El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea

Estudio integral de sus cláusulas y efectos

por Luciana Ghiotto y Javier Echaide

Edición en español

THE GREENS/EFA in the European Parliament

FUNDACIÓN ROSA LUXEMBURGO

CLACSO

EL ACUERDO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Estudio integral de sus cláusulas y efectos

por Luciana Ghiotto y Javier Echaide

Febrero de 2020

ÍNDICE

Pág.

10 Prólogo a la edición en inglés
12 Prólogo a la edición en español
14 Prólogo de los autores a la edición en español

17 **1. INTRODUCCIÓN**

19 1.1 Las conversaciones concluyen: el anuncio del 28 de junio
20 1.2 Las negociaciones comerciales más largas del mundo
25 1.3 Notas

27 **2. EL PILAR COMERCIAL**

28 2.1 Una visión general de la relación comercial bilateral
32 2.2 Reducción de aranceles sobre bienes industriales
34 2.2.1 Los impactos en el sector automotríz
35 2.3 Bienes agrícolas
39 2.3.1 Análisis de la liberalización de los bienes agrícolas
45 2.4 Otras medidas en el Capítulo de Comercio de Bienes
45 2.4.1 Eliminación de derechos de exportación
46 2.4.2 Medidas de salvaguardia bilaterales
46 2.5 Reglas de Origen (RO)
47 2.5.1 Materiales no originarios
49 2.5.2 Pesca
52 2.5.3 Certificación de origen
53 2.6 Notas

59 **3. BARRERAS TÉCNICAS AL COMERCIO**

60 3.1 Obstáculos técnicos al comercio: definiciones

62 3.1.1 Capítulo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

63 3.1.2 Aduanas y facilitación del comercio

64 3.1.3 Los efectos de la facilitación del comercio y los Obstáculos Técnicos al Comercio

66 3.2 Capítulo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

68 3.3 Capítulo sobre Diálogos

71 3.4 Impactos de los capítulos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y Diálogos

74 3.5 Notas

77 **4. COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

78 4.1 Comercio, cambio climático, biodiversidad y bosques

80 4.1.1 Impactos del comercio en la deforestación y el cambio climático

83 4.1.2 Los efectos generales del acuerdo sobre el medio ambiente

86 4.2 Normas laborales

87 4.3 Información técnica y científica

89 4.4 Gestión responsable de las cadenas de suministro

90 4.5 Solución de controversias en el contexto del comercio y el desarrollo sostenible

91 4.6 Notas

95 **5. SERVICIOS**

97 5.1 Movilidad de visitantes de negocios

98 5.2 Licencias y marco regulatorio

99 5.3 Servicios financieros

99 5.4 Movimiento de capital

101 5.5 Comercio electrónico

103 5.6 Notas

105 **6. CONTRATACIÓN PÚBLICA**

106 6.1 Análisis del Capítulo de Contratación Pública

108 6.2 ¿Qué implica la apertura de la contratación pública?

109 6.3 Otros ejemplos de cómo el acuerdo podría afectar la contratación pública

109 6.3.1 Aeropuertos

110 6.3.2 Medicamentos

111 6.3.3 Universidades públicas

112 6.4 Notas

115 **7. PROPIEDAD INTELECTUAL**

116 7.1 Patentes medicinales

118 7.1.1 El Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT)

119 7.2 Variedades vegetales

119 7.3 Indicaciones geográficas (IG)

122 7.4 Derechos de autor y marcas registradas

123 7.5 Observaciones finales

124 7.6 Notas

127 **8. OTROS TEMAS DEL ACUERDO**

128 8.1 Pequeñas y medianas empresas (PyMEs)

129 8.2 Empresas estatales

130 8.3 Solución de controversias: mediación, arbitraje y códigos de conducta

130 8.3.1 Consultas de buena fe

131 8.3.2 Mediación

132 8.3.3 Paneles de arbitraje

133 8.3.4 Códigos de conducta para árbitros

133 8.4 Administración del acuerdo: Comité de Asociación y comités especiales

135 8.5 Notas

137 9. CONCLUSIÓN

147 10. BIBLIOGRAFÍA

ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

22 CUADRO 1 - Cronología de las negociaciones Mercosur-UE

24 CUADRO 2 - Fechas de firma y entrada en vigor de los Acuerdos de Asociación entre países latinoamericanos y la Unión Europea

29 CUADRO 3 - Los 12 principales productos exportados de la UE al Mercosur (2014-2016)

30 CUADRO 4 - Los 12 principales productos exportados del Mercosur a la UE (2014-2016)

31 FIGURA 1 - Contenido del comercio bilateral, Mercosur-UE (2005-2015)

36 CUADRO 5 - Exportaciones de carne del Mercosur a la UE antes del acuerdo

36 CUADRO 6 - Acceso al mercado para las exportaciones de carne de bovino del Mercosur a la UE antes y después del acuerdo

38 CUADRO 7 - Cuota de la UE para el acceso de productos agrícolas del Mercosur

39 CUADRO 8 - Otros productos agrícolas y reducción tarifaria

48 FIGURA 2 - Reglas de origen para la cadena textil

65 CUADRO 9 - Datos comparativos de los costos y tiempos de transacción (cumplimiento fronterizo) en los países del Mercosur, OCDE y UE

85 GRÁFICO 1 - Evolución de la aprobación de pesticidas en Brasil, período 2010-2018.

100 CUADRO 10 - Tratados Bilaterales de Inversión entre los países de la UE y los del Mercosur

120 CUADRO 11 - Indicaciones geográficas presentadas por la UE y el Mercosur en borradores de 2017 y textos de julio de 2019

134 FIGURA 3 - Relación entre el Comité de Asociación y los subcomités

PRÓLOGOS

PRÓLOGO A LA EDICIÓN EN INGLÉS

Con cada mes que pasa, la gravedad de la crisis climática y la insuficiencia actual de nuestra respuesta se vuelven más obvias. En diciembre, la Comisión Europea y el Consejo Europeo finalmente declararon que todas las políticas de la UE deben contribuir a alcanzar los objetivos de neutralidad de carbono. Lamentablemente, cuando se trata de conciliar el comercio y el clima, este trabajo apenas parece haber comenzado.

Los acuerdos comerciales negociados hoy dan forma a los intercambios económicos a largo plazo. Las industrias y los gobiernos se adaptan a sus reglas, los flujos comerciales cambian y los modelos de desarrollo están limitados o habilitados por su contenido. Sus efectos se sienten en todas las economías. Las granjas sostenibles van a la quiebra, los árboles se cortan y se queman para dejar espacio para más monocultivos empapados de pesticidas. Cuando el comercio se trata como un fin en sí mismo, los acuerdos comerciales encierran a nuestras sociedades en un modelo económico insostenible.

El acuerdo con el Mercosur es un buen ejemplo. La UE importará más carne y otros productos agrícolas. Con ellos, importaremos emisiones, deforestación, contaminación del suelo y abusos de los derechos humanos, mientras ponemos en peligro los medios de vida de los agricultores locales.

El Amazonas ya está en llamas para alimentar este comercio. A cambio, el bloque Mercosur importará más automóviles, productos químicos y máquinas europeas, correrá el riesgo de la dislocación de sus cadenas de valor regionales y la interrupción de su economía. Este tipo de comercio y acuerdos comerciales nunca fueron aceptables. Pero a medida que vemos arder el mundo, se vuelven realmente escandalosos.

No puede haber una continuación de los negocios como de costumbre, y la política comercial debe desempeñar su papel. En primer lugar, la política comercial debe dejar de hacer daño. Cada disposición en los acuerdos actuales y futuros debe evaluarse en función de su sostenibilidad, y eliminarse si es necesario. También necesitamos reglas estrictas de diligencia debida y garantizar que ningún producto relacionado con la deforestación y los abusos contra los derechos humanos en el extranjero ingrese al mercado único.

En segundo lugar, los acuerdos comerciales deben contribuir a fortalecer las cadenas de suministro limpias, por ejemplo, tratando los productos de manera diferente de acuerdo con su huella de carbono y sus procesos de producción. Los acuerdos deben incluir normas laborales y medioambientales vinculantes y exigibles.

Una cosa está clara, el acuerdo UE-Mercosur no está a la altura.

Anna Cavazzini - Yannick Jadot

Miembros del Parlamento Europeo

Bloque de Los Verdes

Bruselas - Berlín, diciembre de 2019

PRÓLOGO A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

Según los datos publicados por la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, desde el año 2015, la Unión Europea (UE) ha concluido e implementado acuerdos comerciales con: Ecuador, Canadá, Japón, el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), los AAE provisionales con Ghana y Côte d'Ivoire y el Área de Libre Comercio Profunda y Completa (DCFTA) con Ucrania. Siguen pendientes las ratificaciones de los acuerdos con Singapur y Vietnam y la completa entrada en vigor del CETA con Canadá. Si se agrega a todo lo anterior el acuerdo entre la UE y Mercosur, objeto del presente estudio, el comercio de bienes de la UE con el resto del mundo estaría cubierto en un 41% por los acuerdos comerciales.

Esta carrera desaforada de la Unión Europea hacia la consecución de una red global de acuerdos de comercio e inversión, que permitan la circulación mundial de bienes y servicios y que aseguren una extraordinaria protección jurídica de los intereses de los inversores, ejemplifica la expansión y el auge del denominado "autoritarismo de mercado". La principal herramienta de este autoritarismo de nuevo cuño, dictado por un soberano supraestatal difuso capaz de imponer su voluntad mediante mecanismos jurídico/políticos creados a su medida, es la *Lex Mercatoria*. Definimos la misma como un nuevo orden económico y jurídico global que se compone de un amplio conjunto de normas diversas, como son los acuerdos de comercio e inversión y las normas que regulan el arbitraje de inversiones, las disposiciones, políticas de ajuste y préstamos condicionados de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), incluyendo las disposiciones estatales de desarrollo. En otras palabras, se trata de una red normativa global que permite al capital transnacional una elección permanente de las normas que les benefician, un "código del capital global" convertido en nuestros días en un problema que afecta de manera dramática a las sociedades globales, a su orientación democrática y a los derechos humanos y de la naturaleza.

La gran virtud del libro de Ghiotto y Echaide es ejemplificar estos brutales impactos con una técnica impecable, en un momento en el que la crítica jurídica militante y el análisis técnico riguroso deben ir de la mano para denunciar sistemáticamente la ofensiva *in crescendo* de la Lex Mercatoria. Así, en un contexto latinoamericano marcado tanto por regreso agravado de las Instituciones Financieras Internacionales como por el auge de la negociación de tratados de comercio e inversión en la región, es imprescindible analizar y presentar la conexión de

estas normas con el fuerte giro neoliberal en las políticas públicas, fundamentalmente, pero no solo, en las de contenido social y ambiental.

El análisis del tratado UE-Mercosur que se realiza en estas páginas, en línea con los estudios críticos publicados en su día sobre el NAFTA, el ALCA, el TTIP o el CETA, evidencia de manera clara este vínculo así como el nocivo impacto, directo e indirecto del acuerdo UE-Mercosur respecto del bienestar y la protección de los derechos de las mayorías sociales y de la naturaleza. Por añadidura, y como también desarrollan perfectamente los autores, el acuerdo analizado es, de nuevo, el ejemplo perfecto de cómo los gobiernos negocian acuerdos comerciales a espaldas de los ciudadanos sin apenas control o escrutinio democrático, abonando la desconexión entre política y ***demos***, entre el pueblo y los gobiernos capturados o cómplices del autoritarismo de mercado.

La lectura de las páginas que siguen a la luz de la historia reciente de la política comercial de la UE, y de la movilización social que ha acompañado permanentemente a estos tratados, provoca una fuerte desazón desde el punto de vista de la ciencia crítica militante: la Unión Europea no ha rectificado un milímetro y continúa aplicando, sin ambages los errores conocidos y las recetas fracasadas. Pese a los abundantes análisis con evidencias empíricas de los graves impactos respecto del empleo, en términos cuantitativos y cualitativos, respecto del ambiente o de los derechos sociales; a pesar de los estudios que ejemplifican la imposibilidad de conjugar los mecanismos arbitrales de protección de los inversores con principios básicos como la igualdad ante la ley y la justicia o la no regresividad de las disposiciones protectoras de derechos humanos, la Unión Europea sigue apostando fielmente por su alianza con los grandes capitales para ampliar y sostener el "Código del Capital Global".

Esta inquietud por el inmovilismo de la Unión Europea se conjuga con la expectativa creciente que se deriva del crecimiento de los movimientos sociales de contestación de la ***Lex Mercatoria***. Con la lucha contra el ALCA como referente fundamental para la organización actual de resistencias en América Latina frente a los tratados de comercio e inversión, el año 2019 nos dejaba la expansión de las protestas que movilizaron la región. El descontento popular y la negativa a aceptar la imposición de las medidas de desposesión dictadas por el autoritarismo financiero sacudieron de forma contundente las calles de Chile, Haití o Ecuador. La respuesta violenta por parte de los gobiernos a través del uso desproporcionado de la fuerza, condenada por diversos organismos internacionales, ha puesto de manifiesto la terrible realidad: el neoliberalismo de hoy se ha tornado incompatible con la democracia y requiere de formas autoritarias y violentas para imponerse. Mientras asumimos la evidencia de este giro, por la región y a través de la protesta social se extiende el convencimiento de que nos encontramos en una profunda y epocal disyuntiva, "democracia o mercados".

En este sentido, y como otros escritos de los autores, el texto que presentamos es a la vez un insumo científico y un instrumento de total utilidad para las campañas y movimientos sociales que están impulsando el cuestionamiento del acuerdo entre la UE y Mercosur. La difusión del mismo, como primer producto científico del Grupo de Trabajo CLACSO titulado "Lex Mercatoria, Derechos Humanos y Democracia", se ubica en la línea de investigación-acción que caracteriza nuestro actuar así como en el objetivo fundamental del GT que no es otro que apoyar desde la ciencia crítica a los colectivos, movimientos y luchas por los derechos humanos.

Adoración Guamán Hernández

Valencia, febrero de 2020

PRÓLOGO DE LOS AUTORES A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

El libro que aquí presentamos es la traducción al español del informe encomendado a los autores por los eurodiputados Anna Cavazzini y Yannick Jadot del bloque de los Partidos Verdes Europeos (*The Greens/EFA*) y que contó con la coordinación general de la ONG alemana Powershift. Su redacción original se realizó en inglés y fue elaborado entre los meses de septiembre y noviembre de 2019. Dicho informe, así como esta traducción al castellano que CLACSO edita por primera vez, es un texto de carácter técnico pero a la vez político. Pretende no perder de vista los impactos sociales y sectoriales del acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur anunciado el 28 de junio de 2019 y cuyos textos fueron publicados el 12 de julio y el 9 de septiembre de ese mismo año, aunque todavía de forma incompleta hasta la fecha.

Asimismo, este libro se inscribe dentro del Grupo de Trabajo de CLACSO "Lex Mercatoria, derechos humanos y democracia", coordinado por Adoración Guamán Hernández y Caroline Proner, como un aporte a la problematización sobre la creación de normas jurídicas que profundizan y expanden la mercantilización de los distintos ámbitos de la vida social. Un ejemplo de ello son los tratados de libre comercio (TLC) en general -incluyendo este acuerdo entre la UE y el Mercosur- como un instrumento legal elaborado a espaldas de la ciudadanía y que favorece los intereses de las empresas transnacionales en detrimento de los derechos sociales y de la naturaleza.

Por ende, no se trata de un texto introductorio a los tratados de libre comercio o a las cuestiones comerciales en el contexto internacional. Se trata del primer -y hasta el momento único- análisis exhaustivo e integral de los capítulos de este acuerdo comercial entre ambos bloques regionales. Existen otros trabajos -muchos de los cuales hemos retomado- que se refieren a temáticas específicas del tratado o abordan la historia de las negociaciones. Nuestro objetivo ha sido exponer y analizar los contenidos de la totalidad del acuerdo (los textos oficiales publicados hasta el momento constan de 420 páginas) como insumo para el debate público, con argumentos que esgrimen una crítica razonada a este acuerdo comercial.

Hemos querido abordar de manera técnica los posibles impactos de la entrada en vigor de este tratado en particular sobre una diversidad de actores posiblemente afectados. Tomamos para ello toda la amplia gama de temáticas involucradas, de modo de establecer una crítica vertebral que atraviese la tota-

lidad del texto publicado además de recorrer las piezas de información ofrecidas hasta el momento tanto oficialmente por los gobiernos de los bloques como por la prensa y las fuentes especializadas.

Observamos con preocupación la repetición en el bloque del Mercosur de un ***modus operandi*** que aparece en el tratamiento de todos los tratados comerciales en América Latina: la ausencia de debate, la inexistencia de estudios de impacto y la banalidad del tratamiento del tema. Vemos comúnmente desfilar autoridades que prometen grandes hazañas económicas a ser logradas con estos tratados pero que no cuentan con estudios de impacto que comprueben empíricamente esos argumentos. No obstante, luego firman y aprueban los tratados, basados no en datos sino en actos de fe. Llevamos en América Latina ya 25 años de este tipo de prácticas poco serias, pero reales. Y cuyo mayor efecto ha sido el empeoramiento de la calidad de vida de las grandes mayorías en el continente, así como la reducción de derechos laborales y sociales adquiridos.

Decimos esto porque los TLC no son nuevos en América Latina. Diversos países de la región ya poseen una vasta experiencia con los tratados (más de veinte años en algunos casos), y todos han prometido lo mismo: desarrollo, inversiones, empleo, transferencia tecnológica, inclusión y bienestar para sus pueblos. Pasadas más de dos décadas, el balance resalta por ser todo lo contrario a lo prometido por sus apologéticos: América Latina es la región más desigual del planeta, con pobreza en aumento y una degradación ambiental que resulta a las claras evidente y que despierta las alarmas en la opinión pública.

Asumimos, por ende, una posición contrahegemónica al discurso dominante sobre este tipo de acuerdos, es decir, una postura crítica y argumentada que polemiza con las supuestas loas que estos textos prometen pero que no se han traducido en realidades concretas para la población.

Asimismo, América Latina posee una experiencia igualmente interesante de resistencia frente a los TLC que nace a mediados de los años noventa y que continúa hasta el presente en casi todos los países de la región.

Al momento de escribir este prólogo, Argentina ha recientemente alternado de manera democrática su gobierno. Ya tempranamente comienzan a verse las tensiones entre un proyecto desarrollista con la firma de acuerdos comerciales como este. Algunas de las primeras medidas del gobierno de Alberto Fernández, como la aplicación de retenciones a las exportaciones agrícolas o la inclusión de licencias no automáticas para la importación, están prohibidas por el acuerdo con la UE. El acuerdo también coarta la posibilidad de planes del tipo "compre nacional" porque otorga trato nacional a las inversiones y las mercancías europeas. Aquí mostramos entonces que este acuerdo representa una camisa de fuerza para la política estatal, ya que recorta de modo directo la generación de políticas de tipo mercado-internistas.

Agradecemos a Anna Cavazzini por habernos impulsado a realizar este estudio, que entendemos resulta imprescindible para este año 2020. Nuestro trabajo fue ampliamente mejorado gracias a las lecturas que se sumaron para la corrección y revisión final, especialmente con los comentarios de Lucile Falgueyrac y el trabajo minucioso de Bettina Müller ayudándonos a atar todos los cabos que quedaban sueltos, así como produciendo un resumen de esta obra en inglés y alemán. Sin la labor de ambas este trabajo no habría sido posible. Agradecemos también a Fleachta Phelan y Ronja Dietschmann por su trabajo de edición en la versión original en inglés.

Asimismo, deseamos agradecer a Adoración Guamán y al Coordinador General de CLACSO Pablo Vommaro por darnos la oportunidad de publicar el presente estudio en español y para toda América Latina. También deseamos agradecer a las personas que nos aportaron su conocimiento para que este trabajo pudiera abordar todas las aristas del acuerdo, especialmente a Ramiro Bertoni, Tamara Perelmuter, Carla Poth, Sofía Scasserra y Sofía Sternberg.

Esperamos que esta publicación sea un aporte sustancial al debate público, al fortalecimiento y profundización de los análisis en la materia y a la defensa de los derechos de los pueblos y de la naturaleza.

Luciana Ghiotto - Javier Echaide

Buenos Aires, febrero de 2020

01.
INTRODUCCIÓN

El 28 de junio de 2019, los bloques del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE) anunciaron el final del proceso de negociación para concluir un acuerdo de libre comercio, después de 20 años. Sin embargo, seis meses después de este anuncio, al momento de terminar este informe, todavía existe una considerable incertidumbre sobre el futuro del acuerdo y los próximos pasos. Apenas dos días después del anuncio de junio en Bruselas, Emmanuel Macron, presidente de Francia, dijo que, en lo que respecta a Francia, el acuerdo aún no se había sometido a una "revisión completa".

Tanto los representantes gubernamentales como los medios de comunicación han subrayado continuamente que el acuerdo entre el Mercosur y la UE representa el acuerdo comercial más importante del mundo. Para el Mercosur, permite que algunos de sus productos accedan al mercado europeo con un arancel del 0% y otros a través de una cuota de acceso preferencial. Los 500 millones de habitantes de la UE representan un mercado masivo. Además, la región genera el 20% del PIB mundial, y es el primer inversor global, superando el 30% de las inversiones globales totales. También importa el 17% del total de las compras mundiales de bienes y servicios (Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, 2019).

Dentro del Mercosur, Brasil es el principal socio comercial de la UE. En 2018, la UE representó el 18% de las exportaciones totales de Brasil, registrando un comercio de USD 76 mil millones. Se estima que las exportaciones mutuas (Brasil - UE) generan alrededor de 855.000 empleos en la UE y otros 436.000 en Brasil [1]. La UE también es el mayor inversor extranjero en los países del Mercosur, y Brasil es el principal destino de Inversión Extranjera Directa (IED) de empresas europeas dentro del Mercosur, así como el cuarto mayor destino de IED de estas empresas fuera de la UE [2]. Por otro lado, la UE es el segundo socio comercial de Argentina después de Brasil, mientras que la fuente más importante de IED para Argentina también son las empresas europeas.

Mientras tanto, para la UE, la asociación con Mercosur permite el acceso comercial a la región más desarrollada de América del Sur, que también contiene los países que han recibido la mayor cantidad de inversión y productos europeos en las últimas décadas. La conclusión de esta larga negociación también respalda los esfuerzos continuos de la UE para erigirse en defensor internacional del libre comercio. De hecho, contra los Estados Unidos de Donald Trump, que es propenso a la defensa económica nacional en el contexto de la guerra comercial con China, la UE se ha convertido en un negociador compulsivo de acuerdos comerciales que implican la reducción de aranceles y la facilitación para la circulación de capital.

1.1 LAS CONVERSACIONES CONCLUYEN: EL ANUNCIO DEL 28 DE JUNIO

El anuncio del 28 de junio de 2019 confirmó la conclusión de las negociaciones, pero no la firma del acuerdo. Todavía no está claro si el acuerdo se firmará a corto o mediano plazo. Las tensiones dentro de la UE con respecto a este acuerdo se han vuelto decisivas. El sector agrícola continúa oponiéndose al acuerdo con Mercosur, ya que estima que el aumento de las cuotas de acceso a los mercados europeos, especialmente para productos como la carne de res, afectaría negativamente a los productores de carne en el territorio europeo. Por otro lado, los sectores manufactureros de tecnología media y alta están firmemente a favor del acuerdo. La lucha entre estos sectores económicos no se ha resuelto a nivel nacional y, por lo tanto, claramente no se puede resolver en las instituciones supranacionales europeas. Del lado del Mercosur, las críticas de los sectores productivos que probablemente se verán afectados negativamente aún no han tomado la forma de oposición gubernamental al acuerdo, excepto quizás en Argentina con la reciente victoria presidencial de Alberto Fernández.

Por otro lado, también se pueden observar tensiones con respecto a la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. Después de que en agosto tomaran visibilidad internacional los incendios en el Amazonas para expandir la frontera de las plantaciones de soja y el ganado, el presidente Macron arremetió contra el gobierno de Jair Bolsonaro. Anunció que Francia ya no apoyaba el acuerdo porque el presidente brasileño había violado su promesa de respetar el Acuerdo de París [3]. Actualmente no está claro qué condiciones requeriría Francia para renovar su apoyo al acuerdo.

Aunque el rechazo del acuerdo por parte de algunos países de la UE está aparentemente relacionado con los escasos esfuerzos de mitigación del cambio climático por parte de Brasil, estas palabras en defensa de la Amazonía ocultan las tensiones políticas entre los sectores económicos europeos. Los gobiernos han entendido que estas tensiones pueden conducir a posibles problemas de gobernanza interna, como en el caso de Francia e Irlanda. Las protestas europeas sobre el acuerdo UE-Mercosur se refieren tanto a las preocupaciones de los agricultores franceses y belgas, como a las preocupaciones populares sobre el cambio climático. Una encuesta reciente del Eurobarómetro estima que el cambio climático se ha convertido en el segundo problema mundial más importante según la clasificación de los europeos, y que la crisis climática ha superado al terrorismo internacional como una preocupación [4]. Por lo tanto, avanzar con un acuerdo que no brinde garantías para ninguna de estas áreas de preocupación podría implicar un costo político potencialmente alto para los líderes.

Los efectos políticos de los incendios en la Amazonía se convirtieron en noticias mundiales y rápidamente tuvieron un impacto sobre este acuerdo. Francia no solo eliminó su apoyo, sino que Irlanda, Luxemburgo y recientemente Austria se han movido en la misma dirección. Los legisladores del subcomité de la UE del Parlamento austríaco votaron a favor de rechazar el borrador del acuerdo, obligando así a su gobierno a vetar el pacto a nivel de la UE. Estos desarrollos han aumentado la incertidumbre sobre el futuro de este acuerdo. Donald Tusk, ex presidente del Consejo Europeo, dijo que en el contexto de los incendios en la Amazonía, es "difícil imaginar" que se implemente un acuerdo con el Mercosur [5].

El acuerdo se encuentra actualmente en proceso de revisión técnica y legal (conocido como ***legal scrubbing***). A pesar del anuncio público del fin de las negociaciones, durante este proceso técnico y legal, las negociaciones en algunas áreas continúan. Según los textos que se hicieron públicos entre el 2 y el 3 de julio de 2019, todavía hay varios puntos abiertos. El final de las negociaciones en junio de 2019 implicó un acuerdo general sobre los puntos más problemáticos para ambos bloques, especialmente las cuotas de

exportación de productos agrícolas como carne de res, aves y cerdos. A principios de septiembre, se publicó la redacción final del capítulo de Propiedad Intelectual, que, a diferencia del texto publicado en julio, incluía algunos temas clave como las patentes medicinales y biotecnológicas. Estos han sido un punto de desacuerdo entre los dos bloques en el pasado.

A pesar de los incendios, es probable que continúen las negociaciones sobre algunos temas problemáticos. La experiencia muestra que aún podrían ocurrir cambios significativos durante este proceso. Esto se vio anteriormente con el acuerdo comercial entre la UE y Canadá (conocido como CETA), en el que casi el 20% del texto se modificó de su contenido original durante el proceso de revisión técnica y legal.

1.2 LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MÁS LARGAS DEL MUNDO

Las negociaciones para el acuerdo de asociación entre Mercosur y la UE tomaron más de 20 años. Aunque las negociaciones comenzaron oficialmente cuando la Comisión Europea adoptó las Directivas de Negociación en 1999, el proceso se remonta al Acuerdo Marco Interregional de 1995, que se ubica dentro del mismo marco histórico neoliberal en el que se dieron otros tratados de libre comercio: la del ALCA (iniciadas en 1994), la del TLCAN (entre 1992 y 1994), incluso el final de la Ronda Uruguay del GATT (1994) y el inicio de la OMC (1995) (Echaide & Ghiotto, 2008). Pero a diferencia de esos otros procesos, ésta ha sido la negociación más larga del mundo. Otros tratados igualmente complejos tomaron solo unos pocos años para completar el proceso de negociación, firma y entrada en vigor, por ejemplo, la Asociación Transpacífica (TPP) que se negoció y firmó entre 2013 y 2016.

Las negociaciones entre los dos bloques han sufrido altibajos, deteniéndose varias veces. Además, durante estos casi 25 años, el sistema internacional experimentó enormes transformaciones, que inevitablemente tuvieron un impacto en el curso de las negociaciones. Primero, en 2003, la crisis en el sistema multilateral de comercio y la Ronda de negociaciones de Doha en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se hizo evidente. Desde entonces, este organismo no ha podido generar ningún acuerdo multilateral relevante (excepto el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en 2015) y actualmente se encuentra en una profunda crisis y proceso de reforma. En segundo lugar, la crisis internacional de 2008 provocó una disminución en el flujo internacional de bienes y tuvo un impacto sustancial en las exportaciones de la UE. En tercer lugar, el ascenso indiscutible de China como actor central en el comercio mundial lo convirtió en un importante inversor en el Mercosur, creando un desafío para las empresas europeas en la región. En cuarto lugar, la reciente guerra comercial desatada entre los EE.UU. y China, dio como resultado que la UE desempeñe el papel de "defensor del sistema multilateral", adoptando una posición comercial ofensiva enmarcada en su política de "Comercio para Todos" (*Trade for all*) de 2015. Quinto, los recientes cambios políticos en los países del Mercosur llevaron al poder a los gobiernos más afines al libre comercio, que iniciaron una serie de negociaciones de tratados comerciales y sobre inversión con varios países. Durante 2019, el bloque Mercosur terminó la negociación de un acuerdo comercial con el Área Europea de Libre Comercio (EFTA por su sigla en inglés) y mantuvo negociaciones avanzadas con Canadá, Singapur y Corea del Sur.

A pesar de los altibajos, el proceso de negociación ha tenido una constante: el secreto, la opacidad y la falta de control democrático. Mientras que los parlamentarios de la UE tenían acceso a los borradores de texto del acuerdo, la sociedad civil no. Los textos más recientes que los académicos

y la sociedad civil pudieron analizar fueron parte de varias filtraciones de ***Greenpeace*** en diciembre de 2017 [6]. Solo se ha permitido la participación de grandes confederaciones sindicales, como la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES) sólo en algunos momentos de las negociaciones y siempre como observadores. Esta falta de transparencia y diálogo con los actores de la sociedad civil ha sido objeto de constantes críticas y quejas [7].

Por otro lado, los estudios de impacto han sido insuficientes en la UE e inexistentes en el Mercosur. La UE encargó dos Evaluaciones de Impacto de Sostenibilidad (SIA) de la ***London School of Economics*** (LSE), publicadas en 2018 y 2019 (LSE, 2018 y 2019). La metodología utilizada por el equipo de LSE (el modelo de equilibrio general computable) ha sido ampliamente criticada por académicos, especialmente en el caso de CETA y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión con los EE.UU. (TTIP), ya que su uso generalmente determina impactos positivos más significativos que otros modelos [8]. A su vez, el estudio más reciente de la LSE fue publicado por la Comisión Europea el 4 de octubre de 2019, tres meses después del anuncio del fin de las negociaciones, lo que demuestra que este estudio de ninguna manera guió la negociación y ni los procesos de toma de decisiones.

Del lado del Mercosur, después del anuncio de que el acuerdo se había concluido, los sectores industriales exigieron que el gobierno de Mauricio Macri, entonces presidente de Argentina, publicara sus propios estudios de impacto, lo cual jamás sucedió [9]. Sin embargo, los funcionarios gubernamentales y los negociadores han comentado extraoficialmente que algunos estudios de impacto no mostraron ganancias para Argentina y que finalmente, los negociadores se movieron "a ciegas" en la mesa de negociaciones. Recientemente, el jefe negociador argentino, Horacio Reyser Travers, comentó públicamente en una conferencia organizada por la Universidad Austral en el Congreso Nacional, que "la importancia de los estudios de impacto debe ser desmitificada", evidenciando la visión de su gobierno [10].

Comienzo de las negociaciones

Durante los primeros cinco años del nuevo siglo, las negociaciones estuvieron directamente vinculadas a los debates sobre la agricultura en la OMC y los progresos con respecto a la liberalización de los productos agrícolas. De hecho, desde el lado del Mercosur, el foco principal de las negociaciones con la UE fue obtener acceso a los mercados agrícolas debido a su capacidad agroexportadora. En ese momento, la UE se había convertido en el principal receptor de exportaciones del bloque sur: en el período 1998-2000, aproximadamente el 30% del comercio total del Mercosur fue a la UE (Makuc, Duhalde y Rozemberg, 2015).

En las negociaciones en el Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) entre el año 2000 y mayo de 2004, la UE comprometió una apertura del 90%, pero sin liberalización en productos sensibles, que fueron los de mayor interés para el Mercosur: los productos agrícolas. La UE ofreció la entrada de estos productos bajo el sistema de cuotas, mientras que expandirlos dependería del resultado de las rondas de la OMC (Molle, 2008). Sin embargo, la última oferta intercambiada fue insatisfactoria, ya que ambas partes se habían mantenido inflexibles en sus posiciones, por lo que la negociación quedó clausurada.

