

# Importancia y perspectivas de la Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea

Por: Norberto Pontiroli

*Mientras se produce el traspaso de las presidencias pro tempore tanto en el Mercosur (de Argentina a Brasil) como en la Unión Europea (de Suecia a España), se abre una nueva ventana de oportunidad para concretar el Acuerdo de Asociación Birregional durante 2023. En los últimos meses, se han acelerado las conversaciones y se suceden declaraciones que dan cuenta de la importancia del Acuerdo y de un renovado interés en ambos lados del Atlántico de culminar exitosamente las negociaciones.*

*Este documento aborda la importancia estratégica que el Acuerdo adquiere en el nuevo contexto internacional y regional y sus potenciales beneficios, así como los principales desafíos que aún persisten vinculados a la agenda de desarrollo sostenible y cambio climático y las medidas que la UE está adoptando unilateralmente con estos objetivos.*

## Un nuevo contexto: la importancia geopolítica del Acuerdo

La negociación para alcanzar un Acuerdo de Asociación entre MERCOSUR y la Unión Europea (UE) lleva más de veinte años. En el transcurso de esas últimas dos décadas, se han producido una serie de cambios significativos en la geopolítica global. La emergencia de China y su competencia con Estados Unidos (EE.UU.) han provocado crecientes tensiones, resultando en problemas de gobernanza en el comercio mundial. Son diferencias que han limitado el rol de la Organización Mundial de Comercio (OMC), no sólo en las negociaciones (que han tenido pocos progresos), sino también en el ámbito de solución de diferencias (por la parálisis del tribunal de apelaciones).

A dichas circunstancias se agrega la guerra en Europa, un nuevo factor disruptivo que amenaza la estabilidad e institucionalidad global. La invasión de Rusia a Ucrania tiene un impacto significativo en el reacomodamiento del marco político e institucional en el cual se desenvolverán el comercio, las inversiones y la cooperación internacionales en los próximos años. En particular, pueden señalarse un conjunto de tendencias que definirán ese nuevo contexto:

- i) la geopolítica condicionará las inversiones y el comercio internacional;
- ii) la OMC no será el único marco institucional-legal relevante de gobernanza del comercio mundial,
- iii) surgirán nuevas herramientas y acuerdos comerciales y de inversiones (incluyendo plurilaterales, bilaterales, parciales y/o sectoriales);
- iv) el aprovisionamiento de alimentos, energías y minerales ganará cada vez más importancia estratégica; y

v) las alianzas y pertenencias (geo)políticas influirán en estos procesos.

En ese contexto, la UE parece consolidarse políticamente: está en proceso de expansión, con la probable incorporación de nuevos miembros. Además, resulta evidente su esfuerzo por solidificar su rol global como *rule maker*, buscando imponer una visión acerca de la sustentabilidad ambiental en las actividades productivas y el comercio internacional. Pero la guerra, sus consecuencias sobre el comercio de alimentos y, más aún, sobre el acceso a la energía, colocan a la UE frente a importantes desafíos, dada su estrategia previa de integración energética con Rusia.

Por otra parte, en el Mercosur, los países se enfrentan al reto de aprovechar las oportunidades que se presentan en los sectores vinculados con los recursos naturales y fortalecer sus relaciones comerciales externas, para lo que necesitarán de una estrategia de inserción internacional que contemple sus propios intereses, así como también los nuevos condicionamientos geopolíticos.

En este marco de incertidumbre, la histórica vinculación MERCOSUR-UE merece ser resignificada y el Acuerdo de Asociación adquiere renovada importancia, sobre la base de nuevas dimensiones que ganan protagonismo frente a la discusión exclusivamente -unidimensional- comercial. Por un lado, la evolución futura de las inversiones y la cooperación tecnológica es una poderosa fuente de interés común para dinamizar el crecimiento y la competitividad de sectores estratégicos como agroindustria y otros sectores de la bioeconomía, energía, minería, y telecomunicaciones, entre otras. Asimismo, el Acuerdo ofrecería un ámbito para encauzar la discusión sobre el desarrollo sostenible y la cuestión ambiental, así como su impacto en el comercio.

