALSTEINSSON, J. EUROPEAN FREE TRADE ASSOCIATION. *EFTA-Mercosur negotiations concluded in substance*. Disponible en: <<https://www.efta.int/Free-Trade/news/EFTA-Mercosur-negotiations-concluded-substance-514526>>



Decades in the making: the EU-MERCOSUR Agreement

Abstract: The signing of the MERCOSUR-EU trade agreement in 2019 at the G20 summit has expanded the global reach of the South American trade bloc as a multilateral actor and represents the largest trade agreement ever achieved by the European Union and MERCOSUR. The purpose of this article

is to briefly analyze the details of the agreement, as well as the motivations that led to its signing after a 20-year period of on-and-off negotiations. We also try to contextualize this agreement with other FTAs that the EU has carried out in the Americas during the last decade, such as TTIP, CETA and the EU-Mexico Trade Agreement. We argue that these new mega-regional agreements, although rooted in scenarios of mutual economical benefit, compete to establish new rules of international trade.

Keywords: MERCOSUR, European Union, Mega-regional agreements.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Guilherme Thudium es Doctorando en Estudios Estratégicos Internacionales y Magíster en Ciencias Políticas por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Presidente del Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Investigador del Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Miembro del Centro de Estudos Europeus e Alemães (CDEA).

Luana Margarete Geiger es Doctoranda y Magíster en Ciencias Políticas por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Investigadora del Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), el Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) y el Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).

Marc Castillo es Magíster en Relaciones Internacionales por The George Washington University (GWU). Analista de Comercio Internacional en el Departamento de Comercio de EE. UU.

Sírio Sapper es Licenciado en Derecho por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Fue alumno de la Justus-Liebig-Universität Giessen y pasante en la Autoridad Federal de Supervisión Financiera de Alemania (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht). Abogado.