En 2005, la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre los Estados de América Latina y el Caribe y EE.UU., que había tenido un impacto en las negociaciones entre la UE y el Mercosur, fracasó debido a las movilizaciones masivas y las tensiones entre los grupos económicos del sur y del norte. Por ello, el tratado fue finalmente rechazado por varios países latinoamericanos, entre ellos Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela.

CUADRO 1: CRONOLOGÍA DE LAS NEGOCIACIONES MERCOSUR-UE

1995: Acuerdo Marco de Cooperación Interregional

1999: Consejo Europeo emite las Directivas para las negociaciones con el Mercosur

2000: lanzamiento oficial de las negociaciones

2000-2004: 15 reuniones del CNB y tres reuniones ministeriales

2004: estancamiento del diálogo birregional

2004-2008: reuniones políticas que expresan la necesidad de reanudar el diálogo

2010: Se reanudan las negociaciones en el marco de la VI Cumbre UE-América Latina

2012: lento avance de las negociaciones

2015: Reunión Ministerial, ambas partes reafirman su compromiso total de concluir las negociaciones.

2016: se reanudan las negociaciones y se produce el intercambio de ofertas de acceso a mercado

2017: Fracaso en anunciar el final de las negociaciones durante la 11a Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires

2018, junio: anuncio de la conclusión de las negociaciones sobre los pilares de la cooperación y el diálogo político

2019, 28 de junio: fin de las negociaciones

La fase de estancamiento

El periodo entre 2004 y 2009 puede ser llamado de "mutuo desinterés" (Sanahuja y Rodríguez, 2019). Estuvo marcado por reuniones de funcionarios que intentaban reanudar las negociaciones, pero sin condiciones políticas internas para esto. Sólo la crisis financiera de 2008 y su consecuente impacto en la reducción de las exportaciones del bloque, además de la crisis de la OMC, empujaron a la Comisión a buscar la reanudación de las negociaciones bilaterales a nivel mundial, incluso con el Mercosur. La reapertura del diálogo se anunció en la VI Cumbre UE-ALC en Madrid en mayo de 2010. Sin embargo, un grupo de países europeos se opuso a la reapertura de las negociaciones. Este grupo, liderado por Francia, entre los que se encontraban Polonia, Irlanda, Hungría, Luxemburgo, Austria y Finlandia, envió una carta a la Comisión rechazando las negociaciones. Criticaron el secreto del proceso y advirtieron que un acuerdo con Mercosur conduciría inmediatamente a un aumento del 70% de las importaciones de carne de res y del 25% en las importaciones de aves de corral [12].

A partir de 2010, comenzó una nueva etapa de negociaciones en un esquema de dos velocidades: el desarrollo de marcos regulatorios, por un lado, y la preparación de ofertas por el otro (Makuc, Duhalde y Rozemberg, 2015). Sin embargo, la imposibilidad de cumplir con los cronogramas presentados fue una constante en este período. Durante las rondas de 2011 y 2012, no hubo intercambio de ofertas, y solo se

avanzó en los capítulos regulatorios (servicios, compras públicas, aduanas y facilitación del comercio, propiedad intelectual). Por su parte, el Mercosur hizo varias propuestas para intentar equilibrar las asimetrías comerciales. Argentina propuso la cláusula de la industria naciente, que permitiría la elevación de las tarifas aplicadas en aquellos sectores industriales que el gobierno pretendía fortalecer. Asimismo, Argentina insistió en mantener regímenes temporales de admisión y devolución para fomentar la competitividad y el uso de licencias de importación y derechos de exportación, entre otros. Cabe señalar que algunos de estos elementos fueron eliminados durante la última parte de las negociaciones (como la cláusula de la industria naciente) o limitados (el uso de la devolución y los derechos de exportación).

Sin intercambiar ofertas, las negociaciones se reanudaron. El anuncio de la Comisión Europea de que a partir de 2014 eliminaría varios países de ingresos medianos y altos (como Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela) del Sistema General de Preferencias (SGP) presionó al Mercosur para que concluya el acuerdo. En ese contexto, la respuesta de Brasil, durante el gobierno de Dilma Rousseff, fue intentar acelerar las negociaciones, principalmente impulsadas por la presión del sector de agronegocios, ansioso por exportar con preferencias arancelarias a la UE (Míguez y Crivelli, 2014). Sin embargo, el gobierno de Argentina mantuvo sus "líneas rojas" y la defensa de los instrumentos comerciales que podrían contener las asimetrías, con la intención de lograr un acuerdo equilibrado (Larisgoitía y Bianco, 2018).

Desbloqueo de negociaciones

Solamente hacia mayo de 2016, con los gobiernos neoliberales recién elegidos en la región, la negociación finalmente fue desbloqueada. En particular, los gobiernos de Brasil y Argentina dejaron de lado varias de las demandas que anteriormente habían trabado las negociaciones. Las condiciones políticas habían cambiado (Sanahuja y Rodríguez, 2019), y los gobiernos argentino y brasileño abogaron por lo que llamaron "una inserción inteligente en el mundo". Esto significaba negociar TLC que les permitirían ir más allá de su creciente dependencia de las compras de China (Pascual y Ghiotto, 2019).

Las coyunturas y los cambios de signo político en estos países evidentemente fueron las principales razones para la aceleración de las negociaciones y los ánimos en favor de la apertura comercial. Sin embargo, un dato no menor es la sucesión de hechos respecto de la suspensión aplicada por los demás miembros del Mercosur a Venezuela. Argumentando una "ruptura del orden institucional democrático" [13] incluida en el Protocolo de Ushuaia del Mercosur, los demás países miembros decidieron suspender a Venezuela en agosto de 2017, quitándole así el derecho de voto dentro de la toma de decisiones en el bloque. Dentro del Mercosur las decisiones se toman por unanimidad, por lo que un acuerdo comercial con la UE requería también la aprobación de Venezuela en alguna instancia, algo que a raíz de la suspensión no resultaba necesario y que era muy conveniente para los intereses aperturistas. Pues diez meses después de esta decisión, las negociaciones comerciales por un acuerdo con la UE finalizaban, y sin la participación del principal opositor dentro del grupo de países sudamericanos: Venezuela.

En esta última parte de las negociaciones, el Mercosur abandonó su interés en lograr un acuerdo equilibrado. Por lo tanto, a partir de mayo de 2016 con el intercambio de nuevas ofertas, comenzó un proceso acelerado. Sin embargo, durante el corto gobierno del presidente brasileño Michel Temer, no se realizaron avances significativos, ya que ese gobierno continuó el diálogo con los sectores empresariales brasileños, sin generar un cambio importante en las posiciones que tenían los gobiernos anteriores del *Partido dos Trabalhadores* (PT). No fue sino hasta enero de 2019, cuando Jair Bolsonaro se convirtió en presidente de Brasil y con una Venezuela ya suspendida dentro del bloque, que las negociaciones tomaron el giro necesario para que finalmente pudieran concluir. Las reclamaciones históricas de Brasil se dejaron de lado para cerrar el acuerdo. Por lo tanto, de las negociaciones de 20 años, los últimos seis meses fueron los decisivos.

Otras negociaciones de TLC

Por otro lado, durante el período en que las negociaciones bilaterales no avanzaron, la UE estuvo activa en la firma de acuerdos con terceros países de la región. Como se puede ver en la Cuadro 2, la UE firmó Acuerdos de Asociación con México (1999), Chile (2002), Perú y Colombia (2010), Centroamérica (2012) y Ecuador (2014) y un Acuerdo de Diálogo y Cooperación con Cuba (2016), que no incluye un pilar comercial. Con México y Chile, recientemente se han renegociado los acuerdos para adaptarlos a los estándares "modernos" de la agenda comercial europea, que incluye agregar un capítulo sobre protección de inversiones que incorpora el Sistema de Tribunales sobre Inversión (ICS por su sigla en inglés) (Olivet y Pérez Rocha, 2017) .

CUADRO 2: Fechas de firma y entrada en vigor de los Acuerdos de Asociación entre países latinoamericanos y la Unión Europea

Acuerdo de Asociación	*Firmado*	*Entrada en vigencia (provisional)*
Colombia	Junio de 2012	1° de agosto de 2013
Centroamérica	Junio de 2012	1° de agosto de 2013
Chile	Noviembre de 2002	1° Marzo de 2005
Ecuador	Noviembre de 2016	1° de enero de 2017
México	Marzo de 2000	23 de julio de 2000
Perú	Junio de 2012	1° de marzo de 2013

Nota: El 1ero de agosto de 2013 entró en vigencia para Honduras, Nicaragua y Panamá. Tres meses después, el 1ero de octubre, entró en vigencia para Costa Rica y El Salvador. En diciembre entró en vigencia para Guatemala.

Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide, 2019.

Por su parte, el Mercosur fue mucho menos activo que la UE: sólo firmó acuerdos comerciales con Marruecos (2004), Israel (2007) y Egipto (2010). Más recientemente, se firmaron nuevos TLC intrarregionales en el proceso de convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico (Chile, Perú, Colombia, México), razón por la cual Argentina, Brasil y Uruguay firmaron un TLC con Chile en 2017 y 2018 y avanzaron en negociaciones con México. Dos meses después del final de las negociaciones con la UE, Mercosur anunció el cierre de las negociaciones con el bloque EFTA. Además, cada Estado miembro continuó negociando sus propios tratados bilaterales de inversión. Brasil lanzó los Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones en 2014, un modelo particular de protección de inversiones que no incluía el mecanismo de Solución de Controversias Inversor-Estado (ISDS por su sigla en inglés), firmando acuerdos con varios países africanos y asiáticos, así como con México, Chile y Colombia. Más recientemente, Argentina, Paraguay y Uruguay también firmaron tratados de inversión con Qatar y Arabia Saudita. Estos se presentaron como tratados de "nueva generación", aunque apenas limitan la cláusula de expropiación indirecta, conservan una definición amplia de inversión y aún incluyen el mecanismo ISDS.

1.3 NOTAS

1] Comisión Europea, "EU-Mercosur Trade Agreement – Building Bridges for Trade and Sustainable Development". En: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157954.pdf (Consultado 1 Septiembre 2019).

[2] Beltrame de Moura, Aline (2019), "O impacto do Acordo Mercosul-União Europeia para o Brasil", Consultor Jurídico, 3 de julio de 2019. En: https://www.conjur.com.br/2019-jul-03/aline-moura-impacto-acordo-mercosul-ue-brasil (Consultado 10 de octubre de 2019).

[3] Ayuso, Silvia & Sánchez Álvaro (2019), "Francia amenaza con bloquear el acuerdo con Mercosur por los incendios en Brasil". El País, 23 de agosto de 2019. En: https://elpais.com/internacional/2019/08/23/actualidad/1566554931_522227.html (Consultado 10 de octubre de 2019).

[4] EFE (2019), "El cambio climático preocupa a los europeos más que el terrorismo global". 10 de septiembre de 2019. En: https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/el-cambio-climatico-preocupa-a-los-europeos-mas-que-terrorismo-global/10004-4061493 (Consultado 12 de octubre de 2019).

[5] La Nación (2019), "Para la UE, es "difícil de imaginar" un acuerdo con el Mercosur por los incendios en el Amazonas". 24 de agosto de 2019; En: https://www.lanacion.com.ar/politica/la-ue-considera-dificil-imaginar-acuerdo-mercosur-nid2281127 (Consultado 12 de octubre de 2019).

[6] Greenpeace (2019), "Greenpeace filtra documentos secretos sobre el acuerdo comercial de la UE con Mercosur". 7 de diciembre de 2017; En: https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/greenpeace-filtra-documentos-secretos-sobre-el-acuerdo-comercial-de-la-ue-con-mercosur/ (Consultado 1ero de septiembre 2019).

[7] CCSCS & CES, "CCSCS y CES: Carta a los negociadores del acuerdo UE-Mercosur". 19 de febrero de 2018. En: https://www.cta.org.ar/IMG/pdf/declaracion_ces_y_ccscs_.pdf (Consultado 1ero de septiembre 2019).

[8] Cavazzini, Anna (2019), "EU-Mercosur – preliminary analysis of the Sustainable Impact Assessment". 4 de octubre de 2019. En: https://www.annacavazzini.eu/2019/10/04/eu-mercosur-preliminary-analysis-of-the-sustainable-impact-assessment/ (Consultado 5 de octubre 2019).

[9] Lamiral, Carlos (2019), "Piden evaluar impacto de acuerdo UE-Mercosur". Ámbito Financiero, 25 de julio de 2019. En: https://www.ambito.com/piden-evaluar-impacto-acuerdo-ue-mercosur-n5044673 (Consultado 5 de octubre 2019).

[10] Austral University, "III Jornada de Reinserción de la Argentina en el Mundo, "La adopción de decisiones estratégicas de la Argentina en un escenario global cambiante". En: https://www.austral.edu.ar/derecho/programas/iii-jornada-de-reinsercion-de-la-argentina-en-el-mundo-la-adopcion-de-decisiones-estrategicas-de-la-argentina-en-un-escenario-global-cambiante/ (Consultado 31 de octubre de 2019).

[11] Bilaterals, "EU-Mercosur". En: https://www.bilaterals.org/?-eu-mercosur-&lang=en (Consultado 1ero de septiembre de 2019).

[12] Merco Press (2010), "EU countries divided over extent of agriculture talks with Mercosur". 18 de mayo de 2010. En: https://en.mercopress.com/2010/05/18/eu-countries-divided-over-extent-of-agriculture-talks-with-mercosur (Consultado 1ro de septiembre de 2019).

[13] Suspensión de Venezuela en el MERCOSUR. En: https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/ (Consultado 30 de enero de 2020).

02.
EL PILAR COMERCIAL

2

2.1 UNA VISIÓN GENERAL DE LA RELACIÓN COMERCIAL BILATERAL

La UE y el Mercosur tienen diferencias económicas y productivas estructurales, como resultado de una inserción diferenciada en las cadenas de valor mundiales. Mientras que los países de la UE están más industrializados y tienen importantes complementariedades de sus estructuras productivas, el Mercosur se especializó en la producción de materias primas, con niveles más bajos de intercambio comercial intrabloque (Olivera y Villani, 2017). La capacidad productiva de la UE es cuatro veces mayor que la de su socio sudamericano, con un PIB per cápita de USD 41.890 en comparación con USD 10.600 en Mercosur en 2018. Según el Observatorio de la Coyuntura Internacional y la Política Exterior (OCIPEX), solamente Alemania tiene un PIB casi igual al de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay combinados [1]. Estas diferencias son cruciales al evaluar el impacto de la liberalización comercial en las dos regiones.

La industria europea es mucho más competitiva que la industria en los países del Mercosur. Por lo tanto, es una relación comercial asimétrica (Español, 2018; Zelicovich, 2019; Sanahuja y Rodríguez, 2019; Makuc, Duhalde y Rozemberg, 2015), que es uno de los principales aspectos problemáticos del acuerdo. Los países del Mercosur se especializan en la exportación de productos agrícolas y productos básicos a la UE (en 2011, estas exportaciones superaron el 73% de sus exportaciones totales a la región), mientras que la UE exporta hacia el Mercosur principalmente productos con valor agregado medio y alto (en 2011, estos representaba cerca del 70% de las exportaciones totales de sus exportaciones al Mercosur) (ver Figura 1). Además, Paraguay y Uruguay, los países más pequeños del bloque, promueven la producción de productos agrícolas, como carne de res, productos lácteos (Uruguay), frutas y verduras y algunos productos agrícolas procesados. Por su parte, Brasil se ha establecido como productor y exportador de agroalimentos: carne de res, aves y cerdo; otros productos agrícolas procesados que incluyen azúcar, harina, frutas y verduras; y productos tradicionales como cacao, café, plátanos y lácteos.

Además, si bien la UE vende solo el 1,3% de sus exportaciones al Mercosur, para el bloque del Sur, la importancia del socio comercial europeo es más importante: casi el 21% de sus exportaciones van a la UE [2]. A pesar de los altos aranceles, el 42% de los ingresos de las exportaciones de carne fresca del

Mercosur se realiza en la UE: fuera de la cuota, este producto enfrenta un arancel del 59%. Además, un tercio de las exportaciones de miel del Mercosur y alrededor del 10% de las exportaciones de carne de aves de corral van a la UE (Baltensperger y Dadush, 2019). La dependencia de las compras europeas fue un factor significativo al momento de cerrar el acuerdo.

La relación comercial asimétrica ha durado durante los 20 años de negociaciones. Como veremos en los Cuadros 3 y 4, el Mercosur se ha especializado en la producción y exportación de productos agrícolas, mientras que la UE exporta hacia el Mercosur productos con contenido tecnológico medio y alto. Durante el período 2014-2016, los doce principales productos que el Mercosur importó de la UE fueron bienes industriales. Por ejemplo, los primeros seis productos fueron los siguientes: 1) medicamentos, vacunas y productos inmunológicos; 2) aviones y partes de aviones; 3) partes y accesorios para vehículos automotores, automóviles y vehículos; 4) aceites y preparaciones; 5) fungicidas; 6) embarcaciones ligeras y grúas flotantes. Por otro lado, en el mismo periodo el Mercosur exportó hacia la UE productos relacionados con actividades agrícolas y mineras: 1) productos relacionados con la soja (soja y aceites); 2) pulpa de madera; 3) minerales y concentrados de cobre y hierro; 4) café; 5) aceites de petróleo; 6) jugo de naranja; 7) carne de bovino. En el Cuadro 4, vemos que estos productos ya ingresan a la UE con aranceles cero, a excepción de algunos de los sectores más protegidos de Europa, por ejemplo, la producción de carne de bovino y el jugo de naranja.

CUADRO 3 - Los 12 principales productos exportados de la UE al Mercosur (2014-2016)

Nombre del producto	*Cuota de exportación en %*	*Arancel Nación Más Favorecida (NMF) promedio en Mercosur*
Medicinas	3.8	10.5
Aviones	3.6	0.0
Partes y accesorios para automotores	1.9	8.7
Antisueros y productos inmunológicos	1.7	2.7
Vehículos a motor y vehículos (capacidad de cilindros de 1,500 a 3,000)	1.5	23.3
Buques ligeros, grúas flotantes y otros buques	1.4	7.0
Aceites y preparados medianos	1.4	1.2
Aceites y preparados livianos	1.4	0.0
Partes y accesorios de cuerpos para vehículos a motor	1.3	10.9
Fungicidas	1.3	12.0
Partes de aviones o helicópteros	1.2	0.0
Vacunas para medicina humana	1.2	2.1

Fuente: LSE, 2019.

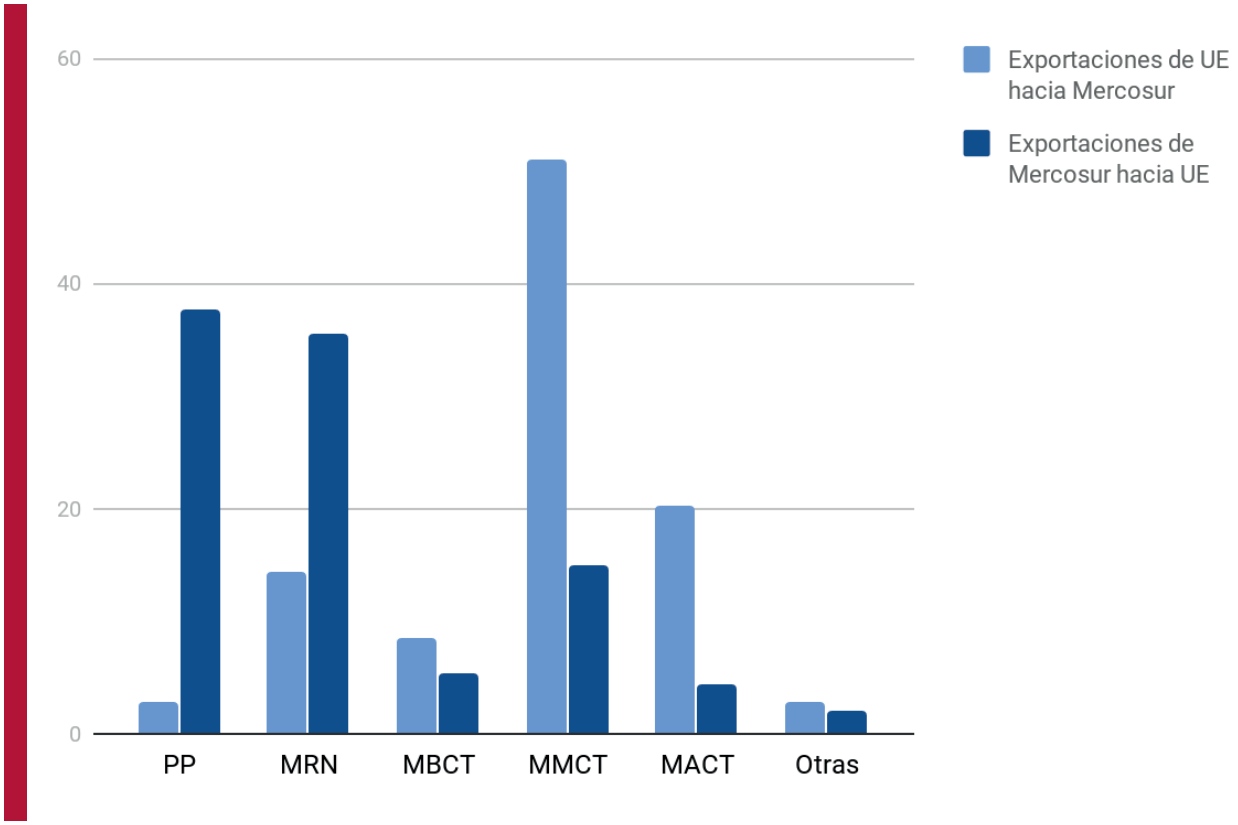
CUADRO 4 - Los 12 principales productos exportados del Mercosur a la UE (2014-2016)

Nombre del producto	*Cuota de exportación en %*	*Arancel NMF promedio de la UE*
Pastel de aceite y residuos, resultantes de la extracción de aceite de soja	15.5	0.0
Porotos de soja	7.0	0.0
Pasta química de madera, gaseosa o sulfato	5.8	0.0
Minerales de hierro no aglomerados y sus concentrados	5.8	0.0
Café (excluyendo descafeinado y tostado)	5.7	0.0
Minerales de cobre y sus concentrados	3.7	0.0
Aceites de petróleo y aceites obtenidos de minerales bituminosos	2.4	0.0
Minerales de hierro aglomerados y sus concentrados	2.4	0.0
Jugo de naranja	2.1	38.6
Carne fresca de bovino refrigerada, sin hueso	2.0	62.2
Oro, en formas semi-manufacturadas	1.8	0.0
Aviones	1.8	1.4

Fuente: LSE, 2019.

Según el documento del "Acuerdo en Principio" publicado por la Comisión Europea el 1° de julio de 2019, el acuerdo establece que la UE eliminará los aranceles sobre el 100% de los bienes "para uso industrial" durante un período de hasta diez años (Comisión Europea, 2019a). Sin embargo, vemos en la Figura 1 que esta liberalización no tendrá un impacto significativo en el comercio bilateral, ya que los principales productos exportados del Mercosur a la UE son productos primarios y productos procesados basados en materias primas. El porcentaje de bienes con contenido tecnológico medio y alto en la canasta de exportación del bloque Mercosur es bajo. Esto es evidente cuando se compara con las exportaciones de la UE al Mercosur.

FIGURA 1 - Contenido del comercio bilateral Mercosur-UE (2005-2015)



Leyenda: PP - Productos Primarios; MRN - Manufacturas con Origen en Recursos Naturales; MBCT - Manufacturas con Bajo Contenido tecnológico; MMCT - Manufacturas con Mediano Contenido Tecnológico; MACT - Manufacturas con Alto Contenido Tecnológico.

Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide, 2019 (basado en Olivera y Villani, 2017).

Si bien el Mercosur se especializa en las exportaciones de productos agrícolas, dentro del bloque las exportaciones entre Brasil y Argentina son principalmente de bienes, en gran parte piezas de automóviles (Olivera y Villani, 2017). Por lo tanto, impulsar el comercio con los países europeos profundizará la especialización en la producción primaria, mientras que aumentar el comercio intrabloque podría, en cambio, alentar la producción de productos manufacturados. Se espera que el acuerdo UE-Mercosur reduzca la compra de productos argentinos por parte de Brasil, tanto del sector metalúrgico como de autopartes, así como en productos procesados de origen agrícola como el aceite de oliva o los quesos. El aumento de la presencia de productos europeos en la góndolas brasileñas se hará a costa de la industria argentina y en parte uruguaya.

Con respecto a los niveles arancelarios, dentro de la región del Mercosur, existe una gran cantidad de excepciones en los niveles arancelarios acordados, por lo que el bloque se conoce como una "unión aduanera imperfecta". En general, la UE mantiene aranceles más bajos que el Mercosur, como vimos en los Cuadros 3 y 4. Mientras que en la UE el nivel arancelario promedio para terceros países en 2018 fue de 1,8%, países como Argentina y Brasil continuaron manteniendo aranceles altos cercanos al 8% [3]. Estos altos aranceles corresponden principalmente a productos manufacturados terminados, como en el caso de los automóviles. Por lo tanto, un acuerdo de liberalización que reduzca los aranceles no mejoraría significativamente las condiciones para los productos manufacturados vendidos por el Mercosur a la UE, porque estos ya acceden al mercado europeo con aranceles muy bajos.

Lo que ha sido de particular interés para el Mercosur es la política de subsidios de la UE para los productos agrícolas (la Política Agrícola Común, PAC), ya que impide el verdadero libre comercio entre los bloques. La agricultura de la UE sigue estando altamente subvencionada y protegida, y los agricultores de la UE reciben el 37% de sus ingresos en promedio de fuentes públicas [4]. Además, la UE negoció cuotas de mercado en el acuerdo con Mercosur, un enfoque opuesto a la idea de un mercado libre (Paikin, 2018). El Mercosur aceptó el modelo de "cuota" impuesto por la UE, que en realidad abrirá una disputa dentro del Mercosur acerca de la distribución de dicha cuota entre los cuatro países.

El acuerdo de junio de 2019 establece que los aranceles deberían reducirse al 0%: Mercosur eliminará los aranceles en sectores como automóviles, piezas de automóviles, maquinaria, productos químicos y productos farmacológicos. Para cada uno de estos sectores, la liberalización ocurrirá en más del 90% de los productos que lleguen desde la UE. Todas las reducciones de tarifas ofrecidas por Mercosur son lineales, excepto las relacionadas con los vehículos de pasajeros, donde Mercosur liberalizará completamente el sector luego de 15 años. Aquí se incorpora un período de gracia de siete años, que irá acompañado de una cuota de transición de 50.000 unidades a mitad de la tarifa.

En general, el acuerdo tendrá un profundo impacto en los países del Mercosur, ya que impulsará una reestructuración del modelo de producción, con impactos particulares en la industria manufacturera en sectores importantes como automóviles, partes de automóviles, textiles y calzado. Dentro del Mercosur, los efectos serán diferenciados. Las economías de Brasil y Argentina representan casi el producto bruto total del bloque: en 2011, representaban el 97% de la economía del Mercosur (Olivera y Villani, 2017). Las industrias manufactureras están particularmente ubicadas en estos dos países, y serán las más afectadas.

Un estudio de impacto realizado por la Universidad de Manchester (2007) indicó que en los países del Mercosur, el acuerdo provocaría una disminución en la producción de textiles, ropa, madera, pulpa y papel. Además, causaría una pérdida en la participación de mercado en la industria química, metales, vehículos automotores, equipos de transporte y maquinaria.

Es importante señalar que hacia el final de la preparación de este informe (diciembre de 2019), las Partes publicaron las listas específicas de ofertas de productos, pero con información insuficiente para permitir un análisis adecuado. Por lo tanto, nos guiamos aquí por el documento "Acuerdo en Principio" publicado por la Comisión Europea (2019a), además de los documentos explicativos del acuerdo publicado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y Brasil. El 25 de octubre de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina publicó dos listados de ofertas en su sitio web [5], pero estos no están completos. Faltan los períodos de reducción arancelaria, es decir, la primera agenda de cada nomenclatura, y no incluyen notas explicativas por producto. Por lo tanto, no se pueden sacar conclusiones de los nuevos documentos disponibles.

2.2 REDUCCIÓN DE ARANCELES SOBRE BIENES INDUSTRIALES

Para los bienes industriales, el equilibrio de lo acordado crea, en principio, un escenario complicado para los países del Mercosur. El bloque acordó liberalizar el 91% de su comercio bilateral con la UE en un período que, para la gran mayoría de los productos, será solo de diez años, con una pequeña canasta de exclusiones. Se abrirán los sectores sensibles clave para el Mercosur, como automóviles, repuestos, maquinaria, productos químicos y medicamentos. En el sector de piezas de automóviles altamente sensibles, Mercosur

acordó eliminar las tarifas linealmente durante un período entre 10 (60%) y 15 años (30%). En el caso de los vehículos terminados, la liberalización total es de 15 años, pero con un período de gracia de 7 años, que se compensará con una cuota anual de 50.000 unidades para la UE con preferencia arancelaria del 50%.

Este acuerdo muestra que el objetivo de reducción arancelaria de la UE se ha logrado, incluso en los sectores más sensibles del Mercosur. La eliminación de aranceles en sectores críticos de la industria es uno de los principales beneficios para las empresas europeas, que hasta ahora se habían enfrentado a mayores costos para introducir automóviles (aranceles del 35%), piezas de automóviles (14-18%), maquinaria (14-20%), productos químicos (hasta 18%) y medicamentos (hasta 14%) en el mercado del Mercosur. Solo en cuestiones arancelarias, el acuerdo representa un ahorro de 4.000 millones de euros para las empresas europeas, una suma que es cuatro veces más que las ganancias para la industria de la UE en virtud del Tratado de Libre Comercio UE-Japón (JEFTA) y seis veces más que las obtenidas en el CETA con Canadá [6]. Entonces, las industrias en el Mercosur tienen un máximo de 15 años para adaptarse a los niveles de competitividad de las empresas europeas.

Los grandes sectores empresariales industriales europeos estaban muy satisfechos con el acuerdo. La organización patronal *Business Europe* hizo hincapié en que el acuerdo abre un mercado de 266 millones de consumidores que estaban ansiosos por acceder a bienes y servicios europeos y que este acuerdo protegería los intereses europeos [7]. La Cámara de Comercio Europea también apoya el acuerdo y lo considera una oportunidad ventajosa, ya que la UE se beneficiará de productos de tarifa cero en sectores cruciales, como el automotriz, la industria pesada, los productos químicos y la industria farmacéutica.

El proceso de liberalización no tendrá el mismo impacto en cada uno de los cuatro países del Mercosur. La estructura productiva en Argentina y Brasil es muy diferente de la existente en Paraguay y Uruguay. Las economías más grandes producen un conjunto de bienes bastante diversificado en una gran cantidad de sectores. Sin embargo, en el caso de la industria argentina, sin una profunda reestructuración, muchos de los sectores industriales nacionales no podrán resistir la libre competencia. El empresario argentino agroexportador Gustavo Grobocopatel ha comentado que hay sectores económicos que "desaparecerán" debido al acuerdo (Frenkel y Ghiotto, 2019). Por otro lado, la liberalización en estas áreas también plantea un problema para las cadenas de valor regionales ya establecidas en el Mercosur, cortando la cadena de suministro y creando una incertidumbre sustancial. La llegada de productos europeos con aranceles bajos provocará una disminución del comercio dentro del propio Mercosur.

Esto provocaría un doble impacto. Por un lado, habría un aumento en las importaciones que desplazarán la producción local, especialmente en Brasil y Argentina. En otras palabras, la producción local será reemplazada por la importación de partes de automóviles, o de automóviles completos producidos en la UE. Además, habrá una ruptura en el comercio bilateral entre Brasil y Argentina en la fabricación de automóviles. En otras palabras, este acuerdo afectará negativamente a la cadena de producción regional.

En el caso de Argentina, un estudio de impacto sobre el acuerdo realizado en diciembre de 2017 por el Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior de la Universidad Metropolitana (ODEP, 2017) estimó que 186.000 empleos del sector industrial están en riesgo en el país. Los principales sectores afectados en términos absolutos serían la metalmecánica (se perderían 48.000 empleos), calzado, textiles, artículos de cuero y muebles (47.000), autopartes (32.500), químicos (1.000) y automotores (9.500). En el sector metalmecánico, la fabricación de motores, bombas, compresores y válvulas, así como maquinaria agrícola y la producción de equipos eléctricos, se verían particularmente afectados (Español, 2018).

Con respecto al acceso al mercado europeo, la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas (APyME) de Argentina estima que el acuerdo tendrá un impacto sustancial sobre las empresas argentinas. Les preocupa la competencia asimétrica futura con economías desarrolladas que tienen costos financieros y energéticos más manejables en comparación con las empresas argentinas, y expresan su preocupación por la falta de medidas de protección disponibles para el Estado. Explican que, "de las 610.000 compañías que existen en el país, el 99% son PyME, y de estas solo 9.000 empresas pudieron exportar en el último

año, de modo ocasional. Por lo tanto, hacer que nuestras empresas compitan internacionalmente sin la protección del mercado interno es peligroso" [8]. Asimismo, el sector PyME sostiene que este acuerdo generará una profundización de la crisis en la industria, especialmente en sectores sensibles como el textil, el calzado, la metalurgia y la metalmecánica, sectores que en los últimos años del gobierno de Macri perdieron cerca de 200.000 empleos [9].