Por otro lado, la Asociación se transforma en un elemento clave en la nueva geopolítica. Fortalecer vínculos entre ambos bloques, que comparten valores y visiones políticas, también puede contribuir a generar mecanismos de articulación y mayor resguardo ante las potenciales presiones de EE.UU. y China para lograr alineamientos taxativos. Para los países del MERCOSUR sería una manera de fortalecer las relaciones políticas y estratégicas con algunas de las potencias de occidente, mientras que para la UE representaría una manera de establecer una alianza política y económica con una parte importante de América Latina, fortaleciendo su posición como *global player*.

## Los beneficios del Acuerdo: comercio, inversiones y transferencia de tecnología

La Asociación Mercosur-UE es relevante. Implica la integración de un mercado de 800 millones de habitantes (casi una cuarta parte del PBI mundial) y con más de US\$ 100.000 millones de comercio de bienes y servicios. Se trata de un Acuerdo que aumentaría las posibilidades de exportación de productos agroindustriales y

otros bienes, incluyendo algunos con alto valor agregado (las simulaciones de impacto han mostrado resultados positivos para todos los países del MERCOSUR)<sup>1</sup>.

Además de los impactos positivos esperables en los flujos de comercio, el Acuerdo contribuirá a mejorar la institucionalidad, previsibilidad, transparencia y definición de reglas claras para los actores económicos en ambas regiones. Como se señaló, disponer de un marco institucional y de normas entre ambos bloques es importante en el actual contexto de ineficiencia de los mecanismos globales de gobernanza del comercio y las inversiones.

Asimismo, en consulta con el sector privado, los negociadores definieron diferentes cronogramas de desgravación comercial, con excepciones, cuotas y períodos de gracia que atendieron las necesidades de los sectores sensibles de ambos bloques. Para múltiples productos de las principales cadenas de valor, los cronogramas de entrada en vigor darán lugar a la re-organización y especialización durante largos períodos de transición (de hasta 15 años), contribuyendo al logro de mayor competitividad de los sectores sensibles.

Las oportunidades emergentes de una mayor integración entre ambas regiones han dado lugar a que dirigentes del sector público y privado, en ambos bloques, hayan manifestado el interés de culminar el Acuerdo. Además, el sector empresarial de los dos bloques ha apoyado desde el comienzo las negociaciones en forma constructiva, a través del *Mercosur-European Business Forum*.

Pero más allá de las posibilidades comerciales del Acuerdo, su importancia actual radica en su función como instrumento para aumentar las inversiones y favorecer la transferencia de tecnología. Si dicha agenda no prospera, es posible que el flujo de inversiones europeas se redirija hacia otros países “afines” con ese bloque. Particularmente, la integración y la cooperación en materia industrial, biotecnológica, nanotecnológica, de TICs y de procesamiento de datos darían lugar al aumento de la producción y a la mejora de la competitividad de las actividades del MERCOSUR y a una mejor integración a las cadenas globales de valor en las actividades tradicionales.

Se destacan los beneficios potenciales para ambas regiones en los nuevos desarrollos bioeconómicos, en los cuales la UE ha logrado avances tecnológicos sustantivos y los países del Mercosur cuentan con dotaciones de recursos, biodiversidad y capacidades productivas que les permitirán ser competitivos y crecer significativamente en la producción y exportación de bioinsumos y bioproductos. Los compromisos asumidos podrían favorecer el desarrollo de clusters y cadenas interregionales de valor con participación de compañías de ambas regiones, aprovechando estas complementariedades y las ventajas en sectores estratégicos. Esto contribuirá a una mayor participación de ambos bloques en el comercio mundial de nuevos productos y servicios de alto valor unitario y mejor performance ambiental.

---

<sup>1</sup>Elverdin (2020), en Geopolítica de los Alimentos: Intereses, actores y posibles respuestas del Cono Sur. Piñeiro, M. y Valles Galmés, G. (coordinadores). Ver en <https://www.teseopress.com/geopolitica/>

En particular, el Capítulo de Cooperación del Acuerdo podría jugar un rol clave en la creación de plataformas tecnológicas y la provisión de los bienes públicos necesarios para el desarrollo de los sectores en donde existan ventajas competitivas genuinas, para atender a las crecientes demandas globales de bienes y servicios, de una manera sostenible.