2.2.1 Los impactos en el sector automotriz

Dentro del Mercosur, la industria automotriz tiene un régimen comercial especial y ha sido excluida del libre comercio dentro del bloque. El intercambio de vehículos y partes de automóviles está regulado por acuerdos bilaterales que permiten la importación libre de impuestos, mientras se mantenga una relación proporcional específica entre los socios comerciales (Makuc, Duhalde y Rozemberg, 2015). Se acordó un alto arancel externo del 35% para fomentar la instalación de terminales automotrices y, por lo tanto, la producción de automóviles en los países del Mercosur. La mayor parte del comercio automotriz del Mercosur se lleva a cabo entre Argentina y Brasil, y una parte importante corresponde al intercambio intraempresarial, especialmente entre empresas de origen europeo, como Volkswagen y Fiat. Por otro lado, Argentina y Brasil no tienen niveles suficientes de producción de autopartes para abastecer a las compañías terminales y, por lo tanto, deben importar del resto del mundo: de la UE, EE.UU., Japón y China.

Las compañías europeas de automóviles se beneficiarán enormemente de las disposiciones del acuerdo. De hecho, la posición de Alemania a favor del acuerdo refleja la posición del sector automotriz. El estudio de impacto realizado por la Universidad de Manchester sobre el este sector estima que "los impactos económicos para la UE deberían ser beneficiosos en términos de producción y empleo. Los flujos de inversión extranjera desde Europa hacia el sector automotriz del Mercosur se verán alentados por la liberalización del comercio y la inversión, y por cualquier reducción concomitante en los costos de facilitación del comercio" (2007: 2). La liberalización del mercado provocada por el acuerdo favorece la lógica de organización productiva de estas empresas a escala global (Paikin, 2018). Las compañías de autopartes que actualmente compran a la industria local pueden comenzar a importar esos mismos productos, sin la necesidad de que se fabriquen en la región. El impacto más significativo será en la cantidad de empleo que generan estas industrias en los países del Mercosur.

El acuerdo sostiene que el comercio de autopartes se liberalizará en un 60% en 10 años y el resto en 15 años. Los automóviles son un artículo sensible debido a la intensa competencia entre Brasil y Europa. En 2018, la UE ocupó el primer lugar en exportaciones en esta área, con un 25% del déficit comercial en autopartes para la región, según datos de la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC). Como resultado de esto, los automóviles fabricados en Argentina contienen sólo 20% de componentes locales [10].

En el caso del Mercosur, el sector automotriz se verá gravemente afectado, incluidas las piezas de automóviles. Es un sector con una sólida red de producción que crea empleos, especialmente en Argentina y Brasil. Como se señaló anteriormente, un estudio sobre los impactos del acuerdo sobre el empleo en el sector arrojó estimaciones de que se ponen en riesgo 32.000 empleos en Argentina, lo que representa el 28% de la fuerza laboral del sector (ODEP, 2017). Fuentes de la Asociación de Fabricantes de Automóviles (ADEFA) informaron que la liberalización de automóviles (automóviles comerciales ligeros y pesados) en países como Brasil tendría un impacto sustancial en el sector en Argentina. El arancel del 35% en el Mercosur ha permitido a las empresas ubicadas en Argentina producir casi por completo para ese mercado: el 70% de su producción se destina a Brasil [11]. Por lo tanto, el acuerdo reduciría el mercado brasileño para las autopartes argentinas.

No obstante estos datos, el estudio de la Universidad de Manchester argumenta que los impactos en el sector automotriz en los países del Mercosur serían positivos. Este estudio trabaja sobre la hipótesis de que una mayor apertura mejorará la competitividad internacional de la fabricación de piezas de automóviles y autos completos en Brasil y Argentina. Establece que puede haber "presión temporal sobre los productores nacionales, especialmente en el sector de piezas de automóviles, mientras ajustan el diseño y la productividad de sus productos para competir con las piezas importadas que se utilizarán en las plantas de ensamblaje nacionales. Sin embargo, con un flujo continuo de inversión extranjera directa, el porcentaje de exportaciones aumentará dentro de la producción total. El crecimiento de las exportaciones y el mercado interno debería favorecer la expansión continua de la producción y el empleo, incluso si esto depende en parte de la persistencia de un entorno macroeconómico y un clima de inversión predecibles y estables" (2007: 3). Cabe señalar que este análisis comprende que esas compañías de automóviles continuarán fabricando piezas de automóviles en la región y no reemplazarán las producidas regionalmente por automóviles importados directamente de Europa. El CEO de Fiat en Argentina se refirió de modo polémico a este tema, afirmando que actualmente en Argentina, hay "una invasión de vehículos brasileños" y "es mejor tener autos europeos, ya que probablemente sean de mejor calidad e incluso más baratos" [12].

Al mismo tiempo, los líderes empresariales automotrices en Mercosur estaban molestos con el anuncio del acuerdo. De hecho, un director de la argentina AFAC dijo que "claramente el sector automotriz del Mercosur ha sido una moneda de cambio en esta negociación" y que "será un desafío mantener el equilibrio de las inversiones que esta industria exige para ser sostenible desde un punto de vista productivo" [13].

El acuerdo también recibió fuertes críticas de los sindicatos de trabajadores de los cuatro países del Mercosur. Cuando se anunció el final de las negociaciones, la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) emitió una declaración de rechazo del acuerdo, diciendo que este "es la sentencia de muerte de nuestras industrias y nuestro trabajo decente y empleo de calidad" [14].

2.3 BIENES AGRÍCOLAS

Con respecto al acceso al mercado de productos agrícolas, el acuerdo generará ganadores y perdedores en ambos bloques. El Mercosur acordó liberalizar el 93% de sus líneas arancelarias para las importaciones agroalimentarias de la UE. La UE liberalizará el 82% de las importaciones agrícolas. El resto de las importaciones estarán sujetas a compromisos de liberalización parcial, incluidos los contingentes arancelarios para los productos más sensibles, excluyendo un número mínimo de productos: carne de res, aves, cerdo, azúcar, etanol, arroz, miel y maíz dulce.

Una de las cuestiones más controvertidas en este acuerdo en la UE es el aumento del contingente arancelario para la carne fresca y congelada procedente del Mercosur.

Antes del acuerdo, el Mercosur tenía acceso preferencial a la UE a través de dos cuotas individuales: acceso con un arancel del 20% para 46.800 toneladas de carne fresca bajo la Cuota Hilton; y acceso gratuito por 20-25.000 toneladas bajo la Cuota Libre de Hormonas.

CUADRO 5 - Exportaciones de carne del Mercosur a la UE antes del acuerdo

Países	*Volumen en 2018 (en toneladas)*	*Porcentaje total de importación de carne en la UE*	*Principales destinos*
Brasil	140.243	41.1%	Alemania, Italia, Holanda, España, Gran Bretaña
Argentina	69.996	20.5%	Alemania, Holanda, Grecia, Italia
Uruguay	52.462	15.4%	Italia, Holanda, Gran Bretaña, España, Alemania, Portugal
Paraguay	6.287	1.8%	Holanda, Alemania, Gran Bretaña, España, Italia, Portugal
Total	268.988	78.8%	

Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide, 2019 (basado en Eurogroup for Animals (2019) y [15])

Según *Eurogroup for Animals* (2019), tras la entrada en vigencia del acuerdo los exportadores de carne del Mercosur tendrán el siguiente acceso al mercado en la UE para exportaciones de carne, como se puede ver en la Cuadro 6:

1) Acceso libre de impuestos para 46.800 toneladas bajo la Cuota Hilton;

2) Una nueva cuota de 54.450 toneladas con un arancel de 7,5% para carne fresca;

3) Potencialmente 10.000 toneladas más de acceso a través de la Cuota Libre de Hormonas.

CUADRO 6 - Acceso al mercado para las exportaciones de carne de bovino del Mercosur a la UE antes y después del acuerdo

	Antes del acuerdo (en toneladas)	*Con del acuerdo (en toneladas)*
Cuota Hilton	46.800 (arancel del 20%)	46.800 (sin arancel)
Cuota Libre de Hormonas	20.000 - 25.000 (sin arancel)	30.000 - 35.000 (sin arancel)
Nueva cuota	--	54.450 (con arancel de 7.5%)
Total	66.800 - 71.800, con preferencias	106.250 - 111.250, con mejores preferencias

Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide 2019 (basado en Eurogroup for Animals, 2019).

Un cambio notable es que todas las exportaciones con la Cuota Hilton (carne de alta calidad) tendrán un arancel del 0%. Argentina es el país con la Cuota Hilton más alta (29.500 toneladas) y ha estado pagando un arancel del 20% para vender a Europa bajo esta cuota. Solo en Argentina, se estima que la eliminación del arancel sobre este cuota inyectará USD 70 millones anuales en la cadena nacional de carne [16]. La empresa de alimentación brasileña JBS-Friboi (conocida mundialmente como JBS) y Brasil Foods (BRF) fueron en 2017 dos de las seis principales corporaciones mundiales de procesamiento de carne, y también han estado exportando carne congelada a la UE (Sharma y Schlesinger, 2017).

Para las aves de corral, la cuota actual junto con la nueva cuota representan un 50% más de lo que actualmente el Mercosur exporta hacia la UE. Por lo tanto, se espera un aumento en las exportaciones de aves de corral. Sin embargo, las nuevas cuotas representan solo el 1,2% del consumo de la UE, el cual continúa aumentando, por lo que lo más probable es que no tenga ningún impacto en la reducción de los precios al consumidor.

Para el cerdo, el Mercosur tendrá acceso a un contingente arancelario de 25.000 toneladas, que se dividirá en seis cuotas anuales. El arancel dentro del contingente será de 83 euros por tonelada, que es más bajo que los aranceles NMF completos y la mayoría de los aranceles dentro del contingente en la actualidad. La carne elegible para la importación bajo este contingente arancelario debe ser de cerdos libres de ractopamina.

La cantidad de carne de cerdo importada actualmente en la UE desde el Mercosur es bastante pequeña (alrededor de 37 toneladas entre 2014 y 2018) [17]. Aunque el contingente arancelario negociado en el acuerdo es mucho mayor que esto, la cantidad total del contingente arancelario es una mera fracción de la cantidad de carne de cerdo que la UE produce, consume y exporta. Entre 2014 y 2018, las exportaciones de carne de cerdo de la UE (incluidos los despojos) han promediado alrededor de 8.500 toneladas. Solo alrededor de la mitad de esto es carne de cerdo fresca o congelada, con productos procesados y despojos también exportados. Todavía no está claro si habrá una liberalización completa de todos los productos de carne de cerdo.

En el caso del etanol, las importaciones a la UE están sujetas al arancel NMF del 21%. El acuerdo otorga una cuota de 650.000 toneladas por año. De esto, 450.000 toneladas se reservarán para etanol con fines químicos, que estarán libres de impuestos. Las 200.000 toneladas restantes tendrán un arancel dentro de la cuota de un tercio de la tasa NMF y están abiertas para todos los usos, particularmente para el uso de combustible. Estas cuotas son sustanciales en comparación con el comercio actual, ya que representan casi la mitad de las exportaciones totales de alcohol etílico del Mercosur al mundo (Baltensperguer y Dadush, 2019). Se espera que las industrias europeas de bioplásticos y bioquímicos, importantes compradores de etanol, crezcan significativamente a corto y mediano plazo. Por lo tanto, se puede esperar un aumento importante de las exportaciones de etanol del Mercosur a la UE y el aumento de la producción en Brasil. Brasil es uno de los principales productores de etanol del mundo y el primer productor de etanol de caña de azúcar. En 2019, es probable que Brasil produzca 30.300 millones de litros de etanol a partir de caña de azúcar y otros 1.340 millones de litros de maíz, lo que hace un total de 31.600 millones de litros [18].

CUADRO 7 - Cuota de la UE para el acceso de productos agrícolas del Mercosur

Producto	*Cuotas existentes (en toneladas, por año)*	*Nuevas cuotas con el acuerdo (en toneladas, por año)*	*Nueva condiciones con el acuerdo*
Carne bovina (fresca y congelada)	Carne fresca: Cuota exclusiva: 46.000 Cuota *erga omnes*: 45.000 Carne congelada: 110.000 (de varias cuotas como la Cuota Hilton)	99.000	Con carcasa; 55% carne fresca (55.000), 45% carne congelada (44.000). Entrarán con una tarifa de 7,5% en 5 años. Se elimina el arancel para la Cuota Hilton.
Carne de ave	330.000 (usada por Brasil)	180.000	Arancel de 0%; 50% con hueso; 50% sin hueso
Carne de cerdo	0	25.000	Tasa de cuota de 83 euros/tonelada. Seis cuotas anuales.
Azúcar	412.000 para Brasil (€98/tn para una cuota de 334.000 tn, y €11/tn para una cuota de 78.000 tn)	10.000	Eliminación de aranceles para 180.000 tn de azúcar refinada desde Brasil; Arancel cero extendido a 10.000 tn desde Paraguay; Azúcares especiales son excluídos.
Etanol	Importaciones sujetas a tarifa NMF de 21%	650.000	450.000 tn con cero arancel para uso químico; 200.000 tn para cualquier uso (incluido combustible) con un tercio de la tarifa NMF.
Arroz	0	60.000 con arancel cero	
Miel	0	45.000 con arancel cero	
Maíz dulce	0	1.000 con arancel cero	

Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide en base a Comisión Europea (2019a).

A su vez, ambos bloques abrirán contingentes arancelarios recíprocos que se introducirán progresivamente en diez años, como se detalla en el Cuadro 8.

CUADRO 8 - Otros productos agrícolas y reducción tarifaria

Producto	*Cuotas (toneladas, por año)*	*Notas*
Queso	30.000 con arancel cero	La tarifa será reducida en 10 etapas anuales
Leche en polvo	10.000 con arancel cero	La tarifa será reducida en 10 etapas anuales
Fórmula infantil	5.000 con arancel cero	La tarifa será reducida en 10 etapas anuales

Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide, 2019 (basado en Comisión Europea, 2019a).

El "Acuerdo en Principio" también establece que el Mercosur liberalizará una serie de productos de interés exportador a la UE: vino (con un precio mínimo para el vino espumoso durante los primeros doce años y recíproco excluyendo el vino a granel), licores, aceite de oliva, fruta fresca (manzanas, peras, nectarinas, ciruelas y kiwis desde la entrada en vigor), duraznos enlatados, conservas de tomate, malta, papas congeladas, carne de cerdo, chocolates, galletas y refrescos.

Esta liberalización implica un interés específico de las empresas europeas para exportar estos productos al Mercosur. Estas empresas podrán introducir en los países del Mercosur productos agroalimentarios sofisticados sin aranceles: vinos (actualmente pagan un arancel del 27%), chocolates (20%), whiskies y otros destilados (20 a 35%), queso (28%), pasteles y galletas (16 a 18%) e incluso refrescos (que pagan 20 a 35%). También productos como el aceite de oliva, frutas frescas, duraznos, tomates enlatados y papas congeladas, todos indicados en el texto como productos cruciales para la exportación europea. Para algunos de estos productos listados, la competencia entre ambos bloques es alta, como en el aceite de oliva, los vinos y quesos.

2.3.1 Análisis de la liberalización de los bienes agrícolas

El sector agrícola europeo no ha celebrado este acuerdo como lo hizo el sector industrial. Después de cerrar el acuerdo, el ex Comisionado Europeo de Agricultura y ahora Comisionado de Comercio, Phil Hogan, reconoció que la UE había hecho "concesiones significativas" en agricultura y alimentos, pero dijo que el resultado es "equilibrado" [19]. Hogan sostuvo que los productos regionales y de alta calidad de la UE estarían protegidos por su indicación geográfica, "una garantía para nuestros consumidores pero también una oportunidad para que los productores fortalezcan su posición en el mercado". Además, dijo: "Este acuerdo representa el más grande jamás hecho sobre indicaciones geográficas dentro de un acuerdo comercial, y como resultado, 370 indicaciones geográficas europeas están protegidas de las imitaciones en los cuatro países del Mercosur".

El comisionado dejó en claro que los productores europeos "tendrán tiempo para hacer los ajustes necesarios", tal como lo tendrá que hacer el Mercosur "en algunos sectores". También anunció que la Comisión Europea "está dispuesta a ayudar a nuestros agricultores en caso de que haya interrupciones en el mercado" y que, para esto, tiene "un paquete de apoyo preparado de aproximadamente mil millones de euros" que "proporciona una red de seguridad para productores, si es necesario". También dijo que en caso de un aumento repentino de las importaciones, el acuerdo permite la aplicación de algunas medidas de salvaguardia que darán más protección a los agricultores europeos. Hogan se refiere al capítulo IV (publicado el 2 de julio de 2019) y a las Medidas de salvaguardia bilaterales. Este capítulo establece en su Artículo 2 que "en circunstancias excepcionales" las Partes pueden aplicar medidas de salvaguardia bilaterales en caso de que, una vez que el acuerdo entre en vigor, "las importaciones de un producto en condiciones preferenciales hayan aumentado en tales cantidades (...) y bajo tales condiciones que puedan causar o amenazar con causar daños graves a la industria nacional de la Parte que realiza la importación".

Cabe señalar que la UE mantuvo el derecho a las subvenciones agrícolas por razones de interés público (aunque excluye las subvenciones a la exportación). Esto es importante, ya que la protección principal del sector agrícola por parte de la UE es a través de subsidios a través de la Política Agrícola Común (PAC) y no mediante aranceles (Villani, 2017). El mantenimiento de los subsidios para el sector agrícola en Europa activó la alarma para los intereses comerciales en el Mercosur. Por ejemplo, el sector vitivinícola argentino que, en general, se beneficiará del acuerdo, señala que existe un desequilibrio significativo entre la industria vitivinícola europea y argentina, ya que la UE desembolsa 900 millones de euros cada año para promocionar sus vinos [20]. Los subsidios hacen que la industria vitivinícola europea sea muy competitiva y, combinada con la reducción de aranceles, podría ser perjudicial para los productores argentinos.

A pesar de las declaraciones de Phil Hogan, es evidente que no es el sector agrícola europeo sino el agronegocio en el Mercosur quien más se beneficiará la reducción de aranceles que trae el acuerdo.

De hecho, en Brasil los sectores agroexportadores celebraron ampliamente el acuerdo. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país, los productos agrícolas de gran interés estratégico como el jugo de naranja, frutas, café soluble, pescado, crustáceos y aceites vegetales, verán eliminados sus aranceles para ingresar a la UE. Además, los exportadores de carne de res, cerdo y aves de corral, azúcar, etanol, arroz, huevos y miel tendrán acceso preferencial al mercado de consumo europeo, ya que se han ampliado las cuotas de exportación para estos productos. Brasil exportó alrededor de USD 14.000 millones en productos agrícolas en 2018. Estas exportaciones representan el 32% del total de las exportaciones brasileñas, y se componen en particular de insumos para ración animal (más de USD 3.4 millones), café (USD 2.3 millones), semillas oleaginosas y granos (USD 2 mil millones), preparaciones de alimentos vegetales (USD 1.3 millones) y carnes (USD 989 millones). Incluso antes de que se implemente el acuerdo, Brasil ya se destaca entre los cinco mayores proveedores de la UE de los primeros cuatro productos.

Con respecto al etanol, habrá una clara expansión de las exportaciones a la UE. Brasil ya exportó 34.000 toneladas de etanol de caña de azúcar a la UE en 2018, pero bajo los términos propuestos en el nuevo acuerdo, planea aumentar las exportaciones a 650.000 toneladas. Entonces, la nueva cuota es muy grande en comparación con el comercio actual. Por lo tanto, se puede esperar un aumento en la producción de caña de azúcar y maíz para etanol en Brasil.

Otro ejemplo de un sector que se beneficiará del acuerdo en Brasil es la industria del vino, que presionó activamente para ser protegida. El ejemplo más notable es el sector del vino en Rio Grande do Sul. Este sector ha afirmado que la industria del vino está altamente subsidiada en Europa y que la liberalización generará una competencia desleal ya que los vinos europeos no enfrentan tantos impuestos como el sector vitivinícola brasileño. El vino europeo es más competitivo que el Mercosur. Los negociadores de Brasil concluyeron que no podían detener el acuerdo debido a este problema, pero al mismo tiempo, no podían dejar al sector del vino indefenso. Por esta razón, se diseñó un fondo que supuestamente apoya la modernización y una mayor competitividad del sector vitivinícola brasileño. Funcionaría como una herramienta para impulsar el sector, similar a los programas de fondos operativos en el sector de frutas, hortalizas e incluso el sector del vino que la UE ya ha establecido a través del Reglamento (UE) número 1308/2013.

El caso de Argentina es diferente, ya que el acuerdo ha generado diversas posiciones entre los grupos económicos. En Argentina, en el corto plazo, los sectores que más se beneficiarán son el sector agroindustrial y pesquero, porque son los sectores donde Argentina es actualmente competitiva. Según algunos analistas de comercio exterior, Argentina tiene el potencial de aumentar las ventas de productos agrícolas, productos de molienda y carne de res. También abre una oportunidad esencial para varias economías regionales, incluidas las frutas, la miel, la pesca y algunas variedades de vinos [21].

El sector de la miel también está satisfecho con el acuerdo. Argentina es el segundo mayor exportador mundial de miel. Con la caída de los aranceles del 27% al 0%, y el aumento de la cuota a 45.000 toneladas, el sector en Argentina espera aumentar sus exportaciones. Los países del Mercosur ya exportan 35.000 toneladas de miel a la UE. Por otro lado, la producción europea de miel no es suficiente para satisfacer los niveles de consumo interno, por lo que es necesario importar. En 2016, la UE importó 200.000 toneladas de miel, casi el doble de su propio nivel de producción. El Capítulo 3.3 sobre Diálogos también discute la calidad de la miel importada por la UE y los problemas regulatorios relacionados con la presencia de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) en el producto.

Carne de vacuno

Para la UE, el acuerdo implica una extensión del contingente de importación con arancel preferencial para la carne de bovino. Sin embargo, los países del Mercosur ya representan la principal fuente de importación de esta carne para la UE. De hecho, Brasil, Argentina y Uruguay ya son los tres principales países desde los cuales la UE importa carne vacuna. Si agregamos Paraguay (octavo en la lista), los países del Mercosur representan casi el 80% de todas las importaciones de carne a la UE hoy, con una cantidad total de 270.000 toneladas en 2018 (Comisión Europea, 2019b). Esto significa que la cuota de importación del Mercosur se expande, pero no necesariamente implica que las exportaciones aumentarán en total. Lo que ha hecho la UE es aumentar los beneficios incluidos en la cuota preferencial. Dado que las exportaciones reales de carne de res ya exceden las nuevas cuotas, algunos analistas sostienen que es poco probable que las nuevas cuotas de carne generen más importaciones por parte de la UE (Baltensperguer y Dadush, 2019). Lo que podría suceder es que las nuevas cuotas serán cubiertas por los exportadores del Mercosur que ya exportan a la UE y que pasarán a capturar la casi totalidad de la reducción arancelaria, excepto en los casos en que se enfrenten a un comprador grande y organizado del lado de la UE.

Sin embargo, el argumento de que las nuevas cuotas de 99.000 toneladas de carne tendrán un pequeño impacto en el sector de la carne es discutible, a pesar de que esto representa solo el 1,25% de la carne consumida por el mercado europeo [22]. De hecho, hay un debate en curso sobre los efectos del aumento de las cuotas. Después del aumento de las cuotas, los precios de las importaciones de carne de res podrían reducirse y, por lo tanto, hacer que la carne del Mercosur sea más competitiva en el mercado de la UE. Además, el aumento de las cuotas generará una mayor ganancia para los grandes productores y exportadores en el Mercosur, que desean reducir los aranceles. Ya pagan aranceles del 40% al 45% para acceder al mercado europeo fuera de cuota. Se puede entender que el aumento de las cuotas ampliará el sector bovino en los países del Mercosur, ya que servirá como un incentivo para la producción y la exportación. Estos posibles efectos han provocado reclamos inmediatos entre muchos productores de carne de la UE, con los pequeños productores irlandeses y franceses a la cabeza.

Cabe señalar que la cantidad otorgada por la UE es de carne con hueso, mientras que en 2004 el Mercosur solicitó casi 400.000 toneladas (y sin hueso), por lo que solo logró una cuarta parte de la cantidad solicitada originalmente. Todavía no está claro cómo se dividirán estas cantidades de exportación entre los cuatro países del Mercosur.

Por último, es importante recordar que la UE ya es un exportador neto de carne bovina. De hecho, la UE exporta alrededor de 700.000 toneladas anualmente, mientras que importa alrededor de 300.000 [23]. Por lo tanto, debe plantearse la cuestión de la necesidad de más importaciones de carne de res (con las conocidas consecuencias para el medio ambiente y el clima).

Cerdo

En el sector porcino, la UE otorgó 25.000 toneladas a un arancel bajo (83 euros por tonelada). Aunque puede parecer una cuota pequeña, teniendo en cuenta que la UE es un exportador neto de carne de cerdo (exporta anualmente más de 3.3 millones de toneladas de carne de cerdo congelada principalmente a China), es importante tener en cuenta que esta cuota ampliaría notoriamente las importaciones de cerdo de la UE, que actualmente suman 33.500 toneladas por año [24]. Las corporaciones de alimentos de Brasil tienen la capacidad para cubrir toda la nueva cuota de 25.000 toneladas, por ello se espera que la UE pase a importar un total 58.500 toneladas anuales, un 60% más de lo que importa actualmente. Brasil es el cuarto mayor productor mundial de esta carne, aunque exporta principalmente a China. Argentina también produce carne de cerdo, pero durante el gobierno de Mauricio Macri abrió su mercado a las importaciones de los EE.UU. (a cambio de la exportación de limones), por lo que se ha convertido en un importador de esta carne.

Del lado de la UE, España es el mayor productor de carne de cerdo, ya que produce cuatro millones de toneladas de carne de cerdo por año, de las cuales solo requiere 2.5 millones para satisfacer la demanda interna. Por lo tanto, asigna 1.5 millones de toneladas para la exportación a terceros países. Esa cifra representa el 50% de las ventas de la UE. El sector porcino español se opuso al acuerdo principalmente debido a la competencia de Brasil, argumentando que España puede exportar carne de cerdo a los otros miembros europeos, por lo que no era necesario dar acceso gratuito a los productores brasileños [25]. El modelo de producción europeo es más seguro que el Mercosur, pero, desde el punto de vista del mercado, es mucho menos competitivo que el brasileño.

Aves de corral

En el sector avícola, Brasil ha sido desde 2012 el líder mundial en exportaciones de pollos de engorde. Solo cuatro actores económicos (Brasil, EE.UU., la UE y Tailandia) representan casi el 90% de las exportaciones mundiales (Sharma y Schlesinger, 2017). En particular, BRF (la empresa brasileña de alimentos) es ahora el exportador internacional más importante de pollo (20% de las exportaciones mundiales) y la séptima corporación alimentaria más grande del mundo. BRF posee Plusfood en Europa, un procesador de aves de corral con plantas en Inglaterra y los Países Bajos que vende a los principales supermercados de Europa. En el sector avícola, se repite la historia del sector de la carne de res y cerdo, ya que la UE también es un exportador neto de carne de aves de corral (1.6 millones de toneladas al año) [26]. Sin embargo, es el destino principal para las aves de corral procesadas de Brasil, con el 86% de las ventas brasileñas dirigidas a los Países Bajos (47%), Alemania (20%) y el Reino Unido (19%).

La Comisión de la UE a menudo ha llamado al sector de la carne de aves de corral de la UE como una "historia de éxito" porque el sector es independiente (sin subsidios de la UE), orientado al mercado y flexible. Además de eso, sus productos respetan los más altos estándares del mundo, son asequibles y tienen bajas emisiones de CO2 [27]. Sin embargo, la UE ha otorgado una nueva cuota de 180.000 toneladas a los países del Mercosur, principalmente Brasil, que duplica exactamente el monto de la última oferta realizada a fines de 2017 y acordada por los países miembros de la UE. Según el acuerdo, la UE importará el equivalente de toda la producción de carne de la industria avícola alemana o francesa. Según la Asociación de Procesadores de Aves de Corral y Comercio de Aves de Corral de la UE (AVEC), 180.000 toneladas adicionales de carne de aves de corral importadas a la UE significan una pérdida significativa de empleos en la UE para el sector, principalmente ubicados en áreas rurales. Hoy en día, el sector emplea a 300.000 personas en Europa [28]. Explicaron que: "el sector de la carne de aves de corral de la UE se siente traicionado por la Comisión. Nuestro sector ha sido sacrificado para satisfacer los intereses de los jugadores más grandes"[29].

Otros sectores importantes

Un sector que no está satisfecho con el acuerdo es el sector olivícola argentino. El Mercosur negoció una cuota que permite la exportación de aceite de oliva a la región, y el sector advirtió sobre las consecuencias para la industria local. La Federación Olivícola Argentina (FOA) ha insistido en que "es necesario tener una economía estable y predecible para tratar con la industria agrícola europea y fundamentalmente su industria del olivo, que es el sector que tiene el mayor porcentaje de subsidios en el Viejo Continente" [30].

Entre los perdedores del sector agroalimentario del Mercosur se encuentra el sector lácteo. El arancel pasará del 28% al 0% una vez que el acuerdo entre en vigor. La Comisión Europea explicó que el sector lácteo europeo es uno de los "ganadores" de este acuerdo [31]. Empresarios de todo el sector del Mercosur, reunidos en el Congreso Panamericano de la Leche en noviembre de 2018 plantearon su objeción a la inclusión de este tema en el acuerdo. En esta reunión, los representantes advirtieron que sería perjudicial competir contra los subsidios de la política de apoyo para el sector lácteo (dentro de la PAC), que genera "altas distorsiones fuera un marco de libre competencia". Por lo tanto, el bloque europeo se convierte principalmente en un exportador de su excedente de producción, mientras que su papel como importador es prácticamente inexistente.

Uno de los temas de preocupación para el sector lácteo se relaciona con la leche en polvo y los quesos, ya que la UE los produce con altos subsidios. El sector teme que esto pueda causar una caída en los precios del Mercosur, ya que Brasil es un importador de estos productos desde Uruguay y Argentina.

En Brasil, los productores de lácteos están extremadamente preocupados. La Asociación Brasileña de Productores de Leche (Abraleite) explicó que aunque el acuerdo podría ser adecuado para otros productos agrícolas brasileños, no está claro si causará daños a la cadena de producción de leche. Ante estas afirmaciones, el gobierno brasileño anunció que planea compensar a los productores de leche y ayudarlos a modernizar la producción con equipos importados de Europa y con una exención de impuestos de hasta el 35% [32]. Sin embargo, esta ayuda proviene de acuerdos bilaterales con los gobiernos, dependiendo del sector y del país. En el acuerdo en sí, ningún elemento garantiza la continuidad en el tiempo de dichas compensaciones.

Las preocupaciones en Brasil están bien fundadas si tenemos en cuenta la evaluación que el sector lácteo ha hecho del acuerdo en el lado europeo. La Asociación Europea de Productos Lácteos emitió una declaración el 1° de julio de 2019 para evaluar los impactos del acuerdo en el sector. Dijo que su objetivo principal es ganar el mercado brasileño [33]. Si bien Argentina y Uruguay son exportadores netos de lácteos, Brasil importó en 2018 un poco menos de 30.000 toneladas de queso, por lo que la Asociación entiende que la cuota de 30.000 toneladas en el acuerdo es "bastante generosa" [34]. En 2018, la UE exportó 10.000 toneladas de queso al Mercosur, por lo que el acuerdo amplía el acceso al mercado para los productores europeos.

La liberalización en el mercado del queso tendrá un impacto en la venta de productos lácteos de Argentina y Uruguay a Brasil. En el caso de Argentina, Brasil es el principal comprador de sus productos lácteos: el 40% de la producción láctea va a ese país [35]. Los productos incluyen leche en polvo y suero de leche, seguido de leche desnatada en polvo, queso duro, semiduro y mozzarella. Actualmente, los quesos europeos pagan una tarifa de entrada al Mercosur del 28%. La liberalización podría provocar el reemplazo de los quesos argentinos y uruguayos por los europeos, afectando al sector lácteo en ambos países.

Sobre los quesos, la embajadora Valeria Csukasi, representante de Uruguay en las negociaciones, dijo que los europeos buscarían enviar los quesos de mayor valor al Mercosur. "Van a apostar por los quesos más gourmet, camembert, brie, que ya hemos comenzado a ver en los supermercados en Uruguay. Su objetivo es tener un volumen más presente en nuestros países. Tenemos que ver cuánto afectará a nuestros productos, ya que el tipo de queso que Uruguay exporta a Brasil es muy diferente" [36].

La liberalización del sector del queso en otros acuerdos firmados por la UE en la región ya ha perjudicado la producción local. Un ejemplo es Colombia, donde en los primeros meses de 2019, las importaciones de lácteos en el país aumentaron en un 53% debido a los tratados comerciales con los EE.UU. y con la UE [37].

El sector lácteo es el segundo sector agrícola más grande de la UE y representa más del 12% de la producción agrícola total [38]. A pesar de los beneficios descritos, el acuerdo no satisface a este sector, ya que en la UE hay una crisis de producción de excedente de leche. "Los productores de leche en la UE han estado trabajando durante años para hacer que el sector lácteo sea resistente a las crisis y esté preparado para el futuro una vez más. El acuerdo del Mercosur, desafortunadamente, contrarresta estos esfuerzos" [39], argumentaron representantes de la Junta Europea de la Leche. Además, "estos productos agrícolas son diferentes de los producidos en la UE en términos de estándares y requisitos de producción. Esta diferencia conduce a la competencia desleal en detrimento de los productores de la UE" [40].

Algunas palabras sobre Uruguay y Paraguay

Los países más pequeños del Mercosur en términos económicos, Paraguay y Uruguay, lograron algunas pequeñas victorias en el acuerdo, pero también existe preocupación por los futuros impactos de la liberalización. Ambos se aseguraron algunos beneficios específicos en el sector agrícola. Por ejemplo, Paraguay obtuvo una participación exclusiva en el mercado europeo del azúcar orgánica de 10.000 toneladas con un arancel del 0% dentro del contingente. Esta diferencia beneficiará directamente a los pequeños productores locales de este bien (Foglia, 2019).

Por otro lado, las exportaciones de Uruguay van a China (28%), la UE (15%) y Brasil (13%) [41]. Los principales productos vendidos a la UE son celulosa, carne de res, madera, arroz, cuero, cítricos y miel. Las exportaciones uruguayas pagan USD 106 millones anuales por aranceles sobre las ventas al bloque. La carne, el arroz y la miel ingresarán a través del sistema de cuotas que se implementará dentro de los 5 años posteriores a la entrada en vigencia del acuerdo, generando un aumento de las exportaciones uruguayas a la UE en USD 100 millones por año [42]. Los negociadores uruguayos apoyaron el acuerdo no solo por la estabilidad y las facilidades de inversión que crearía, sino porque creen que Uruguay se convertirá en un centro internacional de negocios.

Sin embargo, Brasil es uno de los principales compradores de productos uruguayos. El acuerdo entre el Mercosur y la UE pone en riesgo las exportaciones regionales al mercado brasileño. En Uruguay, el sector del vino, el queso y los lácteos son motivo de especial preocupación [43].

Del mismo modo, la prohibición de la aplicación de derechos de exportación que la UE logró entrar en el acuerdo implica que Uruguay tendrá que dejar de cobrar esos derechos en el caso de las pieles dentro de cinco años.

Las diferentes cámaras empresariales y sectores privados de Uruguay estaban, en general, a favor del acuerdo [44]. Sin embargo, la Cámara de Industrias Automotrices de Uruguay dijo que esperarían más detalles, pero que, en principio, "el sector automotriz nacional apenas tiene ningún beneficio; más bien se dedicará a mitigar los impactos". Por su parte, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios también se pronunció a favor del acuerdo comercial, ya que el tratado "es una excelente oportunidad", aunque no ignoró el hecho de que traerá desafíos [45].

2.4 OTRAS MEDIDAS EN EL CAPÍTULO DE COMERCIO DE BIENES

2.4.1 Eliminación de derechos de exportación

La UE logró garantizar la eliminación de los derechos de exportación en el comercio bilateral. Este cambio en los impuestos aceptado por el Mercosur excede las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994. El acuerdo prohíbe el uso de licencias no automáticas de importación o exportación, una herramienta fundamental de la administración del comercio.

Mientras que para el Mercosur los aranceles de exportación son impuestos que los exportadores deben pagar, la UE entiende que estos aranceles representan un subsidio oculto, por ejemplo a la producción de biocombustibles. Esto se debe a que cuando países como Argentina imponen los derechos de exportación, el costo de la soja en el mercado interno se vuelve más barato [46]. Por lo tanto, la soja podría considerarse un bien subsidiado.

Varios sectores productivos en Argentina apoyaron esta prohibición, como el sector de frutas en la provincia de Río Negro, que produce peras, manzanas, duraznos, cerezas, ciruelas, uvas de mesa y nueces. Representantes de la Cámara Argentina de Fruticultores Integrados (CAFI) dijeron que: "Es un desafío para nuestro sector. Debemos mejorar nuestra competitividad y trabajar juntos para reducir la mano de obra, los costos impositivos e incorporar tecnología para alcanzar esa meta" [47]. Estos productos podrían ingresar a la UE sin aranceles, mientras que el acuerdo eliminará los aranceles de exportación. El sector actualmente paga 4 pesos por dólar estadounidense exportado (que equivale a 0.067 USD) [48]. En cualquier caso, en el contexto de las negociaciones concluidas en julio de 2019, el gobierno de Mauricio Macri redujo los aranceles de exportación de 4 a 3 pesos (0.05 USD), lo que significa una reducción de poco más de dos puntos porcentuales en el monto pagado por dólar de mercancía colocada en mercados externos [49]. Cabe recordar, por otra parte, que así como el sector podría enviar fruta a la UE, los países europeos también tiene un arancel recíproco del 0%, por lo cual podrían inundar los mercados del Mercosur con frutas enlatadas provenientes de ese continente. Por lo cual no hay claridad acerca de si lo que el sector pueda ganar con la eliminación de retenciones no podría perderlo en términos de mercados regionales.

En diciembre de 2015, el gobierno de Macri anunció que su gobierno eliminaría los aranceles de exportación impuestos por gobiernos anteriores. Sin embargo, en medio de la crisis económica en 2018, el presidente anunció que las retenciones regresarían. Este cambio muestra que los derechos de exportación son una medida real de contingencia dentro del marco de la política comercial nacional, y necesaria para mejorar el presupuesto fiscal para enfrentar los reveses financieros. Sin embargo, el acuerdo entre Mercosur y la UE prohibirá el uso de esta herramienta. Argentina recaudará la suma de USD 6.800 millones en derechos de exportación a lo largo de 2019, de los cuales solo la soja contribuirá con USD 3.200 millones [50]. Esta suma representó en 2019 el 2,4% del PIB del país y el 6,6% de los recursos tributarios.

Argentina no es el único país que ha estado aplicando derechos de exportación. En 2017, Paraguay también aprobó una ley que estableció un arancel del 10% para las exportaciones de soja [51]. Además, Uruguay tiene una tasa baja de derechos de exportación para la industria del cuero.

2.4.2 Medidas de salvaguardia bilaterales

Se incorporó un capítulo sobre medidas de salvaguardia bilaterales en el acuerdo. Desde marzo de 2019, la UE ha decidido incorporar dichos capítulos en todos los acuerdos, como en el caso de Japón, Vietnam y Singapur. Estas medidas permiten a la UE eliminar los aranceles preferenciales para proteger a la industria nacional europea de las importaciones procedentes de países con los que existe un acuerdo comercial y que podrían causar graves daños a los productores locales. Por supuesto, esta es una medida bilateral, lo que significa que el Mercosur también podría aplicar estas cláusulas contra la importación de productos europeos.

Este capítulo explica que "en circunstancias excepcionales", las Partes pueden:

> aplicar medidas de salvaguardia bilaterales (...) si después de la entrada en vigor de este Acuerdo, las importaciones de un producto en términos preferenciales han aumentado en tales cantidades, absolutas o relativas a la producción o consumo interno de la Parte importadora, y en condiciones tales como causar o amenazar con causar un daño grave a la industria nacional de la Parte importadora.

La medida puede consistir en la suspensión temporal de la reducción arancelaria del bien o la reducción de las tasas preferenciales, por un máximo de dos años y con la posibilidad de extenderlo por otro período igual. Se establece explícitamente que estas medidas sólo pueden tomarse hasta 12 años después de que el acuerdo entre en vigor, y que si la UE es la que aplica la medida, no será aplicable a Paraguay. La decisión de aplicar una medida de salvaguardia bilateral debe basarse en la demostración de una base objetiva y cuantificable de que se está generando el daño (o la amenaza de daño) y que existe una relación causal entre la importación del producto en cuestión y daño severo o amenaza de daño.

2.5 REGLAS DE ORIGEN (RO)

El origen de un producto es el vínculo geográfico que lo relaciona con un país específico, en cuyo territorio el producto se ha producido por completo o ha sufrido un proceso de transformación. Las Reglas de Origen Preferenciales (RO) se utilizan en los acuerdos comerciales para definir las condiciones bajo las cuales un país importador considerará un producto como originario del país que recibe un trato preferencial. El objetivo es prevenir la desviación del comercio o la "triangulación" que puede ocurrir por el transbordo de bienes desde un país que no tiene preferencia arancelaria a través de uno de los países que sí lo tiene. Para evitar la desviación del comercio, las RO se han convertido en un mecanismo que aparece en todos los acuerdos comerciales actuales.

La determinación del origen es sencilla cuando los productos se obtienen o producen en su totalidad en el país exportador, a partir de materias primas o insumos producidos localmente. Por el contrario, cuando los productos son el resultado de procesos de producción que se llevan a cabo en dos o más países, la determinación del origen se vuelve más complicada.

En el Protocolo sobre Reglas de Origen incorporado en el Acuerdo entre Mercosur y la UE, identificamos tres puntos clave a tener en cuenta en los efectos de este acuerdo:

1) Productos que incorporan "materiales no originarios".

2) "Productos enteramente obtenidos": el caso de la pesca

3) Declaraciones de origen

2.5.1 Materiales no originarios

Las RO fortalecen las cadenas de valor internas entre los países signatarios, ya que evita la competencia con productos de terceros países. Por lo tanto, es un tema crucial a ser negociado para los países que buscan proteger su industria. En este caso, esta parte del acuerdo fue un punto de disputa durante toda la negociación. Para el Mercosur era un tema vital, ya que los países querían evitar que los productos de las regiones de bajos salarios ingresen al bloque.

Pero en el Protocolo de Reglas de Origen publicado en julio de 2019, la posición europea es la que ha prevalecido al determinar qué material no es originario. Para los países del Mercosur, hay un número significativo de sectores que son sensibles a la triangulación por parte de las empresas europeas. No solo se verían afectados los productos de mano de obra intensiva, como calzado, artículos de cuero, muebles, textiles y prendas de vestir, sino que otros sectores como la metalmecánica y los bienes de capital también pueden verse afectados. Discutimos aquí algunos de los sectores y productos incluidos.

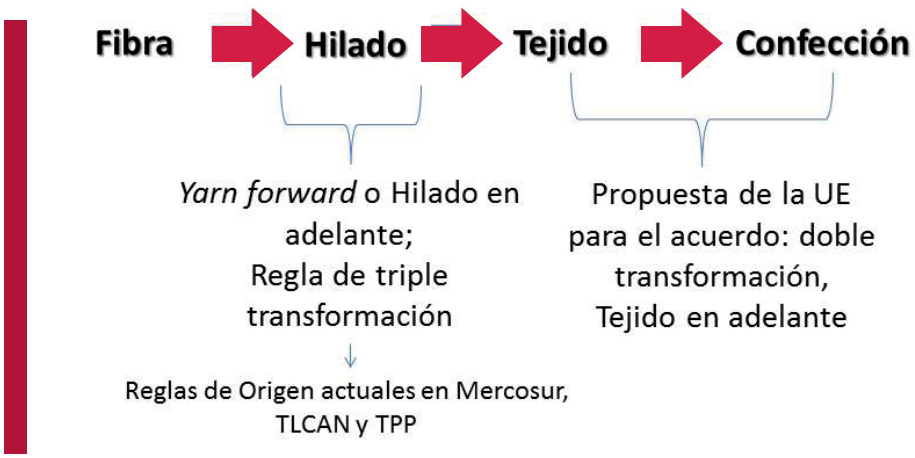
Productos químicos: La posición de la UE prevaleció en los productos químicos: la mezcla de materiales se aceptará como materiales originarios para una gran parte de los productos químicos. Por ejemplo, un agroquímico que se compone de varias sustancias puede estar compuesto de ingredientes activos de diversas fuentes: de China, India y Alemania. Cuando se mezcla en territorio alemán y tiene un compuesto activo que es alemán, será considerado europeo. En tales casos, la mezcla proporciona origen. Por lo tanto, puede ingresar al Mercosur con una exención arancelaria. Muchos productos de este grupo están compuestos por sustancias donde más del 50% provienen de terceros países, pero según el acuerdo, la mezcla final otorga origen.

Maquinaria: prevaleció la posición europea. El Mercosur actualmente tiene una regla intra-Mercosur que establece que el porcentaje de materiales no originarios no puede exceder el 40% del valor en fábrica. La UE propuso el uso de un criterio alternativo, que es la regla del "salto arancelario" (cambio de clasificación arancelaria). Este cambio de criterio tendrá un impacto en el sector automotriz y metalúrgico en general. Cuando hay un salto de tarifa, un importador europeo puede incorporar materiales con bajo valor agregado (por ejemplo, un perno) traídos de China a una pieza de maquinaria sofisticada (por ejemplo, una turbina hidroeléctrica) en Alemania. El salto arancelario (del perno chino) hace que ese producto pierda su origen y sea considerado nativo del país donde finalmente se incorpora a otra maquinaria más avanzada (Alemania).

La defensa de esta posición por parte de la UE es que este proceso implica agregar valor, no ensamblar. Para el Mercosur, esto significa que se desalienta la integración productiva regional y estimula la competencia de precios más bajos. El efecto general es que esto genera un desvío comercial, y lo que se exportó previamente dentro del Mercosur como Manufacturas de origen industrial ya no se exportará. En cambio, otros productos serán traídos directamente de la UE y reemplazarán los regionales.

Sector textil: Para la cadena de producción textil, el Mercosur ha mantenido históricamente la "triple transformación" o regla *yarn forward* (del hilado en adelante), que estipula que el textil se considera originario cuando todos los elementos se fabrican en ese país *a partir* del hilo en adelante. Esta regla permite a los productores importar la fibra desde terceros países, pero el resto (hilo, tela y confección) debe elaborarse a nivel regional. Como se ve en la Figura 2, la propuesta europea para el sector era considerar el origen con doble transformación, es decir, desde el tejido en adelante. Esto incluiría la tela y los procesos de producción, y deja abierta la posibilidad de que el producto final se pueda hacer con hilo no originario.

FIGURA 2 - Reglas de Origen para la cadena textil



Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide, 2019.

Las empresas de hilado son intensivas en capital y mano de obra, lo que significa que generan una gran cantidad de empleos (aunque en este informe no hay margen para entrar en una discusión sobre las condiciones laborales en este sector). En el Mercosur, el sector textil ha sido históricamente un generador de empleo. La producción en estos países no está orientada a la exportación, como en otros países de América (por ejemplo, los de América Central y México), sino más bien para abastecer el mercado interno. En Brasil, el sector textil es otra industria que genera un número importante de empleos: 33.000 empresas emplean a 1.5 millones de personas (LSE, 2019). En Argentina, la industria textil empleó a 98.000 trabajadores registrados en 2018 (una reducción considerable considerando que en 2015, 115.000 trabajadores registrados estaban empleados) [52]. En 2015, las etapas de hilado y tejido cubrieron el 23% de la producción bruta del sector y emplearon a 53.000 personas. El sector textil representa aproximadamente el 10% del total de la industria argentina y está dominado por pequeñas y medianas empresas.

Para alcanzar una posición final de mutuo acuerdo, las cámaras empresarias textiles de ambos bloques se reunieron en febrero de 2019. La Asociación Brasileña de la Industria Textil (ABIT), la Federación de Industrias Textiles Argentinas (FITA) y la Confederación Europea de Textiles y Ropa (Euratex) se reunieron en nombre de toda la industria textil de los dos bloques [53]. El sector privado produjo un acuerdo en términos de reducción arancelaria y requisitos específicos de origen. Después de eso, presentaron los resultados a las autoridades de ambas Partes. Esta acción, por un lado, garantiza un cierto nivel de acuerdo entre los productores más grandes, aunque claramente, no todos los productores estuvieron representados. Por ejemplo, la organización PyME del sector argentino, Pro Tejer, no formó parte de este acuerdo. Esta organización ha tenido históricamente una posición crítica en contra del acuerdo, incluso diciendo

que "si los productos llegan como europeos, pero se fabrican en China, es como firmar el certificado de defunción de la industria nacional" [54].

Para los países del Mercosur, la apertura del sector textil representa un alto riesgo, porque las empresas de la UE tienen una presencia considerable en la cadena de valor de los textiles y el calzado. Por ejemplo, la UE es responsable del 50% de las exportaciones de calzado de cuero a nivel mundial (ODEP, 2017). El sector europeo del cuero compite activamente con el del Mercosur. También es un sector que el Mercosur ha protegido fuertemente desde la década de 1990, consolidando el Arancel Externo Común (AEC) en un 35% para la mayoría de los productos textiles, así como calzado y artículos de cuero.

En términos generales, la posición de la UE de "doble transformación" es la que prevaleció en el sector textil. Por lo tanto, para muchos productos, una empresa europea puede importar hilo de Asia (por ejemplo, de China o Vietnam) para incluirlo en la hilatura, un proceso que implica una cantidad significativa de mano de obra. Aquí hay una diferencia entre esta disposición y los acuerdos que involucran a los EE.UU., ya que este país requiere la regla del *yarn forward* o triple transformación, y así aparece en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como en el TPP (antes de que se retirara). Esta regla garantiza que los textiles cuyos hilos provienen de China, pero que luego se tejen y fabrican en México o Vietnam, no ingresen a los EE.UU. para competir a un costo menor.

Veamos en qué consistió el acuerdo de las grandes cámaras textiles para algunos productos en particular:

a) Para el hilo, se aplica la regla del hilo hacia adelante, es decir, de triple transformación. Sin embargo, el acuerdo negociado por el sector privado agrega los procesos alternativos de "teñido y torcido". Si estos dos procesos están involucrados, permiten la importación de hilo de terceros mercados.

b) Para los tejidos (seda, algodón, lana, fibras naturales, artificiales y sintéticas), la regla de la doble transformación permanece. Esto significa que el proceso de tejido debe hacerse en la región, pero el hilado se puede importar. En estos productos, se elimina la regla de *yarn forward*.

c) En el caso de las alfombras, se aplica la regla de *yarn forward* y estipula que el hilo debe fabricarse en la región, aunque se pueden importar las fibras. Sin embargo, el Mercosur viene manejando la regla de fibra en adelante para alfombras, por lo que esta disposición salta en la etapa de transformación de la cadena de la alfombra para conferir origen.

d) Para la confección en general y para las prendas (de tejidos planos o de punto), existe la regla de la doble transformación, sin excepciones. Anteriormente, en otros acuerdos comerciales (regionalmente), Mercosur tenía una excepción para la Ropa Blanca (ropa de cama, materiales de cocina y baño) que requería una triple transformación. Sin embargo, esa excepción fue retirada en el acuerdo entre ABIT y Euratex de diciembre de 2017.

2.5.2 Pesca

Productos enteramente obtenidos: El Protocolo de Reglas de Origen estipula cuáles son los "Productos totalmente obtenidos" en la UE o en el Mercosur (Artículo 4). Esto incluye minerales, plantas, vegetales, animales vivos "nacidos y criados allí" y productos de animales vivos, productos de acuicultura como peces y crustáceos, entre otros elementos.

Este tema fue problemático en la negociación, especialmente los productos pesqueros y la referencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS por su sigla en inglés). La Convención UNCLOS de 1982 establece que la atribución de la nacionalidad de los buques (determinada por la bandera que llevan) es un asunto regulado por los Estados. Los Estados tienen un amplio margen para establecer en su legislación los requisitos o las condiciones que deben cumplirse para que el buque esté autorizado. La posición presentada por la UE no hizo referencia a UNCLOS y declaró que lo que determina el origen del pescado es el barco, es decir, su nacionalidad definida por la bandera. Sin embargo, la posición del Mercosur (especialmente impulsada por Argentina) fue referirse a UNCLOS para resolver este problema.

El acuerdo UE-Mercosur establece en el Artículo 4 párrafo (h) que los productos enteramente obtenidos en cualquiera de las dos Partes incluyen: "productos pesqueros u otros productos extraídos del mar por sus buques". El párrafo (i) agrega también: "los productos fabricados a bordo de sus barcos factoría basados exclusivamente en los productos mencionados en la sección h". Lo relevante es la nota al pie de página en el párrafo (h), que tiene una parte entre corchetes (aún en negociación) y argumenta que:

> "Este subpárrafo se entiende sin perjuicio de los derechos y obligaciones soberanos de las Partes [UE: bajo] [MCS: de acuerdo con] UNCLOS, [UE: en particular con respecto a] [MCS: dentro de] la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental. Nota de los negociadores: para revisión técnica (para revisión legal)".

Hay dos posibles conclusiones de esta nota al pie. Si el texto final tiene un significado similar al de la nota, entonces se ha salvaguardado la posición del Mercosur. Sin embargo, el hecho de que permanezca entre corchetes nos muestra que la referencia a UNCLOS aún no está asegurada y que este punto se ha dejado para la "revisión técnica". Por lo tanto, entendemos que estos párrafos requieren cierta atención al evaluar el texto final del acuerdo. Además, no es accidental que la referencia a UNCLOS no se encuentre en el cuerpo del texto, sino que se relegue a una nota al pie. De lo contrario, sería de mayor importancia.

En segundo lugar, el modo en que se redacte finalmente la cláusula (y su nota al pie) tendrá un impacto diferenciado en el comercio en el sector pesquero. Si los negociadores eliminan la referencia a UNCLOS, por ejemplo, implicaría que si un barco español pesca en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) argentina con una bandera española, el pescado extraído se convertiría automáticamente en español. Esta disposición permitiría a los españoles limpiar el pescado y tratarlo en el mismo buque factoría sin salir de la ZEE (como se indica en el párrafo (i)), y luego "exportarlo" a cualquiera de los cuatro países del Mercosur, pero como pescado español, sacando beneficio del arancel cero. Esto es contrario a la posición argentina actual, establecida por su Ley Nacional de Pesca [55] y protegida por UNCLOS. Esta ley establece que el pescado que se captura en la ZEE es argentino; entonces, la nacionalidad no depende del barco, sino del área de pesca. Además, ningún barco que no tenga una bandera argentina puede ir a pescar en la ZEE o en la Plataforma Argentina sin autorización.

Por otro lado, las cláusulas se refieren a la ZEE y la Plataforma Continental de los países del Mercosur. Esto deja un vacío para la pesca ultramarina, es decir, la pesca que se realiza fuera de la ZEE y la Plataforma Continental. Por lo tanto, no incluir una referencia a alta mar y la nacionalidad de los buques en este acuerdo podría permitir la triangulación en la pesca. El acuerdo establece que la bandera confiere el origen, excepto en la ZEE y la Plataforma Continental. Eso significa que en el mar, la bandera confiere origen, sin importar dónde se haya extraído el recurso. Por lo tanto, un barco con una bandera europea podría ir a pescar merluza a Canadá y luego procesar y exportar el pescado canadiense con cero arancel a los países del Mercosur. Debido a que el barco que lo atrapó tiene una bandera europea, el pez se considera europeo. Esta política podría tener un impacto negativo en la industria pesquera en los países del Mercosur.

El acuerdo implica que los productos pesqueros como la merluza, el calamar y las ostras pueden ingresar a ambos bloques con aranceles cero una vez que el acuerdo haya entrado en vigencia. Hasta ahora, Mercosur ha exportado merluza a la UE a una tasa del 7,5%. En el caso del camarón rojo del Mercosur, los exportadores pueden exportar 4.000 toneladas con un arancel del 0%; el resto se mantendrá en 12%. Argentina, que es un exportador neto a la UE de estos productos, exportó USD 1.3 billones de camarones rojos en 2018; una cuarta parte de esa cantidad fue a España.

El gobierno argentino presentó el acuerdo como un beneficio "para varios sectores de exportación en Argentina que anteriormente enfrentaban aranceles altos, como la pesca, entre 8% y 15%. Ahora hemos abierto el mercado para 750 millones de consumidores" [56]. Sin embargo, es esencial tener en cuenta que en enero de 2019, Argentina ya había acordado bilateralmente con la UE exportar 25.000 toneladas de merluza por año a un arancel del 0% bajo un acuerdo arancelario autónomo que rige desde 2020 [57]. Este acuerdo cubre todas las exportaciones de merluza de Argentina a la UE, ya que en 2017 el país exportó 22.000 toneladas de merluza al bloque con un arancel de 7,5%. En Argentina, la merluza es la columna vertebral de la pesca. Representa el 60% de los empleos registrados en el sector (alrededor de 12.000 trabajadores) y el 40% de las exportaciones pesqueras, lo que representa alrededor del 5% de las exportaciones totales del país [58]. Las cámaras empresariales argentinas están entusiasmadas con la posibilidad de abrir nuevos mercados y la reducción de aranceles, aunque advierten que necesitan analizar la letra pequeña del acuerdo [59].

La UE es una potencia mundial de pesca. A su vez, es el mercado más grande del mundo para productos pesqueros y un importador neto de pescado y productos asociados. Más del 20% de la pesca de la UE se realiza en aguas extracomunitarias [60]. Existe una historia de acuerdos con Argentina, ya que en 1994 se firmó el acuerdo de pesca entre la Comunidad Económica Europea y la República Argentina que estuvo vigente hasta 1997. Un estudio indica que los efectos de este acuerdo y el incentivo a la exportación para la UE tuvo un impacto negativo, ya que a medida que aumentó la sobrepesca legal y furtiva, se superaron los controles establecidos y, en algunos casos, las autoridades otorgaron más permisos de pesca de los autorizados. A partir de ese momento, la actividad entró en una emergencia debido a la sobrepesca, y fue necesario implementar paros totales y parciales. La sobreexplotación, por lo tanto, tuvo un fuerte impacto económico y social ya que la prohibición afectó a las poblaciones costeras, lo que significa meses sin trabajo para muchos y la consiguiente falta de ingresos (Cepparo et al., 2007).

Todavía hoy se realiza pesca clandestina en el mar argentino. La práctica está lejos de ser sostenible y, sin embargo, varios gobiernos no han promovido la protección de los recursos marinos del país. El Código de conducta de la FAO para la pesca responsable no se cumple en Argentina (Lerena, 2018).

A su vez, las prácticas pesqueras de la UE han sido objeto de controversia durante años. El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) argumenta que la pesca europea está lejos de ser una práctica sostenible, con altos niveles de sobrepesca, destrucción de hábitats marinos, impactos sobre el cambio climático, continuas actividades ilegales y una gestión deficiente del sector pesquero [61]. En 2019, cambios en la Política Pesquera Común amplió la cantidad de pescado extra que los barcos pueden transportar, evitando así la eliminación de peces comestibles en el mar y obligándolos a tocar el puerto. Sin embargo, es notable el cabildeo del sector pesquero europeo para mantener prácticas que garanticen una ganancia rápida. En particular, el lobby pesquero español tiene una enorme capacidad para influir en las posiciones que este país adopta ante la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de Pesca de la UE. La flota de España representa la mitad de toda la UE. Los armadores españoles también poseen buques no españoles e incluso no pertenecientes a la UE [62].

En términos generales, permitir la triangulación con peces de alta mar tiene un impacto directo en la sostenibilidad de los mares. Un estudio realizado por Science Journal advierte que si el modelo actual de explotación de peces continúa, dentro de 40 años todas las poblaciones de peces habrán colapsado [63].

Es interesante observar que la Evaluación de Impacto de Sostenibilidad publicada recientemente por la LSE (2019) dedica solo un párrafo de todo su estudio al tema de la Pesca. Sólo menciona, siguiendo a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que las zonas de pesca en América del Sur están sobreexplotadas y que los países del Mercosur se comprometieron a implementar sistemas de pesca más sostenibles. Sin embargo, esto es insuficiente, ya que no tiene en cuenta las complejidades del tema esbozadas en esta sección.

2.5.3 Certificación de origen

Según el Artículo 17 del Protocolo sobre RO, la certificación de origen puede ser realizada por cualquier exportador, siempre y cuando respete la legislación pertinente de la Parte exportadora. Un certificado de origen puede "ser presentado por el exportador en la factura, en el documento de entrega o en cualquier otro documento comercial que describa el producto original con suficiente detalle para permitir su identificación (...)" (Artículo 17.5). Según el artículo 25, los controles de las certificaciones se llevan a cabo "al azar" o cuando las autoridades de cualquiera de las Partes tienen una "duda razonable" con respecto a la autenticidad de los documentos presentados.

Esto significa que el acuerdo no requiere la mediación de un organismo de certificación a nivel gubernamental. Es suficiente tener la auto-certificación de un exportador que declara que su producto cumple con las RO del acuerdo para obtener la preferencia arancelaria. Esta ha sido la política respaldada por la UE en la mesa de negociaciones desde 2016. Mercosur acordó entonces modificar su sistema de certificación, que hasta la actualidad se basa en la existencia de autoridades gubernamentales y entidades certificadoras, para avalar ahora la auto-certificación por parte de actores privados.

Por lo tanto, el sistema que existe en el nivel del Mercosur deberá cambiar. Por ejemplo, en el caso de Argentina, la autoridad gubernamental, que es el Ministerio de Comercio, otorgó a las cámaras comerciales el poder de emitir el certificado de origen. Las cámaras tienen una unidad particular dedicada a asesorar a las empresas cuando completan el certificado. El proceso está bajo el control de la Unidad de Origen de Bienes bajo la Secretaría de Comercio. Los controles no se llevan a cabo en todos los casos, sino solo cuando el sector empresarial local presenta una queja sobre una duda sobre el origen de una importación en particular. El nuevo sistema que se establecería con el acuerdo elimina el papel de las cámaras, que funcionaban como intermediarios, y lo reemplaza con la autocertificación del exportador.

¿Por qué propone la UE este sistema? La UE ya cuenta con una base de datos y un moderno sistema de registros. Posee un registro de exportadores certificados que está disponible para todos los funcionarios de aduanas del bloque en una base de datos centralizada. Las empresas que exportan hacia la UE figuran en un registro. Existe un conocimiento registrado del historial de exportaciones y si los exportadores cumplieron previamente con los requisitos de RO. Se trata de un control *ex ante* porque existe un sistema de registros. En los países del Mercosur, no existe dicho registro, por lo que el control es *ex post* y se realiza al azar.

2.6 NOTAS

[1] Barca, Juan Manuel (2019), "Los empresarios ya vislumbran quiénes serán los ganadores y perdedores del tratado con la UE". IProfesional, 4 de julio de 2019. En: https://www.iprofesional.com/economia/295253-Empresarios-ganadores-y-perdedores-del-acuerdo-UE-Mercosur (Consultado 10 de septiembre de 2019).

[2] Comisión Europea, "The EU-Mercosur negotiations for a Trade Agreement". En: https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/ (Consultado 3 de julio de 2019).

[3] Forbes Argentina (2018), "¿Cuáles son los países con los aranceles más bajos y altos del mundo?". Forbes Argentina, 27 de marzo de 2018. En: http://www.forbesargentina.com/cuales-los-paises-los-aranceles-mas-bajos-altos-del-mundo/ (Consultado 10 de septiembre de 2019).

[4] Comision Europea (2019), "Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income (2013-17 average)". Julio de 2019. En: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph5_en.pdf (Consultado 5 de septiembre de 2019).

[5] República Argentina (2019), "Comercio de Bienes". En: https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/comercio-de-bienes (Consultado 5 de agosto de 2019).

[6] Barca, Juan Manuel (2019), "Los empresarios ya vislumbran quiénes serán los ganadores y perdedores del tratado con la UE". IProfesional, 4 de julio de 2019. En: https://www.iprofesional.com/economia/295253-Empresarios-ganadores-y-perdedores-del-acuerdo-UE-Mercosur (Consultado 11 de septiembre de 2019).

[7] Cortés, Pedro Pablo (2019), "EU-Mercosur deal divides both sides of the Atlantic". Euractiv, 10 de julio de 2019. En: https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-mercosur-deal-divides-both-sides-of-the-atlantic/ (Consultado 11 de septiembre de 2019).

[8] Gammacurta, Guillermo (2019), "Acuerdo Mercosur-UE: pymes industriales reclaman atacar la competitividad sistémica". Ámbito, 30 de junio de 2019. En: https://www.ambito.com/acuerdo-mercosur-ue-pymes-industriales-reclaman-atacar-la-competitividad-sistemica-n5039969 (Consultado 10 de septiembre de 2019).

[9] Página/12, "Destrucción de empleo sin freno". Página/12, 26 de abril de 2019. En: https://www.pagina12.com.ar/189840-destruccion-de-empleo-sin-freno (Consultado 10 de septiembre de 2019).

[10] Barca, Juan Manuel (2019), IProfesional, 4 de julio de 2019. Op. Cit.

[11] Alonso, Horacio (2019), "Los 3 desafíos que enfrentan automotrices por acuerdo UE". Ámbito, 2 de julio de 2019. En: https://www.ambito.com/los-3-desafios-que-enfrentan-automotrices-acuerdo-ue-n5040330 (Consultado 10 de septiembre de 2019).

[12] Perfil (2019), "Cristiano Rattazzi: "Es mejor tener autos europeos que brasileros, son de mejor calidad y más baratos"". Perfil, 2 de julio de 2019. En: https://www.perfil.com/noticias/politica/cristinao-rattazzi-dijo-es-mejor-tener-autos-europeos-que-brasileros-son-de-mejor-calidad-y-mas-baratos.phtml (Consultado 10 de septiembre de 2019).