A través de esta cooperación, la UE podría financiar y apoyar el desarrollo de programas conjuntos de I+D, cooperación técnica y transferencia de tecnología, con participación pública y privada.

En el caso de la Bioeconomía, las prioridades de los programas de cooperación pueden ser, entre otros,: ciencia y tecnología, desarrollo de productos, desarrollo de mercados, normativas y reglamentaciones para nuevos productos y servicios, manejo eficiente de recursos naturales y performance ambiental, trazabilidad, etiquetados y certificaciones. Entre las plataformas tecnológicas a priorizar se encuentran aquellas relacionadas con biotecnología, nanotecnología, TICs y Agtechs. Ya existe una valiosa experiencia en actividades de cooperación con la UE en temas estratégicos (tal es el caso de proyectos de cooperación en temas de biotecnología, nanotecnología y otros desarrollos -BIOTECSUR, NANOPYMES, Max Planck, etc.-), pero el desafío es ampliar sustancialmente los alcances, contemplando no sólo transferencia de tecnología sino inversiones asociadas para crecer en el marco de la visión del desarrollo sostenible.

## La agenda ambiental y las iniciativas unilaterales de la UE

Otro de los elementos que representa un cambio en el contexto bajo el cual se desarrolla la negociación es el intento de la UE de internacionalizar algunas de las medidas contenidas en los programas y metas establecidas en su Pacto Verde a través de nuevas barreras al comercio. Estas incluyen normas relacionadas con la deforestación incorporada en las importaciones de productos agroindustriales, así como las destinadas a imponer un ajuste de carbono en frontera, y las denominadas cláusulas espejo en regulaciones vinculadas con la salud y el medio ambiente. Así, la UE ha decidido implementar reformas con un enfoque que no incorpora los avances en materia de sostenibilidad de los sistemas productivos en otras regiones (como el MERCOSUR), ni contempla las realidades locales para obtener las mejores soluciones a los desafíos climáticos y de la seguridad alimentaria.

El diseño unilateral de soluciones a problemas globales, como el desarrollo sostenible, puede dar lugar a impactos no deseados. No aprovechar, por razones políticas o de otro tipo, las lecciones aprendidas en otras regiones por los aportes de los desarrollos microbiológicos, biotecnológicos, y nanotecnológicos limitará la propia oferta de alimentos de la UE y su contribución a la seguridad alimentaria. Además, estas regulaciones de la UE posiblemente se transformarán en nuevas barreras al comercio, afectando la producción en otras regiones, desatendiendo compromisos ante la OMC, con medidas extraterritoriales, punitivas, discriminatorias y que, en algunos casos, no tienen base científica robusta y concluyente.

Desde hace más de tres décadas, en los países del MERCOSUR se implementan sistemas de manejo de los suelos que incluyen siembra directa, rotaciones, cultivos de cobertura y agricultura de precisión, que contribuyen a la conservación del suelo, a un manejo más eficiente del agua de lluvia, a reducir las emisiones y a aumentar la productividad. A ello se suman los desarrollos biotecnológicos, que reducen el uso de fitosanitarios y fertilizantes mediante el control integrado de plagas, y permiten emplear menores dosis y nuevas moléculas de muy limitado impacto ambiental y en la salud. Este proceso permite “producir más con menos insumos, mayor eficiencia en el uso de los recursos y menor impacto ambiental”, y se conoce en la región como la “*intensificación sostenible*”<sup>2</sup>. Se trata de un proceso de mejora continua, con sólidas bases científicas que es necesario profundizar, masificar y transferir a otras regiones, entre ellas de Asia y de la UE.

Dado que el MERCOSUR es el principal exportador neto de alimentos y que es una de las regiones del mundo con mayor potencial para responder de manera sostenible a la demanda futura de alimentos, bioenergías y otros productos y servicios bio-basados, plantear exigencias de dificultosa y costosa verificación a sus principales cadenas agroindustriales para acceder al mercado europeo puede limitar, sobre la base de motivos proteccionistas y sin bases científicas sólidas, la evolución de su producción y exportaciones y sus contribuciones a la seguridad alimentaria mundial.

Asimismo, teniendo en cuenta que MERCOSUR abastece a otras regiones deficitarias con restricciones en su dotación de recursos y sistemas productivos menos amigables con el ambiente (logrando más eficiencia en mitigación), las medidas de la UE también resultarán en un retroceso en la lucha contra el cambio climático con un enfoque global.