[13] Donato, Natalia (2019), "Ganadores y perdedores: qué sectores de la economía local se benefician y cuáles se perjudican con el acuerdo". Infobae Económico, 28 de junio de 2019, En: https://www.infobae.com/economia/2019/06/28/ganadores-y-perdedores-del-acuerdo-de-libre-comercio-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/ (Consultado 3 de octubre de 2019).

[14] Página/12 (2019), "El acuerdo con la UE es la sentencia de muerte de nuestras industrias". Página/12, 29 de junio de 2019. En: https://www.pagina12.com.ar/203393-el-acuerdo-con-la-ue-es-la-sentencia-de-muerte-de-nuestras-i (Consultado 3 de octubre de 2019).

[15] CMO Committee (2019), "Beef & Veal Market Situation". 21 de noviembre de 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/beef-veal-market-situation_en.pdf (Consultado 18 de diciembre de 2019).

[16] Valor Carne (2019), "El impacto del acuerdo Mercosur-UE sobre la carne". Valor Carne, 1° de julio de 2019. En: https://www.valorcarne.com.ar/el-impacto-del-acuerdo-mercosur-ue-sobre-la-carne/ (Consultado 5 de octubre de 2019).

[17] Agriculture and Horticulture Development Board (AHDB) (2019), "What could the EU-Mercosur trade deal mean for UK livestock farmers?". AHDB, 12 de julio de 2019. En: https://ahdb.org.uk/news/what-could-the-eu-mercosur-trade-deal-mean-for-uk-livestock-farmers (Consultado el 2 de septiembre de 2019).

[18] Agencia Brasil (2019), "Brasil producirá 31,6 mil millones de litros de etanol este año". 22 de agosto de 2019. En: http://agenciabrasil.ebc.com.br/es/economia/noticia/2019-08/brasil-estima-producir-316-mil-millones-de-litros-de-etanol-este-ano (Consultado 5 de octubre de 2019).

[19] Agroinformación (2019), "El Acuerdo de Mercosur lo pagará el campo: La UE reconoce que ha hecho significativas concesiones en materia agrícola". 29 de junio de 2019. En: https://agroinformacion.com/acuerdon-mercosur-la-ue-reconoce-que-ha-hecho-significativas-concesiones-en-materia-agricola-y-agroalimentaria/ (Consultado 5 de octubre de 2019).

[20] Cortés, Pedro Pablo, 10 de julio de 2019. Op. Cit.

[21] Donato, Natalia (2019), "Ganadores y perdedores: qué sectores de la economía local se benefician y cuáles se perjudican con el acuerdo". Infobae, 28 de junio de 2019. En: https://www.infobae.com/economia/2019/06/28/ganadores-y-perdedores-del-acuerdo-de-libre-comercio-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/ (Consultado el 8 de diciembre de 2019).

[22] Carlos Bianco, el responsable de Negociación Económicas Internacionales por la Cancillería argentina durante los últimos dos años de la segunda presidencia de Cristina Kirchner, declaró que: "Bruselas nos compraría anualmente una cuota de carne que equivale a una ingesta de menos de 150 gramos por europeo. Una cantidad suficiente para que cada ciudadano de la eurozona cocine tres empanadas". Motor Económico (2019), "A Europa le vamos a vender tres empanadas". Motor Económico, En: http://www.motoreconomico.com.ar/entrevistas/a-europa-le-vamos-a-vender-tres-empanadas (Consultado 8 de octubre de 2019).

[23] CMO Committee (2019), "Beef & Veal Market Situation". 21 de noviembre de 2019. Op. Cit.

[24] CMO Committee (2019), "Livestock EU Evolution Total Pig". 12 de diciembre de 2019. En: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/pig-market-situation_en.pdf (Consultado el 18 de diciembre de 2019).

[25] COAG, "Estudio de Impacto en el Sector Agrario del Acuerdo Libre Comercio UE-Mercosur". En: http://www.coag.org/download-doc/181925 (Consultado el 8 de septiembre de 2019).

[26] DG Trade, "Better export opportunities for European farmers and food producers". En: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158059.pdf (Consultado el 8 de octubre de 2019).

[27] AVEC (2019), "European Commission sacrifices EU poultry meat sector in Mercosur deal". 1° de julio de 2019. En: https://www.avec-poultry.eu/news/european-commission-sacrifices-eu-poultry-meat-sector-in-mercosur-deal/ (Consultado 3 de octubre de 2019).

[28] Ibid.

[29] Poultry World (2019), "EU farmers fear new poultry market access. Poultry World, 2 de agosto de 2019. En: https://www.poultryworld.net/Health/Articles/2019/8/EU-farmers-fear-new-poultry-market-access-457251E/ (Consultado 3 de octubre de 2019).

[30] Wasilevski, Juan (2019), "Ahora, las críticas: economistas, gremios e industrias, en guerra contra el TLC Mercosur-Europa". IProfesional, 29 de junio de 2019. En: https://www.iprofesional.com/economia/294971-integracion-comercio-aranceles-Acuerdo-Mercosur-Union-Europea-empresas-argentinas-en-pie-de-guerra (Consultado 5 de octubre de 2019).

[31] Comisión Europea, "EU-Mercosur Association Agreement". En: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156465.pdf (Consultado 2 de julio de 2019).

[32] Agrolatam (2019), "Brasil planea ayudar al sector lácteo luego del acuerdo Mercosur-UE". 12 de julio de 2019. En: https://www.agrolatam.com/nota/36911-brasil-planea-ayudar-al-sector-lacteo-luego-del-acuerdo-mercosur-ue/ (Consultado 5 de octubre de 2019).

[33] European Association of Diary Trade (2019) "Mercosur - what we know so far". 1° de julio de 2019. En: http://www.eucolait.eu/userfiles/files/EU%20&%20Trade%20Policy/Trade%20negotiations/20190701%20Mercosur%20-%20what%20we%20know%20so%20far.pdf (Consultado 3 de octubre de 2019).

[34] ICOS, "What does EU-Mercosur Trade Deal mean for Irish Dairy?". ICOS, En: http://icos.ie/2019/07/18/what-does-eu-mercosur-trade-deal-mean-for-irish-dairy/ (Consultado 8 de septiembre de 2019).

[35] Gosman, Eleonora (2019), "Tras más de dos décadas de negociaciones, China liberó su mercado para la importación de lácteos brasileños". Infobae, 24 de julio de 2019. En: https://www.infobae.com/economia/2019/07/24/tras-mas-de-dos-decadas-de-negociaciones-china-libero-su-mercado-para-la-importacion-de-lacteos-brasilenos/ (Consultado 5 de octubre de 2019).

[36] Portalechero (2019), "Tras acuerdo, UE podrá exportar al Mercosur 10.000 toneladas de leche en polvo y 30.000 de quesos sin arancel". 3 de julio de 2019. En: https://www.portalechero.com/innovaportal/v/14997/1/innova.front/tras-acuerdo-ue-podra-exportar-al-mercosur-10000-toneladas-de-leche-en-polvo-y-30000-de-quesos-sin-arancel.html (Consultado 5 de octubre de 2019).

[37] Bell, José González (2019), "Importaciones desde Estados Unidos y la Unión Europea tienen implicaciones negativas para el sector lácteo". Agronegocios, 11 de febrero de 2019, En: https://www.agronegocios.co/agricultura/importaciones-desde-estados-unidos-y-la-union-europea-tiene-implicaciones-negativas-para-el-sector-lacteo-2826627 (Consultado 6 de octubre de 2019).

[38] Parlamento Europeo (2018), "The EU dairy sector. Main features, challenges and prospects". Diciembre de 2018. En http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630345/EPRS_BRI(2018)630345_EN.pdf (Consultado 15 de agosto de 2019).

[39] European Milk Board (EMB) (2019), "Milk producers are critical about Mercosur Agreement". 2 de julio de 2019. En: http://www.europeanmilkboard.org/special-content/news/news-details/article/milk-producers-are-critical-about-mercosur-agreement.html?cHash=a31ad4fd412f1fcc0c21f9ddd6f11f97 (Consultado 6 de octubre de 2019).

[40] Ibid.

[41] Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (2019), "Acuerdo Mercosur-UE". En: https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/noticias/Acuerdo%20Mercosur%2020UE%2028%20de%20agosto.pdf (Consultado 2 de septiembre de 2019).

[42] Cortés, Pedro P. (2019),"EU-Mercosur deal divides both sides of the Atlantic". Euractiv, 10 de julio de 2019. En: https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-mercosur-deal-divides-both-sides-of-the-atlantic/ (Consultado 6 de octubre de 2019).

[43] Uval, Natalia (2019),"Acuerdo Mercosur-Unión Europea: ¿qué cambia para Uruguay?". La Diaria, 10 de julio de 2019. En: https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2019/7/acuerdo-mercosur-union-europea-que-cambia-para-uruguay (Consultado 6 de octubre de 2019).

[44] Mesa, Pia (2019), "Empresarios y el TLC con Europa: en Uruguay celebran, pero en otros países hay reparos". El País, 20 de julio de 2019. En: https://negocios.elpais.com.uy/noticias/empresarios-tlc-europa-uruguay-celebran-otros-paises-hay-reparos.html (Consultado 6 de octubre de 2019).

[45] Ibid.

[46] Boyadjian, Carlos (2019), "Las retenciones se aplicarán a solo cinco bienes, entre ellos la soja, a partir de 2021". El Cronista, 8 de julio de 2019. En: https://www.cronista.com/economiapolitica/Las-retenciones-se-aplicaran-solo-a-cinco-bienes-entre-ellos-la-soja-a-partir-de-2021-20190708-0023.html (Consultado 6 de octubre de 2019).

[47] Lojo, Javier (2019), "Acuerdo Mercosur-UE: prevén la eliminación de las retenciones para las frutas". Río Negro, 3 de julio de 2019. En: https://www.rionegro.com.ar/acuerdo-mercosur-ue-preven-la-eliminacion-de-las-retenciones-para-las-frutas-1028081/ (Consultado 6 de octubre de 2019).

[48] Tasa de cambio al 24 de noviembre de 2019.

[49] Telam (2019), "El Gobierno rebaja el monto de retenciones extraordinarias a las exportación de economías regionales". 10 de julio de 2019. En: https://www.telam.com.ar/notas/201907/374190-aranceles-exportacion-mani-maiz-pisingallo-frutas-hortalizas.html (Consultado 6 de octubre de 2019).

[50] Pereyra, Guillermo (2019), "Retenciones, el único impuesto que creció en términos reales en lo que va del año". El Cronista, 6 de junio de 2019. En: https://www.cronista.com/economiapolitica/Retenciones-el-unico-impuesto-que-crecio-en-terminos-reales-en-lo-que-va-del-ano-20190606-0014.html (Consultado 6 de octubre de 2019).

[51] La Nación (2019) "El Senado paraguayo aprobó un 10% de retenciones a la soja y cortan rutas en protesta". 22 de junio de 2019. En: https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/el-senado-paraguayo-aprobo-un-10-de-retenciones-a-la-soja-y-cortan-rutas-en-protesta-nid2036044 (Consultado 11 de octubre de 2019).

[52] Infocielo (2019), "Penden de un hilo: Otra fábrica textil reduce su producción, suspende empleados y recorta salarios". 27 de marzo de 2019. En: https://infocielo.com/nota/103045/penden-de-un-hilo-otra-fabrica-textil-reduce-su-produccion-suspende-empleados-y-recorta-salarios/ (Consultado 11 de octubre de 2019).

[53] La Nación (2018), "Los textiles cierran filas ante el acuerdo entre la UE y Mercosur". 15 de marzo de 2018. En: https://www.lanacion.com.ar/economia/los-textiles-cierran-filas-ante-el-acuerdo-entre-la-ue-y-mercosur-nid2117049 (Consultado 11 de octubre de 2019).

[54] El Patagónico (2018), "Senador de Chubut preocupado por la industria nacional". 9 de febrero de 2018. En: https://www.elpatagonico.com/senador-chubut-preocupado-la-industria-nacional-n3060999 (Consultado 11 de octubre de 2019).

[55] Si bien en Argentina la Ley Nacional de Pesca dice que se le puede dar acceso a la ZEE a barcos de otras nacionalidad, debe existir para ello un acuerdo bilateral. En 1994 se firmó uno con la Unión Europea pero sus efectos fueron negativos por los subsidios en Europa, la triangulación de permisos y la pesca ilegal. En: http://www.nuestromar.org/noticias/destacados_012009_21590_los_mares_diezmados (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[56] Mercopress (2019), "Hake, squid and scallops will access EU free of tariffs as soon as deal with Mercosur becomes effective". 3 de julio de 2019. En: https://en.mercopress.com/2019/07/03/hake-squid-and-scallops-will-access-eu-free-of-tariffs-as-soon-as-deal-with-mercosur-becomes-effective (Consultado 11 de octubre de 2019).

[57] Craze, Matt (2019), "Argentina's seafood sector receives boost as EU approves Mercosur trade deal". Undercurrent News, 1° de julio de 2019. En: https://www.undercurrentnews.com/2019/07/01/argentinas-seafood-sector-receives-boost-as-eu-approves-mercosur-trade-deal/ (Consultado 11 de octubre de 2019).

[58] Fundacion Nuestromar (2009), "Nuestros mares diezmados". 26 de enero de 2009. En: http://www.nuestromar.org/noticias/destacados_012009_21590_los_mares_diezmados (Consultado 8 de septiembre de 2019).

[59] La Capital (2019), "Acuerdo con la Unión Europa crea fuertes expectativas en la pesca". 7 de julio de 2019. En: https://www.lacapitalmdp.com/acuerdo-con-la-union-europa-crea-fuertes-expectativas-en-la-pesca/ (Consultado 11 de octubre de 2019).

[60] Comisión Europea, "Fishing outside the EU". En: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international_en (Consultado 15 de septiembre de 2019).

[61] World Wild Fund (WWF) (2018), "EU Member States lagging behind on CFP implementation and likely to miss important 2020 deadlines". 11 de diciembre de 2018. En: http://www.wwf.eu/?uNewsID=339815 (Consultado 1° de octubre de 2019).

[62] Biodiversidad (2007), "Recursos pesqueros: vaciando el mar argentino". 28 de marzo de 2007. En: http://www.biodiversidadla.org/Documentos/Recursos-pesqueros-vaciando-el-mar-argentino (Consultado 11 de octubre de 2019).

[63] Erik Stokstad (2019), "Fishing fleets have doubled since 1950—but they're having a harder time catching fish". Science Mag, 27 de mayo de 2019. En: https://www.sciencemag.org/news/2019/05/fishing-fleets-have-doubled-1950-theyre-having-harder-time-catching-fish (Consultado 11 de octubre de 2019).

2

03. BARRERAS TÉCNICAS AL COMERCIO

3

3.1 OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO: DEFINICIONES

Los obstáculos técnicos al comercio (OTC) se han convertido en un tema de relevancia en todas las negociaciones comerciales. La reducción de las barreras arancelarias ha sido notable en las últimas décadas, particularmente desde la creación de la OMC y la expansión de los servicios de logística y transporte que aceleraron el movimiento de mercancías a escala mundial. Junto con esta expansión, aún subsisten altas barreras no arancelarias, llamadas barreras técnicas al comercio. Estas barreras han sido objeto de una creciente preocupación con respecto a los costos de transacción para el comercio internacional, tanto entre fronteras como detrás de las mismas. La OCDE estima que el porcentaje de costos directos relacionados con las transacciones comerciales es entre 2 y 15% del costo total del comercio (OCDE, 2005).

Se estima que los actores privados lograrían una ganancia extraordinaria a partir de los menores costos de transacción debido a la armonización regulatoria y el reconocimiento mutuo de las certificaciones. Esto reduce los costos logísticos y los costos asociados con el cumplimiento de los requisitos externos de calidad, la regulación técnica del comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias (Sánchez, 2019). Por lo tanto, el objetivo central de la armonización regulatoria es reducir los costos operativos para el sector privado. Los Estados, de esta manera, deben adaptar sus regulaciones internas para aumentar las ganancias comerciales.

Dentro de los OTC, la Cooperación Reguladora ha comenzado a aparecer en varios acuerdos multilaterales de la OMC y, con diferente alcance, en casi todos los TLC. Tanto el Acuerdo sobre OTC como el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, adoptado dentro de la OMC, imponen restricciones obligatorias de cumplimiento para los Estados signatarios en los estándares de producción y comercialización de ciertos productos. En muchos casos, tales estándares se crean para proteger la salud humana, ya que cubren restricciones farmacéuticas, empaque de cigarrillos, preocupaciones nutricionales o regulaciones de calidad y empaque, entre otros.

El Acuerdo de la OMC sobre OTC se incorporó durante la Ronda Uruguay del GATT y es uno de los acuerdos vigentes desde su nacimiento. Su objetivo es garantizar que los Estados utilicen los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de conformidad de manera no discriminatoria y que no creen obstáculos innecesarios al comercio

[1]. Al mismo tiempo, se supone que restringe a los miembros del uso de políticas públicas para proteger la salud o seguridad humana, o proteger el medio ambiente. El Acuerdo alienta a los países miembros de la OMC a basar sus medidas en estándares internacionales como una forma de facilitar el comercio. A través de sus disposiciones sobre transparencia, intenta generar un entorno predecible para la circulación de bienes.

Sin embargo, en los últimos años, ha habido dos tendencias globales significativas que han tenido un impacto en las disposiciones incluidas en los capítulos vinculados a OTC en este acuerdo:

1) La firma del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Este acuerdo se alcanzó en la OMC en 2014 y entró en vigor en 2017. Es el primer acuerdo multilateral alcanzado en la OMC después de años de crisis. Todas las principales potencias comerciales acordaron este tema, incluidos EE.UU., China y la UE. La necesidad sistémica de capital global para acelerar su circulación se observa aquí en un contexto de intensa incertidumbre sobre el futuro de la acumulación de capital (Slipak y Ghiotto, 2019). La OMC estimó en 2015 que este Acuerdo (que generaría una simplificación administrativa para el movimiento de mercancías a través de las fronteras) reduciría los costos comerciales totales en más del 14% para los países de bajos ingresos y en más del 13% para los países de ingresos medios y altos (OMC, 2015).

La idea de la facilitación del comercio es que "los reguladores ya no pueden actuar de forma aislada" (OMC-OCDE, 2019: 6). Recientemente, en un informe publicado por la OMC y la OCDE, las agencias explican que la globalización ha cambiado el paradigma interno de la creación de reglas. Además, con el flujo creciente del comercio y la fragmentación de las cadenas de valor mundiales, han surgido nuevos requisitos reglamentarios que crean desafíos para la protección de los ciudadanos y los consumidores, así como costos innecesarios para las empresas (OMC-OCDE, 2019).

2) El impulso de las organizaciones internacionales hacia la adopción de "buenas prácticas regulatorias". Este concepto aparece en algunos tratados como el TPP, el TTIP y el CETA, y ha sido impulsado globalmente por la OCDE. Las "buenas prácticas regulatorias" implican el establecimiento de dos tipos de mecanismos: en primer lugar, los destinados a la transparencia, que implican que cada Estado está obligado a publicar una lista anual de todas las nuevas normas planificadas a nivel central. También significa la apertura de oportunidades razonables para cualquier persona física o jurídica interesada en comentar sobre los actos normativos. Aquí, el sector privado gana espacio dentro del proceso de toma de decisiones para, por ejemplo, la sanción de una ley. En segundo lugar, incluye los instrumentos de "política regulatoria", donde las Partes se comprometen a llevar a cabo, de acuerdo con sus disposiciones internas, el análisis de impacto de las nuevas reglamentaciones propuestas. El efecto que tendría la incorporación de esta regla en los TLC bilaterales es la homogeneización de las políticas nacionales de acuerdo con los estándares internacionales.

Varios análisis han señalado la importancia de los instrumentos de cooperación reguladora, ya que el 80% de las ganancias que los TLC crearán no resultan de la reducción arancelaria, sino de la liberalización del comercio de servicios, de la contratación pública y (fundamentalmente) de la reducción de los costos impuestos por las reglamentaciones técnicas y aduaneras (Ghiotto y Guamán, 2019). Desde esta perspectiva, estas regulaciones actúan como barreras no arancelarias, por lo que su reducción o eliminación a través de mecanismos que permiten la cooperación regulatoria bilateral permanente es esencial para lograr los objetivos de los tratados.

En el acuerdo UE-Mercosur, el tema OTC aparece en varios capítulos publicados por la Comisión Europea el 12 de julio de 2019. Aquí analizaremos los elementos de cada uno de estos capítulos.

Capítulo 5 - Obstáculos técnicos al comercio

Capítulo 6 - Aduanas y facilitación del comercio

Capítulo (sin número) - Medidas sanitarias y fitosanitarias

Capítulo (sin número) - Diálogo

3.1.1 Capítulo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

El Capítulo 5 del acuerdo reafirma los compromisos acordados a través del marco de la OMC en el Acuerdo sobre OTC. Este tema ya apareció en las Directivas de 1999 emitidas por el Consejo Europeo para la negociación con el Mercosur. En el pilar de Cooperación, hay una referencia directa a los mecanismos de "cooperación regulatoria". El texto estipulaba la necesidad de "evitar barreras técnicas y facilitar el acceso a los mercados de ambas Partes" (Consejo Europeo, 1999). Por lo tanto, el documento de Directivas propuso crear un mecanismo de cooperación que funcione del siguiente modo:

> Normas y regulaciones técnicas, e incluye consultas desde el comienzo del desarrollo de estas regulaciones. (...) Dicha cooperación puede avanzar en la armonización de los requisitos reglamentarios sobre la base de las normas internacionales o europeas, así como en el reconocimiento mutuo de la evaluación de la conformidad.

Sin embargo, el capítulo OTC del acuerdo entre el Mercosur y la UE establece estándares "OTC-plus" (Comisión Europea, 2019; Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, 2019), que van más allá de las regulaciones estipuladas por la OMC, especialmente en lo que se refiere a: 1) la noción de transparencia y diálogo con las Partes interesadas; 2) la incorporación de "buenas prácticas regulatorias".

El capítulo se aplica, de acuerdo con el Artículo 3, al proceso de "preparación, adopción y aplicación de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de conformidad que pueden afectar el comercio de bienes entre las Partes". Sobre esto, en el Artículo 4, las Partes aceptan:

> hacer el mejor uso de las buenas prácticas regulatorias con respecto a la preparación, adopción y aplicación de reglamentos técnicos (...) incluyendo la preferencia de adoptar reglamentos técnicos basados en el desempeño, el uso de estudios de impacto o consultas con las Partes interesadas.

Esto incluye: 1) adecuación a los estándares internacionales relevantes; la otra Parte tiene el alcance de pedir explicaciones cuando tales estándares no se usan en una nueva regulación; 2) permitir un intervalo razonable entre el anuncio de una nueva regulación y su entrada en vigor, de modo que la otra Parte tenga al menos seis meses para adaptarse; 3) realizar un análisis de impacto de la nueva regulación prevista.

El Artículo 8 sobre Transparencia incluye varios elementos que provienen del Acuerdo sobre la OMC pero son OTC-plus. Este artículo incluye el objetivo de garantizar que las partes interesadas (***stakeholders***) de la otra Parte, ya sean privadas o públicas, puedan participar en el proceso de toma de decisiones sobre las regulaciones comerciales. Ya hemos visto en el Artículo 3 que las buenas prácticas regulatorias afectan todo el proceso de toma de decisiones al lanzar nuevas regulaciones: preparación, adopción y aplicación. Sobre esto, en el "Acuerdo en Principio" del 1° de julio de 2019, la Comisión Europea es enfática: "Se consultará debidamente a las empresas antes de adoptar nuevas normas. Las regulaciones vigentes serán revisadas periódicamente para responder a las necesidades de las empresas y reducir las cargas burocráticas" (Comisión Europea, 2019a). La declaración hecha por la Comisión es relevante ya que este documento tiene como objetivo dar certeza al sector empresarial europeo sobre el acuerdo.

En el Artículo sobre Transparencia del capítulo OTC, las Partes se comprometen a:

1. "Tener en cuenta las opiniones de la otra Parte cuando parte del proceso de desarrollo de un reglamento técnico esté abierto a consulta pública";

2. "Asegurar, cuando se desarrollen regulaciones técnicas importantes (...) que puedan tener un efecto significativo en el comercio, que existan procedimientos de transparencia que permitan a las Partes hacer

aportes (a través de un proceso formal de consulta pública), excepto cuando haya problemas urgentes de seguridad, salud, protección del medio ambiente o seguridad nacional". La consulta debe ser pública, y las Partes permitirán que los ***stakeholders*** de la otra Parte participen en estas consultas basadas en la no discriminación.

3. Permitir "un período de al menos 60 días para que la otra Parte presente comentarios por escrito sobre el reglamento técnico propuesto".

4. Proporcionar información sobre los objetivos y la base legal de la medida que la Parte planea adoptar. Esto implica que los estudios de impacto específicos para esa medida deben estar disponibles, brindando además las razones para la adopción de dicha reglamentación.

5. Las Partes deben asegurarse de que todos los reglamentos técnicos adoptados y vigentes estén disponibles públicamente en sitios web oficiales de forma gratuita.

El concepto de ***stakeholders*** incluye al sector privado y también a la otra Parte. Por lo tanto, esto significa que la Comisión Europea o los gobiernos del Mercosur podrían intervenir en el proceso de toma de decisiones con respecto a las normas técnicas y la facilitación del comercio del otro bloque.

La Evaluación de Impacto preparada por la Universidad de Manchester en 2009 estimó que para la UE, la facilitación del comercio es un elemento central de sus negociaciones de acuerdos comerciales (Universidad de Manchester, 2009). En el acuerdo con el Mercosur, sería la medida más crítica, ya que, según este estudio, sería responsable de aproximadamente la mitad del crecimiento de los ingresos reales de la UE como resultado del acuerdo.

3.1.2 Aduanas y facilitación del comercio

Identificamos aquí los temas centrales del capítulo sobre Aduanas y Facilitación del Comercio:

a) revisión de la legislación aduanera existente en ambas Partes;

b) la simplificación de todos los procesos administrativos, incluida la incorporación de la figura del Operador Económico Autorizado, el uso de medios electrónicos y el establecimiento de la Ventanilla Única (*single window*);

c) el concepto de Transparencia, que implica diálogo con los grupos de interés.

El capítulo sobre Aduanas y Facilitación del Comercio establece en su Artículo 1 que su objetivo es: "la facilitación del comercio de bienes entre las Partes mediante la identificación, prevención y eliminación de obstáculos técnicos innecesarios al comercio y para mejorar la cooperación entre las Partes". El mismo artículo establece que:

> Cada Parte debe revisar periódicamente su legislación y procedimientos aduaneros. Las Partes reconocen que sus procedimientos aduaneros y otros relacionados con el comercio no deberían ser administrativamente más gravosos o restrictivos del comercio de lo que es necesario para lograr objetivos legítimos y deberían aplicarse de manera tal que sean predecibles, consistentes y transparentes.

Sobre la Cooperación Aduanera, el Artículo 2 establece que las Partes intercambiarán información sobre las leyes aduaneras y de otro tipo relacionadas con el comercio y que avanzarán en los siguientes puntos (de una extensa lista, seleccionamos los siguientes):

- simplificación y modernización de los procedimientos aduaneros;
- aplicación de los derechos de propiedad intelectual por parte de las autoridades aduaneras;
- instrumentos y normas internacionales aplicables en el área de aduanas y comercio;
- relación con la comunidad empresarial.

La simplificación se cubre mediante el procedimiento de auto-certificación para exportadores en el procedimiento de Reglas de Origen. Como explicamos en la sección 2.5.3, este acuerdo permite a los exportadores certificar el origen de los productos que comercializan. El capítulo sobre Aduanas y Facilitación del Comercio (en el Artículo 8) establece la figura del Operador Económico Autorizado. A los operadores comerciales que cumplen con criterios específicos se les otorgan prerrogativas que facilitan sus operaciones bajo esta designación, como requisitos más bajos para documentos, un bajo número de inspecciones físicas y exámenes y una vía rápida para la liberación de mercancías, entre otras cosas. La autocertificación va en la misma dirección de la simplificación.

Para comprender la relación que surge con el sector privado, el Artículo 10 es central. Este artículo entiende la Transparencia como acciones transparentes de los Estados y la administración hacia el sector aduanero y comercial (que son los *stakeholders*). Establece que las Partes mantendrán diálogos con la comunidad empresarial. En este artículo, las Partes acuerdan sobre la importancia de:

(a) realizar consultas oportunas con representantes comerciales sobre propuestas legislativas y procedimientos generales relacionados con cuestiones aduaneras y comerciales. A tal fin, se llevarán a cabo consultas apropiadas entre las administraciones y la comunidad empresarial en cada Parte.

(b) garantizar que sus respectivos requisitos y procedimientos aduaneros y otros relacionados con el comercio continúen satisfaciendo las necesidades de la comunidad comercial, sigan las mejores prácticas y continúen siendo lo menos restrictivos posible para el comercio.

Por lo tanto, se deduce que: "Cada miembro realizará consultas periódicas, según corresponda, entre agencias fronterizas y comerciantes u otras partes interesadas dentro de su territorio". Aquí se establece que los miembros de los bloques deben realizar consultas con el sector empresarial frente a nuevas propuestas legislativas o cambios en las regulaciones actuales que puedan afectar al sector comercial. Deben garantizar "buenas prácticas" de acuerdo con las necesidades de los interesados, que son los operadores comerciales.

3.1.3 Los efectos de la facilitación del comercio y los Obstáculos Técnicos al Comercio

Como ya se señaló, el efecto general de incorporar el capítulo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y sobre Aduanas y Facilitación del Comercio en el acuerdo entre la UE y el Mercosur será la reducción de costos y tiempos de operación para los importadores y exportadores entre los dos bloques. Pero esto tendrá un efecto sobre el proceso de toma de decisiones de los Estados, ya que se comprometen con

este acuerdo a incorporar los requerimientos del sector privado al proceso de toma de decisiones para la adopción de nuevas regulaciones. A su vez, el efecto general es la tendencia a la homogeneización de todas las regulaciones vinculadas a comercio y aduanas en pos de las necesidades de ganancia de los operadores, lo cual puede generar la reducción de los estándares de protección de los consumidores y del medio ambiente, así como al recorte de estándares sanitarios y fitosanitarios.

El Banco Mundial desarrolló un índice llamado *Doing Business*, que registra los tiempos y costos asociados con el proceso de logística comercial, en particular enfocándose en tres conjuntos de procedimientos de exportación e importación: documentación, controles transfronterizos y transporte nacional. Este índice muestra las diferencias que existen entre ambos bloques al momento de evaluar los costos y los tiempos de transacción fronterizos. En el Cuadro 9 se pueden observar las grandes diferencias entre los países del Mercosur y los países de la OCDE (destacando algunos ejemplos de la UE).

CUADRO 9 - Datos comparativos de los costos y tiempos de transacción (de cumplimiento fronterizo) en los países del Mercosur, OCDE y la UE.

Unidad	*Tiempo de exportación (en horas)*	*Tiempo de importación (en horas)*	*Costo de exportación (en USD)*	*Costo de importación (en USD)**
Argentina	21	60	150	1.200
Brasil	49	30	862	375
Paraguay	120	24	815	500
Uruguay	96	6	1.038	500
OCDE	2,4	8,5	35	100
Alemania	1	0	45	0
España	0	0	0	0
Francia	0	0	0	0

* Nota: Costo de importación incluye costos de manipulación (handling), despacho e inspección de las mercancías.

Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide 2019 (basado en Doing Business, OCDE - Ranking de Comercio Transfronterizo, 2019).

Este cuadro muestra las diferencias que existen entre los bloques, así como entre los países del Mercosur. El costo de exportación es alto en todos los países, excepto en Argentina. El costo de importación es similar en Brasil, Paraguay y Uruguay (alrededor de USD 500 por contenedor), mientras que el costo en Argentina es de USD 1.200. Los tiempos de importación y exportación son altos en los cuatro países al comparar con los países europeos y el promedio de la OCDE.

En el caso de la UE, los costos son significativamente más bajos, mucho más cercanos a los costos promedio de los países de la OCDE. En algunos casos, como Francia y España, no existen costos ni tiempos de espera asociados con la exportación e importación.

Según el estudio de impacto de la Universidad de Manchester (2009), el número de documentos requeridos en el Mercosur para la importación y exportación es el doble del promedio de la UE. En el marco de la facilitación del comercio, también se plantean cuestiones relacionadas con las normas de productos y las normas sanitarias y fitosanitarias. No existe una armonización completa de los estándares entre los cuatro países del Mercosur, por lo tanto, se pueden requerir múltiples certificaciones. Para Mercosur, muchas normas de la UE (por ejemplo, en la industria química) imponen costos sustanciales de cumplimiento a los exportadores de Mercosur, que pueden interpretarse como OTC.

Aunque existe un acuerdo general de que la eliminación de OTC reduce los costos de transacción, es difícil estimar el impacto específico de dicha eliminación. El estudio de la Universidad de Manchester (2009) y la London School of Economics (2019) están de acuerdo en esto. La falta de datos exactos se debe a que la mayoría de los OTC no pueden medirse cuantitativamente (como sí los aranceles), lo cual dificulta cuantificar el resultado de la modificación de estas políticas (LSE, 2019). Por lo tanto, aunque estos estudios concluyen que las medidas de facilitación del comercio pueden traer considerables beneficios potenciales, no brindan ninguna información acerca de sus impactos, tanto positivos como negativos. Estos estudios resultan entonces muy incompletos a la hora de evaluar los efectos de la aplicación de estos capítulos.

Sin embargo, aunque los impactos no son fácilmente cuantificables, se descubre que los capítulos OTC y Facilitación del Comercio podrían tener un impacto en el proceso democrático dentro de los países, ya que los nuevos interesados deben ser consultados e integrados en el proceso de toma de decisiones. Los estudios de impacto generalmente pasan por alto estos cuatro capítulos como puramente técnicos, pero de hecho son centrales en el proceso de generación de ganancias y una mayor participación en los procesos de toma de decisiones legales para las empresas, especialmente las europeas. Desde este punto de vista, los Estados deben dejar de ser un "obstáculo" para la libre circulación de capitales y bienes.

3.2 CAPÍTULO SOBRE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Según la OMC, las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) son medidas que buscan: (1) proteger la vida humana y animal de los riesgos derivados de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos causantes de enfermedades alimentarias; (2) proteger la vida humana de enfermedades transmitidas por animales y/o plantas; (3) proteger la vida de animales y plantas en relación con plagas o enfermedades causadas por microorganismos; (4) prevenir o limitar el daño a los países, desde la entrada, el establecimiento y la diseminación de plagas [2].

Según la Comisión Europea (2019), el capítulo sobre MSF creará mecanismos para mejorar y facilitar el comercio, al tiempo que preservará la seguridad de los consumidores de la UE en todo momento, ya que el consumidor europeo es reacio a comprar alimentos con residuos agroquímicos. El consumidor de la UE también es muy exigente con respecto a la calidad y la sanidad de los productos que pueden ingresar al territorio de la UE. Por lo tanto, la Comisión sostiene que las disposiciones del acuerdo garantizarían la previsibilidad y la transparencia, ofreciendo una simplificación de los procedimientos administrativos para los exportadores europeos y las autoridades competentes de los Estados miembros.

Según la Comisión Europea, los países del Mercosur estarán bajo el estricto control sanitario y fitosanitario para proteger a los consumidores de la UE (en las áreas de seguridad alimentaria, sanidad animal y vegetal). La UE aplicará sus normas al importar productos agrícolas o pesqueros. Según la Comisión, el acuerdo con Mercosur "no afectará en modo alguno las normas de la UE. Las normas sanitarias y fitosanitarias de la UE son y seguirán siendo no negociables" (Comisión Europea, 2019a).

Se estableció una serie de pasos en caso de que no se cumplan los estándares del capítulo. Los países del Mercosur aceptaron esto, ya que quieren "eliminar el estigma" y evitar "las manzanas podridas" de casos pasados cuando hubo evidencia de una violación de las normas [3]. Por lo tanto, se incorporó una capacidad de veto o "botón rojo" en el capítulo de MSF, para casos de riesgo de violación de las normas, lo que implica medidas de emergencia de acuerdo con el Artículo 14. La medida de emergencia estaría disponible para los Estados miembros individuales de la UE, que implementan medidas fitosanitarias a nivel aduanero nacional. Si se aplican estas medidas, la granja o el sistema de producción en cuestión serían eliminados de la lista de entidades autorizadas a exportar a la UE, con pocas posibilidades de reincorporarse nuevamente. El Artículo 10 del capítulo MSF incorpora el concepto de "regionalización" y "compartimentación", así como zonas libres de plagas y enfermedades. En caso de problemas, la Comisión puede bloquear la región en cuestión sin necesidad de afectar a toda la UE o al Mercosur. La noción de "región" se puede aplicar a granjas individuales o empresas privadas, regiones dentro de los Estados o incluso países. Pueden bloquearse individualmente o a nivel de país, dependiendo de la escala del problema.

El capítulo MSF sostiene en su Artículo 7 que la Parte exportadora sólo autorizará las exportaciones de "establecimientos aprobados" con la garantía de la autoridad competente de que dichos establecimientos no violan los requisitos sanitarios de la Parte importadora. La Parte importadora tendrá una lista de establecimientos aprobados, que serán públicos. Para minimizar los OTC, las Partes acordaron simplificar el control y la verificación. También acordaron la reducción de la frecuencia de los controles de importación realizados por la Parte importadora. Esto se conecta con el Artículo 15 del capítulo MSF, donde las Partes establecen las condiciones para la "Verificación del sistema de control oficial". Dice: "Las visitas de verificación se llevarán a cabo sin demora indebida y se notificarán a la Parte exportadora al menos 60 días hábiles antes de que se realicen dichas verificaciones, excepto en casos de emergencia". Por lo tanto, el control real descansa en las garantías otorgadas por las autoridades competentes de la Parte exportadora, y la verificación del sistema de control oficial es bastante permisiva. El proceso de verificación debe notificarse con 60 días de anticipación, lo que significa que el sistema de control oficial tiene tiempo adicional para ajustar cualquier cabo suelto en el proceso de control.

Los analistas argumentan que este tipo de enfoque sigue siendo profundamente defectuoso. Thomas Fritz (2018) explica que el capítulo de MSF continúa ignorando el principio de precaución, un principio legal básico en la UE para proteger a sus consumidores. En cambio, se favorece la regulación basada en el riesgo, como se establece en el Acuerdo MSF de la OMC. De esta manera, el concepto de regulación basada en el riesgo prevalece sobre el principio de precaución más amigable para el consumidor de la UE.

El capítulo sobre MSF también crea un Subcomité sobre asuntos de MSF. El Artículo 18 establece que este Subcomité estará "compuesto por representantes de ambas Partes con responsabilidad por los asuntos cubiertos por este capítulo". Pero esta redacción no evita la captura corporativa del proceso de evaluación, ya que no pone como condición que dichos representantes sean funcionarios ***públicos***, lo que significa que estos representantes también pueden ser del sector privado. Si tenemos en cuenta el hecho de que todos los capítulos sobre OTC promueven la participación de los ***stakeholders***, lo mismo se puede entender aquí.

Surge un problema al observar la cantidad de funciones de amplio alcance que tendrá este Subcomité. Por ejemplo, el Subcomité debe definir detalles avanzados sobre el procedimiento para el reconocimiento de áreas libres de plagas y enfermedades animales, así como determinar las regiones y unidades económicas desde las que se puede exportar. El Subcomité puede "establecer los procedimientos necesarios para resolver los problemas de implementación de este capítulo" y "llegar a soluciones mutuamente aceptables". También tiene capacidades casi ilimitadas según el párrafo (e), que establece que puede "llevar a cabo cualquier otra tarea o considerar cualquier otro asunto que se le remita rápidamente, según lo acordado por las Partes".

El capítulo de MSF no establece ningún aspecto del control democrático de las decisiones tomadas por el Subcomité de MSF y sus grupos de trabajo una vez que el acuerdo entra en vigencia (Fritz, 2018). Funcionará como un espacio independiente y "técnico", muy alejado del control de las instituciones democráticas como las legislaturas nacionales o el Parlamento Europeo.

3.3 CAPÍTULO SOBRE DIÁLOGOS

El capítulo sobre Diálogos no tiene un vínculo directo con la facilitación del comercio. Sin embargo, es relevante porque muestra el tratamiento dado a algunos temas sensibles como el bienestar animal, los organismos genéticamente modificados (OGM) y la resistencia a los antibióticos. Estos problemas tienen un gran impacto en lo que los consumidores encuentran en los estantes de los supermercados.

El capítulo sobre Diálogos apareció por primera vez en los borradores de noviembre de 2017. El objetivo declarado es intercambiar información y mejorar la comprensión sobre: 1) cuestiones de bienestar animal; 2) cuestiones asociadas con la aplicación de la biotecnología agrícola (principalmente OGM); 3) la lucha contra la resistencia a los antimicrobianos; 4) cuestiones científicas relacionadas con la seguridad alimentaria y la salud de animales y plantas.

En la versión preliminar anterior de julio de 2017, estos temas aparecieron en el capítulo de MSF como secciones sobre Bienestar animal y resistencia a los antibióticos, y fueron elementos progresivos del acuerdo (Fritz, 2018). Sin embargo, en el texto de noviembre de 2017, se reorganizó la nueva versión del capítulo, y ambos artículos se trasladaron a un capítulo sobre "diálogos". La UE quería que este capítulo tuviera el nombre Diálogos, mientras que el Mercosur propuso el término Cooperación.

Debemos destacar un elemento del capítulo sobre Diálogos. En el Artículo 7 sobre Biotecnología Agrícola, la nota al pie número 1, derivada del título del artículo, explica que:

> Nota del negociador de la UE: el diálogo de solución mutuamente acordada el 15 de julio de 2009, después de la disputa de la OMC WT/DS293, se mencionará en lo sucesivo en este diálogo UE-Mercosur y se reemplazará por el siguiente texto.

Esta nota al pie se refiere a la queja que Argentina y Brasil presentaron, junto con un grupo de otros países, contra la UE en el Órgano de Solución de Controversias de la OMC. Argentina y Brasil presentaron una demanda contra el bloque europeo, argumentando que el uso del principio precautorio era una barrera no arancelaria. El panel que analizó este caso emitió una sentencia en 2006, concluyendo que la UE no había cumplido con sus obligaciones asumidas en los acuerdos multilaterales sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Mientras tanto, la resolución final del panel de la OMC favoreció a Argentina y Brasil: consideró que la decisión de la UE de "no tomar una decisión", dada la ausencia de datos para demostrar la seguridad de los organismos genéticamente modificados (OGM), era una medida arbitraria, no respaldada por datos científicos (Poth, 2019). Por lo tanto, la UE tuvo que levantar la moratoria contra la entrada de productos transgénicos basada en el principio precautorio, y crear un diálogo regular sobre temas de interés mutuo sobre biotecnología aplicada a la agricultura. Como dice la nota al pie, el capítulo sobre Diálogos toma esta Solución y la incorpora.

El carácter del capítulo sobre Diálogos refuerza aspectos de la cooperación, pero no presenta objetivos ni elementos de ejecución para sus disposiciones. Se crea un Subcomité de Diálogos, que debe establecer

grupos de trabajo por área para resolver problemas, monitorear el progreso y proporcionar foros para la discusión. Una vez más surge una cuestión problemática con respecto a los miembros del Subcomité. El Artículo 2 establece que el Subcomité estará "compuesto por representantes de ambas Partes con responsabilidad en los asuntos cubiertos por este capítulo". Como en el capítulo sobre MSF, este tipo de redacción implica que estos representantes no necesariamente deben ser funcionarios públicos, sino que pueden ser de sector privado, especialmente empresas involucradas en la biotecnología y el proceso de importación y exportación.

En el capítulo sobre Diálogos, a diferencia del capítulo sobre MSF, la UE propuso la incorporación del párrafo (1) en el Artículo 7, que establece que el trabajo de los grupos de trabajo "no pondrá en peligro la independencia de sus respectivas agencias nacionales o regionales (de las Partes). El Subcomité establecerá las reglas para determinar cuándo existe un conflicto de intereses para los participantes de los grupos de trabajo". Sin embargo, Fritz (2018) argumenta que, dado que estas reglas aún se desconocen, no está claro que sean útiles para evitar que los intereses corporativos influyan en los diversos grupos de trabajo de MSF y Diálogos.

Además, en este capítulo no se hace referencia al principio precautorio. Esta ausencia es problemática dado el hecho de que el grupo de trabajo sobre "Biotecnología agrícola" debe "discutir temas específicos en biotecnología que pueden afectar el comercio mutuo, incluida la cooperación en pruebas de OGM" e "intercambiar información sobre temas relacionados con la autorización sincrónica de organismos genéticamente modificados para minimizar los posibles impactos en el comercio ".

Dejar el debate sobre la autorización sincrónica (***asynchronous authorization***) de los OGM al grupo de trabajo podría ser un problema, ya que los debates allí podrían ir más allá de lo que establece el acuerdo y tener un impacto en la regulación interna de la UE. De hecho, no existe una armonización de los marcos regulatorios para plantar OGM entre países. Por ejemplo, en los EE.UU., los cultivos de OGM generalmente se consideran equivalentes al cultivo del cual derivan. Por el contrario, en Europa, los cultivos transgénicos se consideran un proceso nuevo y, por lo tanto, cada planta transgénica requiere un nuevo procedimiento de evaluación y autorización. En países como Alemania, la población rechaza en general los productos que contienen OGM: aproximadamente el 80% de los consumidores se niegan a aceptarlos [4].

La necesidad de garantizar la autorización sincrónica es lógica desde la perspectiva del Mercosur, donde gran parte de los cultivos son transgénicos. En 2018, EE.UU, Brasil y Argentina lideraron la clasificación de los países con el mayor número de hectáreas plantadas con OGM, con 75 millones de hectáreas, 51 millones y 23 millones respectivamente. Brasil cultiva soja, maíz, algodón y caña de azúcar transgénicos, mientras que Argentina cultiva soja, maíz y algodón transgénicos. La aprobación de un trigo transgénico tolerante a la sequía se encuentra actualmente en discusión en Argentina: la semilla fue desarrollada por la empresa local Bioceres en colaboración con la empresa francesa Florimond Desprez [5].

Por lo tanto, para los países del Mercosur, el lento y complicado proceso de aprobación de OGM en la UE se convierte en un problema para la comercialización de sus productos. La aprobación de los OGM no es armoniosa en la UE, ya que su mecanismo consiste, en primer lugar, en la autorización de la Comisión Europea. Luego, cada país debe ratificar individualmente la liberación de la nueva planta. A diciembre de 2019, solo hay un cultivo comercial de OGM autorizado para ser plantado en la UE, que es el maíz MON810, propiedad de Monsanto, que es resistente a los insectos. Esta patente fue aprobada en 1998, pero en los últimos años algunos países como Alemania, Francia y Polonia han prohibido completamente el uso de este maíz modificado. Sin embargo, la UE permite la importación de 58 productos con OGM, y casi 60 OGM todavía están en espera de autorización [6].

También llama la atención el párrafo 5 del Artículo 4 sobre Biotecnología Agrícola, que establece que el diálogo incluirá: "El intercambio de información en casos de baja presencia de OGM no autorizados por la Parte que importa, pero sí autorizados en la Parte exportadora". Dar cuenta de bajos niveles de OGM puede implicar dos cosas. El primero supone que, para saber que hay niveles bajos de OGM, es necesario

tener una línea de trazabilidad, es decir, que los productores tengan el control de la producción en toda la cadena, definiendo los niveles de desechos que dejan los OGM (Poth, 2019). Este proceso requiere que las compañías lleven a cabo este proceso de investigación y así puedan certificar los niveles de presencia de OGM. Sin embargo, Argentina, por ejemplo, no tiene empresas que hagan esto para el proceso de exportación agrícola, ya que controlar la trazabilidad es extremadamente costoso y el compromiso de exportar productos está vinculado a bajos costos de producción.

La segunda comprensión de este párrafo del Artículo 4 del capítulo sobre Diálogos es la reducción de los requisitos reglamentarios, ya que significaría un progreso sobre cómo proceder en el caso de niveles bajos de residuos de OGM. En la UE, los Reglamentos 1829/2003 y 1830/2003 requieren que los alimentos y piensos que contengan o se produzcan a partir de OGM deben estar etiquetados. Sin embargo, existe una exención en caso de una presencia accidental o técnicamente inevitable cuando el contenido genéticamente modificado (autorizado en la UE) es inferior al 0,9% [7]. Este porcentaje de OGM se clasifica ingrediente por ingrediente. Cuando se supera el umbral del 0,9% para un ingrediente considerado individualmente, la presencia del OGM debe mencionarse en la etiqueta, con el nombre de la especie genéticamente modificada en cuestión.

Sin embargo, la situación cambió con el caso abierto en 2011 sobre la miel importada desde Argentina, donde la Comisión Europea modificó la Directiva 2001/110/CE al introducir "una mención especial que aclara que el polen es un componente natural de la miel". Por lo tanto, no es un "ingrediente" que pueda contener OGM [8]. Si el polen se considera un componente de la miel, y no un ingrediente, el etiquetado sólo se aplicaría si el contenido de OGM excede el 0,9% de la miel, en lugar del 0,9% del polen, lo que habría sido el caso si el polen se clasificara como un ingrediente. Sin tal modificación de las reglas, la miel argentina no habría cumplido con la regulación europea, que exige que un producto contenga menos del 0,9% de OGM en sus ingredientes para evitar tener que notificar esta información al consumidor a través de su empaque. Esta decisión de la Comisión fue rechazada por el bloque de los Verdes en el Parlamento Europeo [9], pero mismo así se aprobó.

En Argentina, el 90% de la miel proviene de la zona central del país, que es la zona agrícola por excelencia. Por lo tanto, una gran parte de las flores de las cuales polinizan las abejas son plantas genéticamente modificadas. El problema más reciente con respecto a la miel en la UE se refería al contenido de glifosato en los envases de miel. En agosto de 2016, la UE detectó que la miel uruguaya tenía niveles de glifosato muy superiores al máximo establecido de 50 partes por mil millones (es decir, 0,05 miligramos de la sustancia por kilogramo de miel) [10].

En conclusión, el capítulo sobre Diálogos crea más dudas que certezas, y sus artículos son extremadamente inadecuados, mientras que cualquier referencia al principio precautorio quedó fuera del capítulo. Además, no se establecen disposiciones para salvaguardas adecuadas que puedan evitar la captura corporativa de decisiones futuras tomadas por el Subcomité de MSF o el Subcomité de Diálogos creados por los capítulos.

Además, la inclusión del Artículo sobre Biotecnología Agrícola podría tener impactos en ambos bloques, ya que, para la UE, marca la posibilidad de una mayor presión para aceptar la autorización sincrónica de los OGM con los países del Mercosur, donde la mayor parte de la producción agrícola depende de los OGM. Entonces podrían adoptarse normas más flexibles en la UE que harían más fáciles las importaciones con niveles más altos de OGM. La aprobación de los OGM en la UE también tendría un impacto significativo en los países del Mercosur, ya que esto normalizaría el "modelo de biotecnología agrícola" (Poth, 2019). Este modelo se basa en la producción con semillas genéticamente modificadas. Estas requieren una gran cantidad de agroquímicos y tienen un impacto negativo significativo en la salud de la población local y el medio ambiente.

3.4 IMPACTOS DE LOS CAPÍTULOS SOBRE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS, Y DIÁLOGOS

La liberalización del comercio promueve la explotación de las ventajas comparativas de los países. Además, en este caso, como vimos en la sección sobre comercio de bienes, la industria que más se beneficia en el Mercosur de este acuerdo es la agroindustria. La expansión de la cuota abre una ventana de oportunidad para estos sectores. Mercosur es un gran productor de productos agrícolas altamente competitivos, especialmente carne, porotos de soja y caña de azúcar. El bloque faena alrededor de 55 millones de vacas cada año, así como 6.600 millones de pollos, y alberga a 394 millones de gallinas ponedoras (Eurogroup for Animals, 2019).

Los estándares que rigen estas actividades se vuelven centrales, ya que son mucho más bajos en los países del Mercosur que en la UE. Por lo tanto, no existen sólo asimetrías comerciales entre los bloques, sino también ***asimetrías regulatorias***. Incluso si todos los países del Mercosur tienen legislación contra la crueldad hacia los animales, en muchos casos, faltan regulaciones vinculantes más específicas para garantizar la implementación de estándares suficientes a nivel de las granjas. Cuando tales estándares existen, no son legalmente vinculantes y se establecen solo en guías, manuales o códigos voluntarios.

De hecho, aunque Brasil tiene reglas básicas relacionadas con la faena y el transporte, no son suficientes y no hay sanciones por violaciones (Eurogroup for Animals, 2019). En Argentina, existe una regulación sobre el transporte y el sacrificio de animales, pero está desactualizada y su cumplimiento es difícil de monitorear. En Uruguay, existen inquietudes con respecto a los informes sobre el sacrificio de caballos, tanto en temas de trazabilidad como de cuidado de animales. En Paraguay existe legislación pero no está bien aplicada y no hay suficiente información para investigaciones concluyentes [11].

El vacío legal en Brasil es relevante porque es el principal exportador de carne del mundo, y estuvo involucrado en el escándalo de adulteración de carne en 2017. Los resultados de la llamada ***Operaçao Vaca Fraca*** mostraron que la mega-empresa JBS había adulterado carne bovina y aviar para exportarla [12]. La fecha de vencimiento se modificó y su apariencia se "inventó" mediante el uso de productos químicos para ocultar su mal olor. Del mismo modo, se descubrió que la empresa usó ácidos y otros productos químicos, en algunos casos cancerígenos, para ocultar las características físicas de los productos podridos. También inyectó agua en la carne para aumentar su peso, entre otras prácticas fraudulentas. Según las autoridades brasileñas, estas son algunas de las tácticas ilegales que varias empresas utilizaron para vender carne en mal estado. Otro tema preocupante fue la evidencia de una red de corrupción, con compañías como JBS y BR Foods que pagaban a los empleados de la sección de salud del Ministerio de Agricultura de Brasil, quienes autorizaban la venta de carne vencida e incluso "animales muertos" que habían perecido por enfermedades.

A la luz del débil capítulo sobre MSF, y dado que las autoridades competentes de los países exportadores son las que llevan a cabo los controles de cumplimiento de las medidas, este tema se vuelve extremadamente sensible para los consumidores europeos. Para simplificar los procesos, el control real se basa en las garantías otorgadas por las autoridades competentes de la Parte exportadora. En este tipo de casos, no hay garantía de que las autoridades competentes tengan un enfoque imparcial, dados los escándalos de corrupción que han ocurrido en el pasado reciente. El único poder otorgado a la UE es la capacidad de generar auditorías y verificaciones como parte importadora. Eso implica que las autoridades europeas constituyan una especie de mecanismo de supervisión permanente que evalúa todos los procesos de autorización y certificación en el territorio brasileño y los países del Mercosur en general. Sin embargo, los controles en la frontera de la UE ya son extremadamente insuficientes. En su último informe, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) declaró que en 2017 solo analizó los niveles de residuos de pesticidas en 582 muestras brasileñas. De estos, el 7,6% excedió el nivel autorizado de la UE [13].

Más allá de estos problemas, la forma en que las granjas crían las vacas y la calidad de la carne no se mencionan en el acuerdo. En el Mercosur, el 70% de las vacas se crían en ***feedlots*** o corrales de engorde. La Cuota Hilton para la carne exportada a la UE excluye los lotes de ***feedlot***, y apunta a la carne de mejor calidad, de pastura, y por ende más cara. Sin embargo, los capítulos del acuerdo no dicen nada sobre la calidad de la carne restante que se importará dentro de la cuota de 99.000 toneladas.

Brasil y Argentina incorporaron los ***feedlots*** a principios de la década de 1990. Las razones fueron económicas: el ganado perdió terreno frente al avance de la agricultura, especialmente el cultivo de soja, por lo que había menos campos para el pastoreo. Durante 2007 y 2008, Argentina tuvo un programa de subsidios para expandir los ***feedlots*** en lugar de utilizar pasturas para la cría de vacas. El cambio en la dieta del ganado, de los pastos a los cereales, ha provocado la recomposición química de su carne, y se sabe poco sobre los efectos de este cambio. Los estudios encargados por el Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA) en Argentina describen alimentos con más grasas saturadas, más colesterol y más calorías (Barruti, 2013). Además, las vacas criadas en corrales de engorde tienen más probabilidades de generar una mutación de la bacteria que habita en los intestinos de todos los animales, un tipo de ***Escherichia Coli***. Esta mutación puede dar al consumidor el Síndrome Urémico Hemolítico (SUH), que es potencialmente mortal, ya que puede producir múltiples ataques en los riñones, el sistema hemolítico y el sistema nervioso. Un estudio poco difundido de la Organización Mundial de la Salud (OMS) muestra que Argentina es el país con el mayor número de personas afectadas por el SUH, especialmente en niños menores de cinco años [14].

En el caso de la carne de cerdo, se puede detectar otro problema. Países como Brasil y Argentina han usado una hormona de crecimiento llamada ractopamina para cerdos (y potencialmente vacas y pollos), un producto prohibido en muchos países, incluso en toda la UE. La ractopamina se usa para aumentar la masa muscular y, por lo tanto, la carne de los animales. También aumenta la adrenalina de los animales encerrados que, al no tener otra forma de descargar su sobredosis de estrés, viven con agitación, temblores y náuseas (Barruti, 2013). Los críticos señalan que la carne que contiene esta hormona puede causar problemas cardíacos e hipertensión en humanos, especialmente en personas con patologías previas.

En Brasil, el uso de ractopamina está permitido. En Argentina, esta hormona se usó entre 2011 y 2018, cuando finalmente se prohibió. Sin embargo, la prohibición es objeto de debate. La Asociación Argentina de Productores de Porcinos (AAPP) recientemente se pronunció a favor del uso de la ractopamina, argumentando que existe una competencia desleal de Brasil, ya que este producto puede ayudar a lograr una diferencia de precio del 30% [15]. Sin embargo, el producto aún está prohibido, ya que las autoridades argentinas temen que si se permite el uso para los cerdos, también podría usarse para el ganado, lo que cerraría los mercados para la carne bovina en países como China.

En 2017, Rusia prohibió la entrada de carne de cerdo y bovino desde Brasil, ya que identificó la presencia de ractopamina en la carne exportada desde ese país. La Ractopamina fue identificada por el Servicio de Seguridad Fitosanitaria y Veterinaria Federal de Rusia después de encontrar el medicamento en contenedores de ciertos buques. La Asociación Brasileña de Industrias Exportadoras de Carne (ABIEC) dijo que el sector: "ejecuta todos los análisis preliminares para la exportación de carne" sin el aditivo a Rusia [16]. La Asociación Brasileña de Proteína Animal (ABPA) también declaró que: "las agroindustrias asociadas con ABPA respetan la legislación sanitaria de Rusia, (...) el sector está seguro de las características de su producto y garantiza que la producción de carne de cerdo embarcada no usa ractopamina".

En cuanto a las aves de corral, Brasil es el principal exportador del mundo. Se han detectado muchos casos de salmonella en pollo exportado en los últimos años. Un informe reveló que miles de toneladas de pollo contaminado con salmonella se exportaron desde Brasil en los últimos dos años [17]. La salmonella es una bacteria presente en las heces de muchos animales, incluida la carne de res y aves de corral, y a menudo contamina su carne, leche o huevos. En el caso de los huevos, las bacterias pueden estar presentes dentro de la cáscara y también afuera. Cocinar matará las bacterias. En los humanos, la intoxicación por salmonella puede ser mortal, especialmente en bebés y personas mayores.

La Oficina de Periodistas de Investigación publicó una exposición sobre la industria brasileña de pollos de engorde, que es el mayor exportador de pollo congelado del mundo. El jefe de la autoridad brasileña de seguridad alimentaria ha admitido que la tasa de contaminación del 20% del país es demasiado alta. "Europa está un paso por delante con respecto al control de la salmonella", dijo Ana Lucía Viana, directora del Departamento de Inspección de Productos Animales de Brasil. El gobierno brasileño confirmó en julio de 2019 que el Reino Unido había devuelto 16 contenedores de aves de corral a Brasil debido a la presencia de salmonella. Los barcos pertenecían a los empacadores de carne JBS y BRF Foods. Según el Ministro de Agricultura de Brasil, los envíos totalizaron 1.400 toneladas de aves de corral (casi 1 millón de pollos congelados), que fueron devueltos en un período de 15 meses [18]. La propia UE ha estado ejecutando un importante programa de reducción de salmonella durante más de una década para sus aves domésticas. En el Reino Unido, por ejemplo, las tasas de salmonella oscilaron entre 1,5% y 2,2% entre 2013 y 2017, según la Agencia de Normas Alimentarias.

La Asociación Europea de Procesadores Avícolas y Comercio Avícola (AVEC) se quejó de los impactos de este acuerdo en el sector avícola en la UE: "En los últimos 20 años, el sector cárnico avícola de la UE ha realizado grandes esfuerzos para implementar políticas más fuertes sobre el bienestar animal, seguridad alimentaria y medio ambiente. Con el acuerdo del Mercosur, la Comisión Europea dice que nuestros esfuerzos fueron inútiles, y que estamos de acuerdo con la importación de carne de aves de corral con estándares más bajos de terceros países" [19].

La devolución de productos contaminados desde Europa hacia Brasil presenta una situación compleja. El pollo que regresó fue vendido en el mercado brasileño, ya que Brasil tiene un límite más alto para trazas de salmonella que la UE. El Ministerio de Agricultura de Brasil dijo que el destino final de las aves de corral devueltas es responsabilidad de las empresas empacadoras de carne: si el producto cumple con las regulaciones brasileñas, puede venderse en el país. Las asociaciones brasileñas de consumidores, sin embargo, critican el regreso de carne contaminada al país. "Este tipo de práctica es una gran falta de respeto a los consumidores brasileños, que están expuestos a productos de peor calidad debido al menor nivel de requisitos sanitarios en el país. Esto puede traer consecuencias negativas para la salud de la población", dijo el Instituto Brasileño de Defensa del consumidor (IDEC) [20]. Se puede imaginar la misma situación en el caso del rechazo de otros productos provenientes de Brasil, como la carne de cerdo o productos agrícolas con pesticidas.

Las disposiciones del capítulo sobre MSF y Diálogos han generado numerosas críticas en la UE, dado que si bien la UE busca importar más carne, los controles de calidad no pueden ser suficientemente garantizados [21]. Por lo tanto, el acuerdo, en lugar de presionar por una mejor protección de los consumidores europeos, pone en juego su seguridad.

3.5 NOTAS

[1] OMC, "Technical barriers to trade". En: https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm (Consultado 10 de septiembre de 2019).

[2] OMC, "Sanitary and phytosanitary measures". En: https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm (Consultado 10 de septiembre de 2019).

[3] Phelan, Sylvester (2019), "Mercosur to be held to climate action pledges in new deal – EU". Agriland, 3 de julio de 2019. En: https://www.agriland.ie/farming-news/mercosur-to-be-held-to-climate-action-pledges-in-new-deal-eu/ (Consultado 1 de octubre de 2019).

[4] Kummetz, Pablo (2004), "Alemania critica autorización de maíz transgénico". DW, 19 de mayo de 2004. En: https://www.dw.com/es/alemania-critica-autorizaci%C3%B3n-de-ma%C3%ADz-transg%C3%A9nico/a-1207420 (Consultado 1 de octubre de 2019).

[5] Centenera, Mar (2019), "Argentina evalúa ser el primer país del mundo con trigo transgénico". El País, 10 de febrero de 2019. En: https://elpais.com/internacional/2019/02/09/argentina/1549722520_670972.html (Consultado 1 de octubre de 2019).

[6] Parlamento Europeo (2015), "Seis cosas que merece la pena conocer sobre los OGM". 27 de octubre de 2015. En: https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20151013STO97392/seis-cosas-que-merece-la-pena-conocer-sobre-los-ogm (Consultado 1 de octubre de 2019).

[7] Krinke, Charlotte & Meunier, Eric (2017), "GMO: labeled or not, depending on the chosen unit". infOGM, 7 de diciembre de 2017. En: https://www.infogm.org/6422-gmo-labelled-or-not-depending-on-the-chosen-unit?lang=fr (Consultado 1 de octubre de 2019).

[8] Supercampo (2014), "La UE reabre puertas a la miel argentina". 15 de octubre de 2014. En: http://supercampo.perfil.com/2014/10/confirman-reapertura-del-mercado-europeo-a-la-miel-argentina/ (Consultado 5 de octubre de 2019).

[9] Los Verdes en el Parlamento Europe (2013), "Press release: Honey and GMOs". 27 de noviembre de 2013. En: https://www.greens-efa.eu/en/article/press/honey-and-gmos-4622/ (Consultado 5 de octubre de 2019).

[10] Sputnik (2017), "Mieles amargas: los efectos del 'ingrediente de Monsanto' que están matando a la apicultura". 27 de julio de 2017. En: https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201707291071138908-herbicida-glifosato-latinoamerica/ (Consultado 5 de octubre de 2019).

[11] Ibid.

[12] BBC News (2017), "Lo que se sabe del escándalo en Brasil con la carne podrida que era "maquillada" para ser exportada". 21 de marzo de 2017. En: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39327633 (Consultado 5 de octubre de 2019).

[13] European Safety Authority (2017), "The 2015 European Union Report on Pesticide Residues in food". 7 de abril de 2017. En: https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2017.4791 (Consultado 5 de octubre de 2019).

[14] La Nación (2019), "Síndrome Urémico Hemolítico: la Argentina tiene la mayor incidencia mundial". 22 de agosto de 2019. En: https://www.lanacion.com.ar/sociedad/sindrome-uremico-hemolitico-argentina-tiene-mayor-incidencia-nid2279145 (Consultado 5 de octubre de 2019).