Entre las barreras que pretende imponer la UE para el comercio de bienes, la relacionada con deforestación merece especial atención. La definición en la norma “*Conversión de bosques para uso agrícola, ya sea Inducida por el hombre o no*”, incluye tanto a la deforestación legal como a la ilegal, e incendios forestales involuntarios. Así se desconocen las normativas nacionales, por lo que un producto puede estar conforme a la regla de su país, por contar con los permisos oficiales de deforestación, pero al mismo tiempo no tener acceso a la UE (inclusive por acciones involuntarias). Asimismo, la falta de criterios claros para la elección de los productos a ser incorporados resulta en falta de transparencia y no contribuye a la previsibilidad. La utilización del principio precautorio por parte de la UE para el comercio de bienes agroindustriales implica desconocer compromisos asumidos en la OMC.

---

<sup>2</sup> Tal como está destacado en la “Posición de los Ministros de Agricultura del CAS para la 27 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”, los países del MERCOSUR han adoptado, desde hace décadas, prácticas y tecnologías para mejorar la sostenibilidad de la producción de alimentos. Basados en el modelo de intensificación sostenible, los sistemas productivos del MERCOSUR se encuentran entre los más eficientes, dinámicos y amigables con el medio ambiente del mundo; estos aspectos se analizan también en el Diálogo Argentino-Alemán sobre Innovaciones Agropecuarias Sustentables ya comentado.

En dicha iniciativa se pretende establecer un sistema de “debida diligencia” obligatorio para las empresas operadoras, basado en la definición de libre de deforestación establecida por la UE. Las obligaciones de los operadores y las autoridades de los Estados Miembros variarán según el nivel de riesgo que represente el país de producción a juicio de la UE. Se generará así un sistema de premios y castigos comerciales en función de la clasificación del origen (cuyas bases no son claras). Esta norma puede generar desvío de comercio y atentar contra la integración del Mercosur, desconociendo los principios contenidos en el Acuerdo.

La medida también puede tener un impacto negativo sobre el propio Acuerdo Mercosur-UE, dado que afecta el balance de las concesiones otorgadas por ambos bloques en materia de comercio e inversiones, y con ello los equilibrios logrados durante la negociación, generando imprevisibilidad y falta de transparencia.

Precisamente, hoy el mayor desafío para avanzar en la concreción del Acuerdo es encauzar el diálogo en materia de desarrollo sostenible y de acuerdos para identificar las mejores alternativas para la lucha contra el cambio climático.

## Desarrollo Sostenible

El Acuerdo cuenta con un Capítulo de Desarrollo Sostenible similar al que la UE ha negociado con otros países. No obstante, prevalecen cuestionamientos que colocan a esta agenda como uno de los temas a resolver. En parte, estos cuestionamientos surgen de apreciaciones equivocadas acerca de la sostenibilidad de los sistemas productivos del MERCOSUR.

Existen notables diferencias entre los sistemas productivos de ambos bloques. La UE tiene un gran desarrollo industrial e intensidad de la producción agrícola basados en la economía fósil, con importantes impactos ambientales y pérdida de biodiversidad. El desarrollo industrial del Mercosur en base a la economía fósil ha sido menor (con baja incidencia en el calentamiento global), cuenta con grandes dotaciones de recursos naturales y biodiversidad, y sus sistemas productivos son menos intensivos en el uso de insumos y más amigables con el ambiente. Asimismo, se destaca la importancia que tienen las fuentes de energía renovable en la región como como hidráulica, eólica, fotovoltaica y biomasa.

Dichas diferencias pueden ofrecer la base de una agenda conjunta. Pueden dar lugar a la búsqueda común de soluciones ambientales basadas en la complementariedad y en las compensaciones mutuas, mediante un enfoque integral de cooperación. Una perspectiva que parece, a priori, más plausible que las definiciones unilaterales que puedan dar lugar a desencuentros y disputas internacionales.