[15] Esnaola, Eliana (2018), "La ractopamina y la competencia desleal en el mercado porcino". Agrofy News, 7 de febrero de 2018. En: https://news.agrofy.com.ar/noticia/173499/ractopamina-y-competencia-desleal-mercado-porcino (Consultado 5 de octubre de 2019).

[16] Gomes, José Roberto (2017), "Indústria nega exportar carnes com ractopamina para Rússia". EXAME, 21 de noviembre de 2017. En: https://exame.abril.com.br/economia/industria-nega-exportar-carnes-com-ractopamina-para-russia/ (Consultado 6 de octubre de 2019).

[17] The Guardian (2019), "Brazil sent one million salmonella-infected chickens to UK in two years". 3 de julio de 2019. En: https://www.theguardian.com/environment/2019/jul/03/brazil-one-million-salmonella-infected-chickens-uk (Consultado el 9 de octubre de 2019).

[18] Merco Press (2019), "UK returns 1,400 tons of Brazilian poultry contaminated with salmonell". 4 de julio de 2019. En: https://en.mercopress.com/2019/07/04/uk-returned-1.400-tons-of-brazilian-poultry-contaminated-with-salmonella (Consultado 6 de octubre de 2019).

[19] Poultry World (2019), "EU farmers fear new poultry market access". 2 de agosto de 2019. En: https://www.poultryworld.net/Health/Articles/2019/8/EU-farmers-fear-new-poultry-market-access-457251E/ (Consultado 6 de octubre de 2019).

[20] Merco Press (2019), "UK returns 1,400 tons of Brazilian poultry contaminated with salmonell". *Op. Cit*.

[21] DW, "UE-Mercosur: ¿estándares y controles?". En: https://www.dw.com/es/ue-mercosur-est%C3%A1ndares-y-controles/a-49560614 (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

3

04.
COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Uno de los aspectos más destacados de este acuerdo es la inclusión de un capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (TSD, por sus siglas en inglés). El acuerdo incluye 15 páginas sobre este tema, estableciendo principios y acciones sobre el trabajo decente y los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el contexto del comercio y la inversión (Artículo 1.1).

El capítulo incluye los siguientes subtítulos, que corresponden a diferentes temas. Aquí destacamos los más relevantes:

Artículo 4: Acuerdos multilaterales de normas laborales

Artículo 5: Acuerdos ambientales multilaterales

Artículo 6: Comercio y cambio climático

Artículo 7: Comercio y biodiversidad

Artículo 8: Comercio y gestión forestal sostenible

Artículo 9: Comercio y gestión sostenible de la pesca y la acuicultura.

Artículo 10: Información técnica y científica.

Artículo 11: Comercio y gestión responsable de las cadenas de suministro

Aquí revisaremos varios de estos temas, aunque algunos de ellos, como la pesca, ya se han cubierto con mayor detalle en otros capítulos en las páginas anteriores.

4.1 COMERCIO, CAMBIO CLIMÁTICO, BIODIVERSIDAD Y BOSQUES

4

Los funcionarios europeos presentaron la inclusión de los compromisos del Acuerdo de París sobre el cambio climático en el acuerdo como una victoria, habiendo hecho del cumplimiento de las obligaciones climáticas de París una condición del acuerdo comercial. Argumentaron que esta cláusula "vincularía" a Brasil con sus compromisos climáticos internacionales [1]. Según el Acuerdo de París, Brasil se compromete a actuar contra la deforestación ilegal y entregar 12 millones de hectáreas de reforestación en la selva amazónica, que desempeña un papel crucial en la regulación del clima planetario.

El artículo 6 del capítulo hace referencia al vínculo entre comercio y cambio climático. Establece que cada Parte implementará efectivamente el Acuerdo de París firmado en 2015 (Artículo 6.2 (a)), lo que lo hace vinculante para asuntos comerciales. El Artículo 6 sobre Comercio y Cambio Climático establece que:

> Cada Parte deberá:
>
> 1. implementar de manera efectiva la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París establecido allí;
>
> 2. De conformidad con el artículo 2 del Acuerdo de París, promover la contribución positiva del comercio a un camino hacia las bajas emisiones de gases de efecto invernadero y el desarrollo resistente al clima, así como aumentar la capacidad de adaptarse a los impactos adversos del cambio climático de una manera que no amenace la producción de alimentos. (traducción nuestra)

Sin embargo, la inclusión de estas cláusulas no significa que Brasil esté obligado a comprometerse en la mitigación del cambio climático. Por el contrario, este acuerdo no incluye mecanismos exigibles en este aspecto. El capítulo no establece sanciones para los casos en que no se respeten las obligaciones de París. Además, el lenguaje utilizado en estos artículos debilita la relevancia del clima en el acuerdo y otorga un amplio margen de maniobra a los Estados para evitar cumplir compromisos concretos (Abdenur, 2019). Aquí la redacción de las cláusulas se vuelve central. Por ejemplo, el Artículo 6 sobre Comercio y Cambio Climático continúa: "Las Partes cooperarán, según corresponda, en temas de cambio climático vinculados al comercio bilateral, regional y en foros internacionales como la CMNUCC". La frase "según corresponda" elimina la obligación de los Estados de cooperar en cuestiones de cambio climático.

El Acuerdo de París establece objetivos para reducir las emisiones de CO2 a fin de limitar el aumento de la temperatura media global. El artículo 2 del Acuerdo de París establece que su objetivo es "mantener el aumento de la temperatura media global muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y continuar los esfuerzos para limitar ese aumento de temperatura a 1.5°C con respecto a niveles industriales, reconociendo que esto reduciría significativamente los riesgos y efectos del cambio climático". En este sentido, más allá de la incorporación de la referencia al Acuerdo de París en este texto, el impacto de la liberalización del comercio en el clima implica múltiples efectos negativos, incluida la deforestación, las emisiones del gas metano, el aumento de la contaminación del transporte marítimo y un aumento en el uso de pesticidas.

Los impactos ambientales de la liberalización del comercio se han vuelto más relevantes dado el aumento en el tráfico de bienes y sus efectos nocivos en el ecosistema. Sin embargo, el tema del cambio climático y el acuerdo UE-Mercosur solo se convirtió en un tema de debate público a raíz de los cientos de incendios propagados en la selva amazónica en agosto de 2019. Esta situación generó una tensión política entre Francia y Brasil, con numerosos intercambios de declaraciones entre el presidente francés, Emmanuel Macron, y su homólogo brasileño, Jair Bolsonaro.

Bolsonaro fue elegido presidente de Brasil con una campaña electoral que se centró en "las tres B" [2]: bala, biblia y carne de bovino. Esto se refiere al endurecimiento de la política represiva, su apego al conservadurismo religioso (especialmente evangélico) y su apoyo al sector de la carne, lo que implica la expansión de la frontera agrícola para el forraje y el pastoreo de ganado.

Bolsonaro ha actuado para socavar el clima y la biodiversidad, al poner a la agencia responsable de proteger los territorios indígenas (FUNAI) bajo la autoridad del Ministerio de Agricultura, que representa los intereses de los grandes terratenientes [3]. Su gobierno avanzó en la reforma del Código Forestal, que facilita la apropiación ilegal de tierras. También ha desarmado a la Agencia de Protección Ambiental (IBAMA) y al Instituto Nacional de Investigación Espacial (INPE) que trabajan para controlar la deforestación. El gobierno despidió al jefe del INPE después de que el Instituto revelara que la deforestación había aumentado según informes satelitales (se informó que hubo un aumento observable del 88% en la

deforestación en junio de 2019, en comparación con junio del año anterior). Bolsonaro luego anunció su plan para redirigir la ayuda extranjera que tenía como objetivo ayudar a combatir la deforestación. Esta política llevó a Alemania y Noruega a congelar las donaciones comprometidas a ese fondo [4]. Finalmente, el tema de la deforestación brasileña ganó aún más visibilidad internacional debido a los dramáticos incendios cubiertos por los medios globales. En particular, Emmanuel Macron solicitó que el tema sea discutido con urgencia en la Cumbre del G7 en Biarritz en agosto de 2019.

La falta de una reacción aparente del presidente Bolsonaro a los incendios en el Amazonas llevó al presidente Macron a anunciar que se opondría al acuerdo UE-Mercosur. Agregó públicamente que Bolsonaro había mentido en la reunión del G20 en Japón a principios de año, donde los líderes de la UE acordaron finalizar las negociaciones. Otros países también han expresado sus dudas sobre un acuerdo con el Mercosur: el Primer Ministro irlandés también amenazó con votar en contra del acuerdo, tal como el Primer Ministro de Luxemburgo solicitó suspender el proceso de ratificación. El Ministro de Agricultura de Eslovaquia declaró que las importaciones de productos agrícolas y alimentos que no se producen de acuerdo con las normas europeas medioambientales y de cuidado de los animales deben detenerse. En Alemania, la prensa pidió sanciones contra Brasil, y el Ministro de Agricultura amenazó al país por la falta de preocupación mostrada por los incendios en la Amazonía [5], con el apoyo del gobierno del Reino Unido. El comité de la UE en el Parlamento austríaco también sorprendentemente decidió obligar a su gobierno a vetar el acuerdo en el Consejo Europeo [6].

La posición de Macron contra el acuerdo con el Mercosur se ha interpretado como un movimiento político magistral en el marco de un acto de equilibrio precario para Francia, teniendo en cuenta las tensiones internas creadas entre el CETA y el acuerdo con el Mercosur. Por lo tanto, Macron puede presentar el "buen CETA" contra el "mal acuerdo del Mercosur", sacrificando este último pero salvando el acuerdo con Canadá y cediendo a las persistentes críticas del sector agrícola francés sobre el acuerdo con el bloque sudamericano. En resumen, Macron pretende argumentar que la transición ecológica es compatible con el libre comercio, salvando así los principios mismos de la liberalización del mercado.

4.1.1 Impactos del comercio en la deforestación y el cambio climático

El acuerdo generará un aumento en la emisión de gases de efecto invernadero. La relación comercial existente ya produce una gran cantidad de gases: el comercio del Mercosur a la UE produce más de 25.000 toneladas de CO2 por año (Grain, 2019). La proliferación de exportaciones e importaciones promovidas por este acuerdo generará inevitablemente un aumento de las emisiones. Por ejemplo, es probable que un mayor comercio de aves de corral produzca un aumento del 6% en las emisiones, mientras que el aumento en el comercio de etanol podría generar un 4% adicional de emisiones de CO2. Dos tercios de las nuevas emisiones se producirán en granjas, mediante el incremento en el uso de fertilizantes y estiércol, mientras que aproximadamente el 30% provendrá de cambios en el uso de la tierra, incluida la deforestación (Grain, 2019).

El aumento de las cuotas de exportación y la reducción de aranceles conducirán a un aumento en la producción y exportación de muchos productos. En los países del Mercosur, esto probablemente conducirá a una mayor deforestación [7], ya que existe una relación profunda entre el modelo biotecnológico agrícola (Poth, 2019), la deforestación y el cambio climático. Los bosques atrapan y almacenan grandes cantida-

des de dióxido de carbono y contribuyen significativamente a mitigar el calentamiento global. Cuando se destruyen los bosques, el carbono que absorben regresa a la atmósfera, causando un doble impacto negativo. Como se mencionó anteriormente, se estima que entre el 25 y el 30% de los gases de efecto invernadero liberados a la atmósfera cada año se deben a la deforestación.

La deforestación en todo el mundo está directamente relacionada con la política comercial de la UE, ya que la región es el mayor importador de productos de áreas ilegalmente deforestadas [8]. En 2012, la UE importó cantidades equivalentes a alrededor de 6 mil millones de euros de soja, carne, cuero y aceite de palma procedentes de tierras taladas ilegalmente en bosques tropicales de todo el mundo. Esta suma representa aproximadamente una cuarta parte del comercio mundial total de estos productos. La UE y los consumidores europeos son los principales importadores per cápita de bienes que promueven la deforestación [ver 8].

Los países europeos importan carne, etanol de la caña de azúcar, así como soja y harina de soja, todo lo cual contribuye a la deforestación. En la UE hay poca tierra para cultivar soja, y el uso de glifosato está más restringido que en los países del Mercosur, lo que hace que las plantaciones de soja no sean competitivas. Por lo tanto, la soja se importa de los cuatro países del Mercosur. Más del 90% de la soja plantada está modificada genéticamente, lo que brinda a los productores una ventaja extraordinaria [9]. Las importaciones de soja de los países del Mercosur son esenciales para apoyar el modelo agroalimentario en Europa, lo que demuestra la clara inconsistencia en el discurso de la UE sobre la deforestación. Debido a la eliminación de los aranceles de exportación, el costo de exportar soja y harina de soja probablemente se reducirá y, por lo tanto, se volverá más competitivo, lo que conducirá a un probable aumento de la producción.

En 2019, Brasil fue el principal proveedor de soja al mercado europeo, con un 46% de participación en el mercado. Brasil (46%), Argentina (43%) y Paraguay (4%) en conjunto representan el 93% de todas las importaciones de harina de soja de la UE en 2019 [10]. Por lo tanto, aunque los líderes europeos como Emmanuel Macron pueden afirmar que están en contra del acuerdo, de hecho existe una fuerte dependencia de las importaciones de soja del bloque del Sur e incluso el acuerdo alentará su producción. Los Países Bajos, España, Alemania e Italia son los principales compradores de soja en la UE: importan más del 80% de la soja que ingresa al bloque. Para la harina de soja, se trata principalmente de España, los Países Bajos, Francia y Polonia, que representan el 55% de las importaciones totales a la UE [ver 10]. La soja y la harina de soja se utilizan principalmente para la alimentación animal, pero también para la producción de biodiesel. Cabe señalar que en los países del Mercosur no existe un proceso de trazabilidad claro y creíble para la producción de soja que pueda garantizar que la soja exportada no provenga de la deforestación; donde existe trazabilidad, el proceso depende del sector privado.

En el caso de Argentina, no existe un sistema de trazabilidad para la soja exportada. Recientemente, un informe del periódico inglés *The Guardian* mostró que los grandes supermercados británicos estaban vendiendo pollo y carne alimentada con soja proveniente de la deforestación en Argentina [11]. Aproximadamente el 55% de la harina de soja en el Reino Unido proviene de Argentina. Algunos funcionarios argentinos han confirmado que no existe un sistema de trazabilidad para la soja en áreas deforestadas. La soja se mezcla antes de ser exportada a diferentes mercados, que incluyen el Reino Unido. El Servicio Nacional de Salud y Calidad Agroalimentaria (SENASA) en Argentina explicó que no hay demanda de trazabilidad por parte de los compradores de soja. Señalaron que: "Si los grandes comerciantes de granos lo exigieran, de la misma manera que lo hacen los compradores de cítricos, Argentina no tendría otra opción. Sin embargo, es el comprador quien siempre impone la trazabilidad". Los minoristas del Reino Unido están de acuerdo en que existe un problema con la trazabilidad de la soja. La cadena de supermercados Tesco tiene un plan detallado con el objetivo de eliminar la soja de las regiones deforestadas de su cadena de suministro para 2025. Mark & Spencer también ha reconocido que la soja argentina está en la cadena de suministro de la compañía y está trabajando hacia el objetivo de cero deforestación para 2020. Mientras tanto, nada garantiza que la soja que la UE importa de Argentina no provenga de áreas deforestadas.

Pero no es solamente la soja la que está causando una deforestación masiva. En la Amazonía brasileña, el 63% de la tierra deforestada está ocupada por el pastoreo de ganado (Abdenur, 2019). La tala ilegal ha avanzado a niveles preocupantes: en la Amazonía brasileña, cada minuto se destruye el equivalente a un estadio y medio de fútbol [12]. Desde la década de 1980, y aún más hoy, la expansión de la frontera de la soja y la tierra utilizada para el pastoreo de ganado del sur al centro de Brasil ha seguido desplazando los pastos hacia el norte, es decir, hacia el Amazonas. Los pastos han aumentado en un 500% entre 1985 y 2017, de 7.2 a 36.4 millones de hectáreas, causando la deforestación de 28.5 millones de hectáreas [13].

Hoy, los bosques cubren aproximadamente el 58% del territorio de Brasil, el 38% de Paraguay y el 10% de Argentina. Según el estudio de impacto de la LSE (2019), Brasil, Paraguay y Argentina se encuentran entre los diez países con las tasas de deforestación más altas en los últimos años. Según las estimaciones, la provincia de Córdoba en Argentina, el corazón del modelo de soja, perdió el 95% de su bosque nativo en los últimos 20 años, principalmente debido al avance de la frontera agrícola [14]. Alrededor del 14% de la soja plantada en Argentina también se encuentra en el norte del país, donde la deforestación ha barrido áreas del Gran Chaco, un gran bioma que cruza la frontera con Paraguay.

La sustitución de los bosques por ganado tiene un impacto directo en la emisión de gases a la atmósfera. La cría de vacas y pastizales ha tendido a reemplazar las tierras de la selva en Brasil o los bosques en Argentina y Paraguay. Otra área crítica es el tema de la emisión de metano del sector ganadero en estos países. Las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE (80% son CO2) corresponden principalmente a la quema de combustible y la actividad industrial [15]. En cambio, en el Mercosur grandes cantidades de emisiones de metano se asocian con actividades agrícolas, gestión de residuos y uso de energía, particularmente en Uruguay (sexto en el ranking de países emisores de metano) y Paraguay (LSE, 2019).

En Paraguay y Brasil, el cambio en el uso de la tierra (de bosques a tierra para siembra y pastoreo) es uno de los contribuyentes más importantes a las emisiones de CO2. Según el estudio de impacto realizado por LSE (2019), aproximadamente el 55% de las emisiones de CO2 de Brasil se deben a cambios en el uso del suelo, y la cifra alcanza el 70% en Paraguay. Las emisiones brasileñas disminuyeron entre 2005 y 2012 (el año del nivel más bajo de deforestación) como resultado del cambio en el uso de la tierra (principalmente debido a una reducción en la tasa de deforestación). Sin embargo, aumentó en los sectores de fabricación y construcción. Además, aunque la deforestación en Brasil pasó de 19.000 kilómetros cuadrados en 2005 a 4.571 en 2012, el ritmo volvió a crecer de manera alarmante en los últimos años, registrando un promedio de 7.500 kilómetros cuadrados de deforestación por año entre 2016 y 2018 [16]. Los incendios causaron un aumento del 15% en la deforestación entre agosto de 2018 y julio de 2019 según el Sistema de Alerta de Deforestación, basado en imágenes capturadas por satélites, los cuales registraron 5.042 kilómetros cuadrados de deforestación en este período [17].

La transformación de tierras boscosas en tierras para el ganado o la agricultura también tiene impactos sociales. El trabajo de Hinojosa (2007), que presenta una perspectiva general positiva sobre el acuerdo, argumenta que los impactos en el sector rural son mixtos, debido a la diversificación que caracteriza las estrategias de medios de vida de las poblaciones rurales en los países del Mercosur y cómo las instituciones condicionan el acceso a los activos. Este informe dice que los incentivos para la concentración de la tierra generados por el acuerdo "podrían afectar a los grupos más vulnerables si no se toman medidas paliativas para evitar el despojo de activos y las prácticas desleales del mercado laboral" (Hinojosa, 2007:4). Sin embargo, los países del Mercosur no han tomado medidas para mitigar los posibles efectos sobre los grupos vulnerables o el medio ambiente.

Por lo tanto, los incendios en el Amazonas no se pueden ver por separado de los problemas comerciales: la tala y los incendios indiscriminados son los primeros pasos para extender las fronteras agrícolas y, por lo tanto, aumentar el área dedicada a la exportación de productos hacia, por ejemplo, países de la UE. El acuerdo comercial UE-Mercosur profundizará estos efectos devastadores en el medio ambiente y la naturaleza.

4.1.2 Los efectos generales del acuerdo sobre el medio ambiente

El acuerdo entre los dos bloques tendrá profundos impactos ambientales. Sin embargo, según el estudio de impacto de la Universidad de Manchester (2007), estos podrían ser tanto positivos como negativos, incluyendo (a) un potencial para mejorar los servicios ambientales; (b) un riesgo de mayor contaminación del agua, que requiere regulaciones más estrictas; (c) un posible efecto adverso sobre la biodiversidad, agravado por la mayor demanda de biocombustibles en Europa, en particular de Brasil. Se identifican otros impactos "menos significativos", en particular: el deterioro potencial de los recursos hídricos y las reservas del suelo, la contaminación del aire, la propagación de enfermedades de las plantas y los riesgos para el bienestar animal. Está claro que los impactos ambientales son muchos y, sin embargo, lo que no está garantizado son políticas que puedan mitigar estos impactos de manera efectiva.

Más allá de los incendios en la Amazonía y la conversión de tierras forestales para el pastoreo y la agricultura, los efectos de este acuerdo comercial sobre el medio ambiente se pueden contar en varias áreas. Aquí destacamos dos aspectos particularmente importantes: a) el aumento de las emisiones de CO2 debido al aumento del transporte marítimo; b) el incremento en el uso de pesticidas en los países del Mercosur.

Aumento de las emisiones de CO2 como resultado del comercio

El acuerdo reducirá los aranceles a cero para una gran cantidad de productos. La UE exportará, sin barreras, productos agroalimentarios sofisticados, como vinos (que actualmente están sujetos a un arancel del 27%), chocolates (20%), whiskies y otros destilados (20 a 35%), quesos (28%), galletas (16 a 18%) e incluso refrescos (20 a 35%). A esto se agrega aceite de oliva, fruta fresca, duraznos, tomates enlatados y papas congeladas, todo indicado en el texto como productos cruciales para la exportación europea.

Algunos de estos productos ejemplifican la irracionalidad del comercio internacional. Ciertos productos alimenticios que se comercializan internacionalmente también se producen a pocos kilómetros de los consumidores en el Mercosur o países de la UE, como tomates, papas y frutas frescas, pero ahora viajarán 10.000 kilómetros en embarcaciones desde, por ejemplo, Roma a Montevideo.

Las consecuencias de este comercio se pueden observar en otros acuerdos firmados por la UE con países latinoamericanos. Por ejemplo, Perú importa productos como papas congeladas a arancel cero desde la UE. Pero la papa no es un producto cualquiera: es un producto antiguo en Perú, donde se cultivó por primera vez hace 8.000 años. Perú produce más de 4 millones de toneladas de papas al año, siendo el principal productor en América Latina. Sin embargo, los Países Bajos son ahora la principal fuente de papas congeladas para ese país (Ghiotto, 2019).

Esta lógica contradictoria ha sido señalada por los movimientos ambientales, que denuncian la huella ecológica de los productos que se comercializan internacionalmente cuando simplemente se pueden comprar a precios razonables a poca distancia de la casa del consumidor. Por ejemplo, en 2007 Gran Bretaña importó 15.000 toneladas de waffles bañados en chocolate, mientras que exportó 14.000 toneladas del mismo producto [18], y en 2016 importó 213.000 toneladas de leche, mientras que ese mismo año exportó otras 545.000 toneladas de ese producto. Los TLC protegen y fomentan este tipo de comercio, donde las empresas explotan las facilidades regulatorias y comerciales, los bajos impuestos, el costo de producción y las normas ambientales en otros países, con el único objetivo de aumentar las ganancias.

Además, los subsidios directos e indirectos que apoyan la extracción y el uso de energía fósil, de USD 5 billones por año a nivel mundial, permiten que el costo del transporte marítimo de bienes sea sostenido por el dinero de los contribuyentes [19]. El Fondo Monetario Internacional estimó en 2015 que eliminar los subsidios a los combustibles fósiles y luego imponer impuestos a su consumo podría conducir a una disminución de las emisiones de carbono relacionadas con los combustibles fósiles de más del 20% en todo el mundo [20]. La eliminación de los subsidios también aumentaría los ingresos de los gobiernos en USD 2.9 mil millones (3,6% del producto interno bruto mundial).

Estos subsidios combinados conducen a un nivel irracional de transporte internacional. Para 2050, las emisiones de dióxido de carbono del transporte marítimo mundial podrían representar el 17% de las emisiones totales de este gas [21]. La UE ha tomado recientemente medidas para reducir el impacto de las emisiones en el sector del transporte marítimo. Estableció límites de emisión de óxido de azufre en aguas de la UE. Para cumplir con los límites, los operadores pueden, por ejemplo, usar combustible con bajo contenido de azufre, instalar filtros a bordo o adoptar tecnologías de combustible alternativas.

Por su parte, los países del Mercosur han tardado mucho en medir el impacto de la actividad económica sobre el clima. En 2018, los Ministros de Salud del Mercosur apoyaron una moción para avanzar en la medición de la huella de carbono y estrategias para reducirla [22]. El 1° de octubre de 2019 tuvo lugar la Primera Reunión de Diálogo Político y Social sobre el Cambio Climático del Mercosur, donde parlamentarios y la sociedad civil se reunieron para construir redes que debatan el desafío del cambio climático [23].

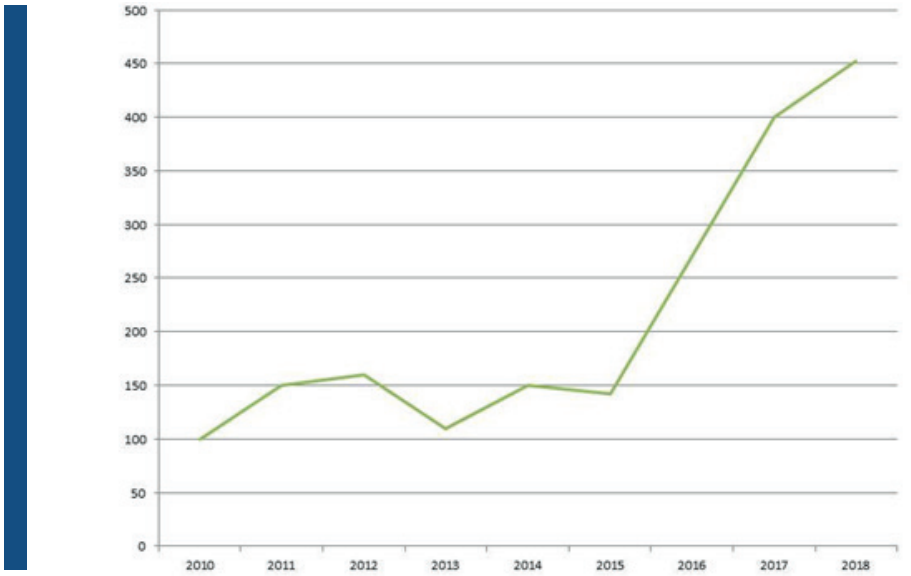
Según el estudio de impacto de la LSE (2019), los países del Mercosur tienen un desempeño más bajo que los europeos dentro del Índice de Desempeño Ambiental (EPI). El EPI mide seis aspectos: recursos hídricos, pesca, biodiversidad, bosques, clima y energía. En 2016, Argentina ocupó el puesto 43, seguido de cerca por Brasil en el 46, mientras que Uruguay y Paraguay estaban en el rango 65 y 82 respectivamente.

Pesticidas y contaminación

La situación actual con respecto a los pesticidas puede describirse a partir de un círculo: las corporaciones europeas exportan grandes cantidades de pesticidas a los países del Mercosur; y estos pesticidas regresan en forma de alimentos exportados del Mercosur a la UE. Este círculo se profundizará con el acuerdo.

Según un estudio de la investigadora brasileña Larissa Mies Bombardi, Brasil y EE.UU. son los países que usan la mayor cantidad de pesticidas en el mundo. Brasil consume alrededor de un millón de toneladas al año y, según el *New York Times*, se ha convertido en un "paraíso para los pesticidas" [24]. El país permite el uso de 500 pesticidas, 150 de los cuales están prohibidos en la UE. La situación ha empeorado desde que Jair Bolsonaro asumió el cargo en Brasil. Entre enero y julio de 2019 se aprobaron 290 nuevos agroquímicos (triplicando la cantidad de pesticidas aprobados en el mismo período de los años anteriores). Otros 530 pesticidas están pendientes de autorización. Brasil es, por lo tanto, un oasis para la industria agroquímica, ya que la UE e incluso EE.UU. han prohibido muchos de los productos químicos debido a sus niveles de toxicidad e impactos perjudiciales para el medio ambiente.

GRÁFICO 1 - EVOLUCIÓN DE LA APROBACIÓN DE PESTICIDAS EN BRASIL, 2010-2018



Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide, 2019 (basado en información proporcionada por el Ministerio de Agricultura, Brasil)

El glifosato es el pesticida más vendido, pero sus peligros no se discuten en Brasil. Un estudio realizado por el Instituto Nacional de Investigación del Cáncer (INCA) estima que cada brasileño ingiere un promedio de 5 litros de pesticidas anualmente debido a los residuos en los productos alimenticios [25]. En el sur de Brasil, la ubicación de grandes áreas agrícolas, se rocían entre 12 y 16 kg de pesticidas por hectárea y año, mientras que en Europa la cifra equivalente es de solo 1 kg. Casi el 70% de los pesticidas se usan en soja, maíz y azúcar genéticamente modificados.

Muchos de estos pesticidas son extremadamente tóxicos. El sulfoxaflor y el fipronil se utilizan para varios cultivos en Brasil, a pesar de que otros países los han prohibido debido a su efecto en el proceso reproductivo de las abejas. Se ha demostrado que muchos neonicotinoides matan las poblaciones de abejas. De hecho, la Comisión de la UE decidió prohibir el uso de neonicotinoides en abril de 2018, después de un aumento en la mortalidad de las colmenas. El sulfoxaflor es uno de los pesticidas que causó el colapso de las colonias de abejas en Brasil. Según un estudio realizado por la *Agência Pública/Repórter*, se encontraron quinientos millones de abejas muertas en cuatro estados brasileños en el primer trimestre de 2019, un número increíble que pone en riesgo la polinización de frutas y verduras y vegetación nativa [26].

El círculo se cierra cuando miramos a las empresas que más ganan con la aprobación de pesticidas. Las compañías alemanas BASF y Bayer, la compañía estadounidense Dow-DuPont y Syngenta (de origen suizo, pero adquirida por capitales chinos), son los principales proveedores de pesticidas en Brasil. Como se mencionó en la sección de Reglas de Origen, el acuerdo hará que sea aún más fácil y más barato para las empresas europeas producir y exportar pesticidas y agroquímicos a los países del Mercosur. Además, después de la unión entre Bayer y Monsanto, más del 50% de las semillas genéticamente modificadas vendidas en Brasil son de esta empresa. Cabe señalar que en el mercado brasileño no es costoso obtener permisos para vender pesticidas. En 2015, el costo de la inscripción fue de aproximadamente USD 1.000 por producto, mientras que en los EE.UU. la misma compañía tendría que desembolsar aproximadamente USD 630.000 para colocar su pesticida en las tiendas [27]. Finalmente, es importante señalar que cinco de los pesticidas más utilizados en la región son considerados cancerígenos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) [28].

En resumen, ha quedado claro que el acuerdo no sólo contribuirá a aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero a través de la deforestación. El aumento de los flujos comerciales entre los dos bloques por la re-

ducción de los aranceles también afectará el clima. En lugar de fomentar cadenas de suministro locales y regionales más sostenibles, este acuerdo profundiza un extraño sistema de comercio mediante el cual los productos alimenticios que ya se producen localmente o en la región, se importan desde otros continentes. Estas emisiones no se contabilizan en los objetivos de reducción de emisiones de la UE. Los esfuerzos internacionales y de la UE para reducir las emisiones de envío son inadecuados para alcanzar los objetivos climáticos mundiales.

4.2 NORMAS LABORALES

El capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible no sólo menciona el cambio climático y la deforestación, sino que también incluye una serie de artículos donde se aborda el tema de las Normas Laborales. El artículo 4 sobre Acuerdos y normas laborales multilaterales implica un compromiso mutuo con los convenios sobre derechos laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como el compromiso de no reducir las normas laborales para atraer inversiones extranjeras o promover el comercio. La UE argumenta que es uno de los acuerdos más avanzados en esta área (Sanahuja y Rodríguez, 2019). Phil Hogan, entonces Comisionado de Agricultura de la UE, dijo en julio de 2019 que "el comercio no debería darse a expensas de las condiciones ambientales o laborales: por el contrario, debería promover el desarrollo sostenible" [29].

El párrafo 3 del mismo artículo establece que las Partes: "deben respetar, promover e implementar efectivamente las principales normas laborales reconocidas en los Convenios Fundamentales de la OIT", refiriéndose aquí a la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998. Esta Declaración incorpora los cuatro derechos fundamentales, abordados en ocho convenios básicos: a) libertad de asociación; b) eliminación de todas las formas de trabajo forzoso; c) eliminación del trabajo infantil; 4) eliminación de la discriminación en el empleo.

Es interesante observar que el Artículo sobre Acuerdos y Normas Laborales Multilaterales incorpora lo siguiente: "Cada Parte hará esfuerzos continuos y sostenidos para ratificar los Convenios fundamentales de la OIT de los cuales no es Parte" (párrafo 4). También se agrega la "importancia de ratificar y aplicar el Protocolo de 2014 del Convenio sobre el Trabajo Forzoso" (párrafo 5). Las Partes se comprometen a intercambiar información sobre sus respectivos progresos en la ratificación de los convenios o protocolos fundamentales (párrafo 6) y a intercambiar información y cooperar en cuestiones laborales relacionadas con el comercio en el marco de la OIT (párrafo 8). El artículo establece que las Partes promoverán condiciones de trabajo decente (párrafo 10).