De esta manera, la cooperación técnica y económica entre ambos bloques, como consecuencia del Acuerdo, tiene el potencial de ampliar y profundizar iniciativas conjuntas asociadas a la conservación de los recursos, la mitigación del cambio climático y la seguridad alimentaria global. Así, por ejemplo, la cooperación birregional puede promover inversiones de empresas que son emisoras netas de gases de efecto invernadero en una región, en actividades que pueden contribuir a su mitigación en otra de las regiones.

El diseño de soluciones unilaterales desaprovecha este tipo de oportunidades. Tal es el caso de algunas nuevas exigencias en materia ambiental que se pretenden incorporar al Acuerdo por parte de la UE a través de un adendum al capítulo ambiental.

Las autoridades de ambos bloques han manifestado en diversos ámbitos multilaterales su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y participan activamente en los foros internacionales en los cuales se están asumiendo compromisos en materia alimentaria, ambiental, social y de desarrollo económico.

Teniendo en cuenta que se comparten objetivos fundamentales, el diálogo en el marco del Acuerdo puede contribuir a la búsqueda de mejores soluciones compartidas que contemplen la realidad socioeconómica y ambiental de ambos bloques y que potencien los aportes que puede realizar cada uno a los desafíos globales. Porque para lograr que sean equilibradas, efectivas y duraderas, dichas soluciones deben ser consensuadas.

## Comentarios Finales

En el escenario global actual, el análisis de la importancia del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el MERCOSUR y la UE no debe limitarse a los aspectos comerciales. Esta alianza puede brindar una caja de herramientas para la búsqueda de soluciones compartidas ante los crecientes desafíos en materia de geopolítica, seguridad alimentaria, conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, y adaptación y mitigación del cambio climático.

Se destacan las oportunidades que ofrecería el Acuerdo para las inversiones y la transferencia de tecnología en sectores en donde existan ventajas competitivas genuinas para atender a las crecientes demandas globales de bienes y servicios, de una manera sostenible.

Para que las negociaciones sean exitosas, será necesario profundizar el diálogo público-privado para encontrar entendimientos en los temas pendientes, relacionados fundamentalmente con la agenda climática.

En este sentido, el propio Acuerdo debería convertirse en un instrumento fundamental para intensificar la cooperación y favorecer un mejor entendimiento birregional acerca de sus sistemas productivos y sus implicancias. Los mecanismos de cooperación y diálogo entre científicos, productores y autoridades regulatorias de ambas regiones constituyen una estrategia más plausible para el logro de objetivos compartidos por los gobiernos de ambos bloques en relación al desarrollo sostenible, que la imposición unilateral de barreras comerciales no basadas en evidencia científica, que puedan dar lugar a medidas proteccionistas injustificadas, que desaten conflictos en diversos foros internacionales que se pueden atenuar o resolver en el marco del diálogo birregional. Incluso, el Acuerdo puede ayudar a

incorporar en las propias normas europeas visiones que atiendan a las realidades, fortalezas y contribuciones potenciales de otras regiones<sup>3</sup>.

## Referencias:

*-Elizondo M. 2019. El acuerdo MERCOSUR–UE. Un cambio de matriz para el bloque. Brief GPS.*

*-Elverdín P. 2018. Hacia una priorización de las negociaciones comerciales del MERCOSUR. GPS.*

*-Piñeiro y Tejeda (Coord.). 2022. Reflexiones y propuestas para una inserción internacional competitiva de Argentina. GPS.*

*-Papendieck, S. 2022. Desarrollo de nuevos condicionamientos ambientales como business as usual para el comercio agrícola. Análisis de la Propuesta de Cero Deforestación Incorporada en Commodities Agrícolas de la UE. GPS.*

*-Papendieck, S. 2021. Desarrollo de nuevos condicionamientos ambientales como business as usual para el comercio agrícola. Análisis de la estrategia ambiental de la UE en alimentos con implicancias en el comercio internacional. GPS.*

*-Papendieck, S. 2021. Requerimientos de deforestación cero para productos agroindustriales del MERCOSUR. GPS.*

*-Piñeiro M. 2020. La UE y el MERCOSUR. La oportunidad de una alianza competitiva en el sector agroindustrial. Brief GPS.*

---

<sup>3</sup> Al respecto cabe destacar la iniciativa de diálogo del Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura de Alemania con el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de Argentina: Diálogo Argentino-Alemán sobre Innovaciones Agropecuarias Sustentables <https://agrinnova.tech/>.