Las confederaciones sindicales de ambos bloques -la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES)- en junio de 2019 manifestaron su preocupación de que en los países del Mercosur no se hayan ratificado varios convenios de la OIT [30]. De hecho, según la OIT, Brasil se encuentra entre los países que violan las normas internacionales del trabajo, socavan la negociación colectiva y obstaculizan el trabajo de los sindicatos. La Confederación Sindical Internacional (CSI) ha incluido a Brasil como uno de los 10 peores países para los empleados, debido a la represión violenta contra huelgas y amenazas recibidas por miembros de sindicatos [31]. Brasil no ha ratificado el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y la OIT ha observado la falta de cumplimiento del Convenio 98 sobre el derecho de negociación colectiva. Por su parte, los Estados miembros de la UE han ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT desde 2007.

El acuerdo podría tener un efecto positivo, dado el compromiso de avanzar en la ratificación de las convenciones. Pero la incorporación de los artículos sobre Normas Laborales es de poca utilidad: no se pueden exigir legalmente, como se explicará en la sección 4.5 de este capítulo. El estudio de impacto de LSE (2019) reconoce que hay evidencia limitada para mostrar la efectividad de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales.

La propuesta de la Comisión Europea para el capítulo TSD sigue siendo favorable a los mecanismos de consulta y cooperación para la resolución de disputas. La UE se basa en mecanismos de consulta y persuasión para hacer cumplir esta parte de sus acuerdos comerciales, con la única excepción del acuerdo con los países del Caribe, donde (al menos en las cláusulas) se permiten sanciones económicas (LSE, 2019). Un análisis de la experiencia del acuerdo comercial UE-Perú permite demostrar el funcionamiento de este mecanismo no exigible en su capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible. Al igual que en el acuerdo UE-Mercosur, el capítulo TSD en el acuerdo con Perú constituye un marco de referencia para el cumplimiento de las normas laborales, sociales y ambientales, y establece obligaciones con respecto a estas normas. También incluye un mecanismo de diálogo con la sociedad civil, aunque no es vinculante. En 2017, en la reunión anual del Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, la sociedad civil peruana (junto con organizaciones europeas) planteó una queja formal en el marco de dicho acuerdo basada en el incumplimiento de las normas laborales y ambientales por parte del gobierno peruano (REDGE, 2017). La respuesta de la Comisionada Cecilia Malmström en ese momento fue contundente: se instó a Perú a avanzar lo suficiente en estos asuntos, de lo contrario, consideraría la posibilidad de utilizar "los mecanismos existentes en virtud del acuerdo, incluido el procedimiento de ejecución comercial para abordar los problemas identificados" (Malmström en Fernández-Maldonado, 2018: 63). Sin embargo, las respuestas posteriores a la queja en curso redujeron la seriedad del lenguaje de la UE, y finalmente terminaron con una respuesta oficial de la UE en abril de 2019 que evita tomar medidas concretas en respuesta a las solicitudes de la sociedad civil peruana (Ghiotto, 2019).

En el acuerdo UE-Mercosur, no hay certeza sobre cómo funcionará el "diálogo con la sociedad civil", porque el pilar específico sobre el Diálogo político aún no se ha publicado. No obstante, como veremos en las siguientes secciones, si juzgamos con base en el capítulo de TSD, la sociedad civil probablemente tendrá pocas posibilidades de participar en el proceso de toma de decisiones. De hecho, algunos de los artículos todavía contienen oraciones entre corchetes, lo que significa que las negociaciones sobre estos temas aún no han concluido. Este es el caso del mecanismo de solución de controversias establecido en el capítulo de TSD y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en él.

En conclusión, la integración de artículos sobre normas laborales y medioambientales en los acuerdos de la UE ha demostrado ser en última instancia infructuosa. Las cláusulas del capítulo TSD se vuelven irrelevantes en comparación con los otros capítulos del acuerdo comercial. Aunque la UE defiende sus acuerdos, argumentando que son progresivos y protegen los derechos humanos y medioambientales, en los casos en que se ha intentado activar estas cláusulas, la respuesta de la Comisión ha sido muy débil.

4.3 INFORMACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA

El capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible también contiene un artículo sobre Información técnica y científica (Artículo 10). Este artículo incluye una mención específica del uso del principio precautorio. En la UE, este principio, según lo establecido en el Tratado de Lisboa, permite a la UE tomar medidas protectoras ante las sospechas fundadas de que ciertos productos pueden crear un riesgo grave para la salud pública o el medio ambiente, incluso para casos en los que no haya aún certeza científica (Fritz, 2018).

El "Acuerdo en Principio" publicado por la UE el 1 de julio de 2019 afirma que el acuerdo no impide que la UE conserve sus normas medioambientales o utilice el principio precautorio (Comisión Europea, 2019a). Sin embargo, el texto del acuerdo no contiene una afirmación tan explícita, sino que se refiere a los niveles nacionales de protección del medio ambiente, lo que abre muchas preguntas en cuanto a qué posición prevalecerá.

A lo largo de las negociaciones, los países del Mercosur se opusieron a la incorporación del principio precautorio dado que su modelo de agroexportación se basa en cantidades masivas de organismos genéticamente modificados y uso de pesticidas. Los cuatro países del Mercosur formaron parte de la disputa legal contra la UE ante la OMC sobre su moratoria sobre los OGM que la UE defendió apelando al principio precautorio. Finalmente, la UE perdió este caso (Hartmann y Fritz, 2018), tal como fue explicado en la sección sobre Diálogos (3.3).

Por su parte, el ex canciller argentino, Jorge Faurie, dijo que "las regulaciones ambientales no serían un obstáculo para la agricultura argentina", y que el principio de precaución "sólo puede usarse sobre una base científica" y, por lo tanto, no puede usarse como una barrera comercial. [32] Esta interpretación no es del todo incorrecta. Esto se debe al debate que existe sobre la definición de lo que debe considerarse como "base científica". El artículo sobre información técnica y científica establece en su primer párrafo:

> 1. Al establecer o implementar medidas destinadas a proteger el medio ambiente o las condiciones laborales que pueden afectar el comercio o la inversión, cada Parte se asegurará de que la evidencia científica o técnica en la que se basan sea de organismos técnicos y científicos reconocidos y que las medidas se basen en normas, guías o recomendaciones internacionales, donde existan.

Sin embargo, en el segundo y tercer párrafo, se lee lo siguiente:

> 2. En los casos en que la evidencia o información científica sea insuficiente o no sea concluyente, y exista un riesgo de degradación ambiental grave o de salud y seguridad ocupacional en su territorio, una Parte podrá adoptar medidas basadas en el principio de precaución. Dichas medidas deben basarse en la información pertinente disponible y deben estar sujetas a revisiones periódicas.

> 3. Cuando una medida adoptada de conformidad con el párrafo anterior tiene un impacto en el comercio o la inversión, una Parte puede solicitar a la Parte que adopta la medida que proporcione información que indique que el conocimiento científico es insuficiente o no es concluyente en relación con el tema en cuestión y que la medida adoptada es coherente con su propio nivel de protección y puede requerir un debate sobre el asunto en el Subcomité TSD.

Algunos elementos de análisis que se derivan de estos párrafos incluyen los siguientes:

a) La terminología utilizada en este artículo es muy laxa. La disposición final de estas cláusulas muestra la flexibilidad y la vaguedad del principio precautorio. Además, sólo se incluyó en el capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, que no se puede invocar para el capítulo de Solución de Controversias del Acuerdo (sobre esto, consultar la sección 4.5 para mayor profundidad).

b) En comparación con los borradores de 2017, la posición de la UE de incluir "salud y seguridad en el trabajo" prevaleció en la versión final. Sin embargo, la redacción es limitada en comparación con el concepto más amplio de la UE del principio precautorio que se ha aplicado en más áreas, como la salud y la protección del consumidor (Fritz, 2018).

c) El concepto de "degradación ambiental grave" no se especifica y, por lo tanto, está abierto a libre interpretación. No está claro qué constituye, o qué no, un riesgo "grave" de degradación ambiental, lo que puede abrir dudas sobre el uso del principio precautorio.

d) Si se aplica el principio precautorio, la medida será discutida por el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, que tendrá capacidades extraordinarias. El uso del principio se definirá caso por caso. Sin embargo, el Subcomité carece de transparencia democrática y no hay garantía de que no se produzca la captura corporativa de sus funcionarios.

4.4 GESTIÓN RESPONSABLE DE LAS CADENAS DE SUMINISTRO

La responsabilidad corporativa en las cadenas mundiales de valor se trata en el Artículo 11 del capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible bajo el nombre de "gestión responsable de las cadenas de suministro".

El acuerdo se centra en la (supuesta) conducta empresarial responsable y las prácticas de responsabilidad social empresaria (RSE) basadas en guías reconocidas internacionalmente. En la búsqueda de tales objetivos, el artículo señala que cada bloque debe apoyar la difusión y el uso de instrumentos firmados internacionalmente, mencionando a este respecto:

- la Declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y las políticas públicas,
- el Pacto Mundial de las Naciones Unidas,
- los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos,
- la Guía de la OCDE para empresas multinacionales.

Cada uno de los instrumentos internacionales enumerados anteriormente representa una ley blanda (*soft law*): es decir, no son vinculantes para los Estados, sino mecanismos voluntarios. Pueden servir como fuentes de normas futuras sobre la materia, sin embargo, no constituyen en sí mismos instrumentos que podrían usarse para obligar a las corporaciones a cumplir con los estándares establecidos por estos instrumentos.

El acuerdo aclara que las Partes promoverán la adopción voluntaria de la RSE u otras formas de prácticas comerciales responsables basadas en los principios y lineamientos mencionados anteriormente. Sin embargo, ni este artículo sobre "gestión responsable de las cadenas de suministro" ni ningún otro capítulo del acuerdo UE-Mercosur establece normas o estándares vinculantes para las empresas dentro de sus cadenas de suministro.

4.5 SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL CONTEXTO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El capítulo de TSD incorpora un mecanismo particular de resolución de disputas para los problemas que cubre. No se aplica el mecanismo general de resolución de disputas previsto en el acuerdo general, especialmente aplicable a cuestiones comerciales. Por lo tanto, el acuerdo reserva mecanismos exigibles (*hard law*) para cuestiones comerciales, mientras que las cuestiones ambientales se relegan a un mecanismo de resolución de disputas no exigible (*soft law*).

El capítulo establece un Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, compuesto por delegados de cada Parte. A su vez, cada Parte designará un punto de contacto de su administración para facilitar la comunicación y la coordinación entre las Partes (Artículo 14). Este Subcomité es parte del cuerpo institucional o burocrático que creará el acuerdo.

Cualquier disputa que surja en asuntos relacionados con el desarrollo sostenible debe ser resuelta de manera amistosa a través de consultas para llegar a una solución mutuamente satisfactoria. Si este mecanismo de negociación no tiene éxito, las Partes formarán un panel de tres expertos que emitirán un informe con recomendaciones no vinculantes para resolver el problema.

Cada Parte propondrá a 15 personas para hacer una lista general de expertos que examinarán las controversias que puedan surgir. Otros 15 son seleccionados por mutuo acuerdo, y no pueden ser nacionales de ninguno de los dos bloques. Cada Parte seleccionará una sublista de cinco individuos bajo el mismo criterio. De esos 15 expertos, se elegirán tres (uno por Mercosur, uno por la UE y otro no nacional de cualquier bloque elegido por acuerdo) para formar el Panel para cada disputa (Artículo 17). El Panel preparará un Informe Preliminar dentro de los 90 días y un Informe Final 60 días después. Las partes pueden presentar comentarios por escrito dentro de los 45 días posteriores al acceso al Informe preliminar, y el Panel puede tener en cuenta estos comentarios para modificar su informe para la versión final. El informe final debe publicarse 15 días después de haber sido firmado por los expertos.

Los documentos explicativos (el "Acuerdo en Principio") tanto de la UE como del Mercosur destacan la existencia de mecanismos de participación de la sociedad civil en este proceso de resolución de disputas. Sobre este tema, el comisionado Phil Hogan dijo el 2 de agosto de 2019 que: "el mecanismo de resolución de disputas del capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible será ejecutable e incluirá un papel para la sociedad civil, incluidos representantes de empleadores y sindicatos, en todas las etapas utilizando la experiencia de organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo" [33]. Sin embargo, al revisar el texto, en particular el artículo 17 del capítulo de TSD, se hace evidente que la "participación" es meramente simbólica, ya que solamente el informe final se compartirá con la sociedad civil, presumiblemente con un grupo asesor. Sin embargo, esta disposición no ha sido confirmada por los negociadores, ya que la referencia permanece entre corchetes. Supuestamente, el "grupo asesor interno de la sociedad civil" podría presentar observaciones. Pero no se estipulan plazos para esto, y no hay claridad sobre cómo se considerarían esas observaciones en un informe ya presentado y publicado.

Está claro que, a la luz de este acuerdo, la participación de la sociedad civil es una mera formalidad. No hay garantía de que las organizaciones de la sociedad civil tengan un acceso transparente a la información o que puedan participar en los procesos como, por ejemplo, "*amicus curiae*" (o "amigos de la corte").

4.6 NOTAS

[1] Climate Home News (2019), "Trade deal binds Brazil to Paris Agreement, says top EU official". 16 de julio 2019. En: https://www.climatechangenews.com/2019/07/16/mercosur-trade-deal-binds-brazil-paris-agreement-says-top-eu-official/ (Consultado el 9 de septiembre 2019).

[2] El Diario (2018), "Brasil: Biblia, buey, bala". 11 de octubre 2018. En: https://www.eldiario.es/tribunaabierta/Brasil-Biblia-buey-bala_6_823877630.html (Consultado el 1 de octubre 2019).

[3] Attac France (2019), "Amazonie, quelle politique commerciale et quelles régulations des multinationales pour s'attaquer aux racines du problème?". 4 de septiembre 2019. En: https://france.attac.org/nos-publications/notes-et-rapports/article/note-de-decryptage-amazonie-quelle-politique-commerciale-et-quelles-regulations (Consultado el 10 de septiembre 2019).

[4] Eurogroup for Animals (2019), "Opposition to EU-Mercosur deal is growing". 2 de septiembre de 2019. En: https://www.eurogroupforanimals.org/opposition-to-eu-mercosur-deal-is-growing (Consultado el 1 de octubre 2019).

[5] Zeit Online (2019), "Julia Klöckner droht Brasilien wegen Waldbränden". 28 de agosto de 2019. En: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-08/julia-kloeckner-landwirtschaftsministerin-brasilien-amazonas-waldbraende-waldwirtschaft-abkommen (Consultado el 1 de octubre 2019).

[6] New Europe (2019), "Austrian parliament blocks EU-Mercosur deal". 20 de septiembre de 2019. En: https://www.neweurope.eu/article/austrian-parliament-blocks-eu-mercosur-deal/ (Consultado 6 de octubre de 2019).

[7] Attac France (2019), Op.Cit.

[8] Cid, Guillermo; Suárez, Cristina (2019), "La destrucción española del Amazonas de la que nadie habla: importamos en masa su soja". El Confidencial, 31 de agosto de 2019. En: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/ciencia/2019-08-31/amazonas-incendio-brasil-soja_2201875/ (Consultado el 8 de octubre de 2019).

[9] El Cronista (2018), "Transgénicos: sólo EE.UU. y Brasil superan al país en adopción de variedades". 27 de junio de 2018. En: https://www.cronista.com/negocios/Transgenicos-solo-EE.UU.-y-Brasil-superan-al-pais-en-adopcion-de-variedades-20180627-0026.html (Consultado 6 de octubre de 2019).

[10] Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets (2019), "EU Oilseed Complex Trade 2019/20 Marketing Year July – September". 28 de noviembre de 2019. En: https://circabc.europa.eu/sd/a/ecca07a5-5d56-47b1-a678-e24cceeb450c/oilseeds-trade-2017-18-marketing-year-July-December.pdf (Consultado el 10 de octubre 2019).

[11] Infobae (2019), "Una investigación reveló que supermercados británicos venden productos con soja del Chaco argentino deforestado". 5 de octubre 2019. En: https://www.infobae.com/economia/2019/10/05/una-investigacion-revelo-que-supermercados-britanicos-venden-productos-con-soja-del-chaco-argentino-deforestado/ (Consultado el 21 de octubre 2019).

[12] Cotovio, Vasco (2019), "La destrucción del Amazonas avanza a un estadio y medio de fútbol cada minuto". CNN En Español, 3 de julio 2019. En: https://cnnespanol.cnn.com/2019/07/03/cada-minuto-la-destruccion-del-amazonas-avanza-a-un-estadio-y-medio-de-futbol-por-minuto/ (Consultado el 1 de octubre 2019).

[13] Global Forest Coalition (2019), "Cobertura Forestal 58: Ganadería a gran escala y sus consecuencias sobre los bosques, la agroecología y la biodiversidad". 14 de mayo 2019. En: https://globalforestcoalition.org/es/forest-cover-58/ (Consultado el 10 de octubre 2019).

[14] Campos, Miriam (2019), "Emergencia Forestal: Córdoba ya perdió más del 95% de su bosque nativo". La Nueva Mañana, 1 de noviembre de 2019. En: https://lmdiario.com.ar/contenido/187727/cordoba-ya-perdio-mas-del-95-de-su-bosque-nativo (Consultado el 3 de octubre 2019).

[15] Infobae (2019), "Una investigación reveló que supermercados británicos venden productos con soja del Chaco argentino deforestado". 5 de octubre de 2019. En: https://www.infobae.com/economia/2019/10/05/una-investigacion-revelo-que-supermercados-britanicos-venden-productos-con-soja-del-chaco-argentino-deforestado/ (Consultado el 3 de diciembre 2019).

[16] El Observador (2019), "Este artículo lo puede ver en este link: La carretera amazónica que Bolsonaro remozará conduce a la deforestación". 6 de octubre de 2019. En: https://www.elobservador.com.uy/nota/la-carretera-amazonica-que-bolsonaro-remozara-conduce-a-la-deforestacion-20191065059 (Consultado el 10 de octubre 2019).

[17] Perfil (2019), "La deforestación en la Amazonía de Brasil destruyó 5.042 km2 en el último año". 26 de agosto 2019, En: https://www.perfil.com/noticias/internacional/la-deforestacion-en-la-amazonia-de-brasil-destruyo-5042-km2-en-el-ultimo-ano.phtml (Consultado el 22 de septiembre 2019).

[18] Keller, Sean (2019), "Connecting trade and climate chaos". Bilaterals, 25 de octubre de 2019. En: https://www.bilaterals.org/?connecting-trade-and-climate-chaos&lang=en (Consultado el 1 de noviembre 2019).

[19] Ibid.

[20] UN (2018), "Se acaba el tiempo de los subsidios a los combustibles fósiles". 7 de diciembre 2018, En: https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/se-acaba-el-tiempo-de-los-subsidios-los-combustibles-fosiles (Consultado el 23 de septiembre 2019).

[21] European Agency for the Environment (2018), "Las emisiones de la aviación y del transporte marítimo en el punto de mira". 12 de abril 2019, En: https://www.eea.europa.eu/es/articles/las-emisiones-de-la-aviacion (Consultado el 3 de octubre 2019).

[22] Mercosur (2019), "Declaración de Ministros de Salud del Mercosur y Estados Asociados en relación a la salud y el cambio climático". 23 de noviembre 2019, En: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=external-parties-material-9859&alias=47243-declaracion-de-ministros-de-salud-del-mercosur-y-estados-asociados-en-relacion-a-la-salud-y-al-cambio-climatico-2018-1-1&Itemid=270&lang=es (Consultado el 20 de diciembre 2019).

[23] Ámbito Financiero (2019), "El Mercosur realizó primer encuentro político-social por el cambio climático". 2 de octubre de 2019. En: https://www.ambito.com/el-mercosur-realizo-primer-encuentro-politico-social-el-cambio-climatico-n5057652 (Consultado 6 de octubre de 2019).

[24] Viana, Natalia (2019), "El gobierno de Bolsonaro ha convertido a Brasil en un paraíso para los pesticidas". New York Times, 28 de agosto de 2019. En: https://www.nytimes.com/es/2019/08/28/espanol/america-latina/bolsonaro-pesticidas-brasil.html (Consultado el 10 de octubre 2019).

[25] Sandra Weiß (2019), "Mercosur-UE: Los europeos consumirán ahora el veneno que exportan". DW, 1 de julio de 2019. En: https://www.dw.com/es/mercosur-eu-los-europeos-consumirán-ahora-el-veneno-que-exportan/a-49433361 (Consultado el 22 de octubre 2019).

[26] Mongabay (2019), "Brasil: gobierno de Bolsonaro autorizó más de 150 pesticidas en sus 100 primeros días". 1 de julio de 2019, En: https://es.mongabay.com/2019/07/brasil-pesticidas-bolsonaro/ (Consultado el 25 de noviembre 2019).

[27] Viana, Natalia, New York Times, 28 de agosto 2019. Op. Cit.

[28] El Diario 24 (2015), "Cinco de los pesticidas más usados en Argentina son cancerígenos". 31 de marzo 2015, En: https://www.eldiario24.com/notas.php?id=347924 (Consultado el 27 de noviembre 2019).

[29] Leahy, Pat (2019), "Hogan rejects 'inaccurate' criticism of EU-Mercosur deal". The Irish Times, 5 de julio 2019, En: https://www.irishtimes.com/news/politics/hogan-rejects-inaccurate-criticism-of-eu-mercosur-deal-1.3946980 (Consultado el 1 de noviembre 2019).

[30] CES (2019), "Joint statement on negotiations for a bi-regional partnership agreement between the European Union and Mercosur". 25 de junio de 2019, En: https://www.etuc.org/en/publication/joint-statement-negotiations-bi-regional-partnership-agreement-between-european-union (Consultado el 30 de septiembre 2019).

[31] CSI (2019), "ITUC Global Rights Index – The World´s Worst Countries for Workers". En: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-en-2.pdf (Consultado el 10 de noviembre 2019).

[32] Fernández, Juan Manuel, "UE-Mercosur: las regulaciones ambientales no serían una traba para el agro argentino". Campo Litoral, 16 de octubre de 2019. En: https://www.campolitoral.com.ar/?m=interior&id_um=211249-ue-mercosur-las-regulaciones-ambientales-no-serian-una-traba-para-el-agro-argentino-politica-agropecuaria-campolitoral.html (Consultado 16 de octubre de 2019).

[33] Cadogan, Stephen (2019), "Hogan offers reassurance on Mercosur beef worry". Irish Examiner, 2 de agosto de 2019. En: https://www.irishexaminer.com/breakingnews/farming/hogan-offers-reassurance-on-mercosur-beef-worry-941515.html (Consultado el 13 de octubre 2019).

4

05.
SERVICIOS

Al igual que otros acuerdos comerciales recientemente firmados por la UE (como el CETA), el acuerdo UE-Mercosur excede las normas vigentes en la OMC sobre diversos temas. Es un marco "OMC plus". El capítulo Servicios incluye una lista de compromisos para todos los tipos de servicios ya incluidos en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, en cada una de sus modalidades: suministro transfronterizo de servicios (modo 1), consumo en el extranjero (modo 2), presencia comercial (modo 3) y presencia de personas físicas (modo 4). Sin embargo, el acuerdo va más allá. También aborda la inmigración, proporcionando normas sobre el movimiento de profesionales extranjeros asignados temporalmente al territorio de la otra Parte para la prestación de servicios, así como procedimientos de licencia para servicios específicos. Además, hay artículos que establecen reglas para servicios postales, telecomunicaciones y servicios financieros. El capítulo también incluye un artículo sobre comercio electrónico (*e-commerce*). Este tema se ha debatido en la OMC, pero aún no está sujeto a normas vinculantes. Cabe resaltar que este capítulo no se aplica a los servicios de transporte o aeropuerto, ni a los subsidios, préstamos, garantías, seguros o el sistema de seguridad social.

El capítulo confirma los compromisos establecidos en el AGCS. El Artículo 1 del capítulo sostiene que las partes conservarán su derecho a regular sobre este asunto y podrán establecer nuevas políticas públicas en el sector de servicios. Al igual que en el AGCS, el capítulo sobre Comercio de Servicios establece que no es aplicable a los servicios prestados por una autoridad gubernamental, esto es, en los servicios prestados sin la competencia de ningún proveedor o inversor privado en el mismo sector. Sin embargo, ya existe una competencia privada en una amplia gama de servicios públicos en la UE y especialmente en el Mercosur.

A partir de la década de 1990, y siguiendo las políticas recomendadas por las instituciones financieras internacionales (como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), se inició un proceso de privatización de muchos servicios públicos en el Mercosur. Esta apertura permitió a muchas empresas europeas tener acceso a nuevos negocios en áreas que anteriormente habían sido ocupadas por los Estados. Los servicios, incluida la provisión de agua potable, saneamiento, telecomunicaciones, electricidad, gas, servicios portuarios y postales, entre otros, se privatizaron, a menudo a favor de las corporaciones europeas. En Argentina, las corporaciones europeas, principalmente de España y Francia, monopolizaron el sector de servicios. En el sector de servicios brasileño, uruguayo y paraguayo, el Estado todavía está fuertemente involucrado.

La negociación del capítulo de servicios siguió listas positivas, es decir, los sectores a incluir se especificaron en el acuerdo, pero estas listas aún no se han publicado. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, "Nada en el Acuerdo afecta el derecho a regular a las Partes ni limita la capacidad

de los Estados para proporcionar servicios públicos como salud o educación". También declararon que: "El Acuerdo incluye anexos sectoriales específicos sobre servicios financieros, telecomunicaciones y comercio electrónico, que fueron negociados por las autoridades competentes y no requirieron ninguna modificación regulatoria a Uruguay" [1]. Mientras no se publiquen estas listas, esta información no puede confirmarse.

El capítulo de Servicios no incluye ninguna sección con referencia explícita a la protección de la inversión, ni incluye el mecanismo de solución de disputas entre inversionistas y el Estado (ISDS, por sus siglas en inglés). La regulación y protección de las inversiones continuará estando cubierta por los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) firmados por los países miembros de la UE bilateralmente con los países miembros del Mercosur. A excepción de Brasil, todos los países del Mercosur tienen un número significativo de tratados de protección de inversiones con países europeos, especialmente Argentina.

Aunque no hay un capítulo de inversión, el documento titulado "Acuerdo en Principio" emitido por la UE explica que el acuerdo cubre la protección de las inversiones mediante el establecimiento de servicios con presencia comercial. Esto se conoce como "modo 3" (o "establecimiento") de la clasificación de servicios del AGCS de la OMC (Comisión Europea, 2019a). El acuerdo también contiene disposiciones para el movimiento de profesionales con fines comerciales, también conocido como el movimiento de visitantes de negocios y se refiere al "modo 4" del AGCS. Esto permitiría a las corporaciones transnacionales europeas colocar gerentes o especialistas en las oficinas centrales subsidiarias de sus empresas en los países del Mercosur (y viceversa).

El capítulo también abarca el "modo 1" del AGCS (servicios transfronterizos), tal como se define en el artículo 3 del capítulo sobre Comercio de servicios sobre "acceso a los mercados". Este artículo establece que una Parte no puede limitar el número de proveedores, transacciones o el valor de los mismos, o la participación de capital extranjero, en el suministro de servicios cubiertos por el capítulo del acuerdo. El Estado no puede forzar la creación de sindicatos de negocios ni siquiera temporalmente ni establecer el número de trabajadores nacionales empleados en las empresas.

Las cláusulas de este capítulo prohíben que los gobiernos establezcan requisitos de desempeño para las empresas extranjeras con el objetivo de garantizar los niveles deseados de empleo local. Esto incluye políticas de prohibición que podrían limitar la participación de capital extranjero en la compra de una empresa local (Artículo 3 (d)) o establecer una cuota de mano de obra nacional (Artículo 3 (f)). La prohibición se aplica a cualquier nivel de gobierno (Artículo 2 (a) (b)), ya sea central, regional o local. Por lo tanto, si bien las corporaciones privadas pueden establecer condiciones favorables para sus empresas, la capacidad del Estado para promover políticas públicas de empleo se verá restringida, por ejemplo.

El artículo 4 del capítulo sobre Comercio de Servicios contiene la cláusula de trato nacional, típica de los TLC. Esta cláusula prohíbe las medidas gubernamentales destinadas a favorecer la "compra nacional"; se consideran injustas para las empresas extranjeras, ya que cambian las condiciones de competencia en favor de las empresas locales (artículo 4.3). Este artículo incluso prohíbe la posibilidad de otorgar compensaciones a empresas o sectores menos competitivos (artículo 4.4).

5.1 MOVILIDAD DE VISITANTES DE NEGOCIOS

La Sección 2 del capítulo sobre Servicios se refiere a la presencia temporal de personas de la nacionalidad de otro Estado, signatario del acuerdo. Esto se conoce como "modo 4" de la clasificación del comercio de servicios del AGCS: la libre movilidad de los llamados "visitantes de negocios".

Esta sección cubre personal clave, graduados capacitados, proveedores de servicios comerciales, proveedores de servicios contratados y profesionales independientes, pero no se aplica a los trabajadores normales ni a las personas físicas que buscan acceder al mercado laboral de un país que forma parte del acuerdo. En este sentido, el acuerdo reproduce las mismas condiciones que los TLC de primera generación, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por lo tanto, el acuerdo garantiza la libre circulación de bienes, capital y servicios, pero restringe la libre circulación de personas. Este acuerdo no impedirá que los Estados sigan exigiendo una visa, por lo que es un acuerdo para la integración de los mercados, pero no de las personas.

5.2 LICENCIAS Y MARCO REGULATORIO

El marco regulatorio para la concesión de licencias o certificaciones especiales se puede encontrar en la Sección 3 del capítulo Servicios. Las licencias para inversores o proveedores de servicios y los criterios para otorgar la certificación dependerán de otros acuerdos internacionales, no de éste. Por lo tanto, se mantienen las políticas nacionales vigentes con respecto a la acreditación de proveedores de servicios profesionales, siguiendo las leyes vigentes en cada una de las Partes (artículo 11).

El artículo 14 determina cuatro condiciones para las medidas gubernamentales que establecen licencias de servicio. Las medidas deben ser (a) proporcionales a un objetivo de política pública; (b) claro e inequívoco; (c) objetivo; (d) hecho público de antemano. Estas condiciones deben ser explicadas.

Primero, no hay desarrollo o elaboración sobre conceptos como "proporcional a un objetivo de política pública". Por lo tanto, se entiende que la "proporción" será definida y defendida por los propios Estados, teniendo que explicar su propia política pública a la otra Parte.

Segundo, el último punto que requiere que las Partes hagan sus requisitos para la calificación de la licencia y sus procedimientos de antemano, puede verse como problemático. Es razonable que los procedimientos sean transparentes y se pongan a disposición del público por adelantado. Sin embargo, surgen preguntas sobre el proceso de hacer públicas las medidas. Esto se refiere al concepto de Transparencia, que se entiende como hacer que todas las regulaciones públicas estén disponibles de antemano para el sector privado, por lo que realmente significaría publicitar las acciones estatales para operadores privados, no para el público en general.

Por lo tanto, el Artículo 12 puede considerarse parte de las disposiciones sobre cooperación reguladora. Establece que todas las decisiones y medidas gubernamentales relevantes para los proveedores de servicios e inversores deben publicarse de inmediato, excepto la información confidencial. Esta comprensión de la "transparencia" y sus implicaciones se discutieron en el Capítulo 3 sobre obstáculos técnicos al comercio y la facilitación del comercio. La "transparencia" en este contexto se refiere principalmente a los requisitos de las Partes interesadas privadas (*stakeholders*), para que tengan acceso a las discusiones sobre las nuevas regulaciones. Esto se considera una "buena práctica regulatoria".

5.3 SERVICIOS FINANCIEROS

La sección sobre servicios financieros en el capítulo de Servicios contiene una larga lista de servicios considerados como tales. Esto incluye, por ejemplo, seguros de todo tipo, servicios de consultoría, asistencia de riesgos, servicios bancarios y de préstamos de todo tipo, transferencia de servicios monetarios, cheques, bonos, permutas financieras y gestión de fondos de pensiones (Artículo 35).

El acuerdo incluye disposiciones para garantizar el flujo libre y la adquisición de productos derivados. Fue precisamente este tipo de productos los que causaron la crisis financiera en 2008. La liberalización de los servicios financieros significa permitir el libre flujo de capital. En Argentina, la apertura del sector financiero al capital extranjero durante la década de 1990 condujo a una concentración y, sobre todo, a la venta de bancos a inversores extranjeros. Hoy, quedan muy pocas entidades bancarias de origen argentino.

La sección sobre servicios financieros protege los derechos de las Partes a tomar medidas para proteger a los inversores, depositantes o para garantizar la estabilidad e integridad de su sistema financiero. Pero estas medidas no pueden utilizarse para evadir los compromisos adquiridos en el acuerdo.

5.4 MOVIMIENTO DE CAPITAL

Aunque no es una parte integral del capítulo de Servicios, el capítulo sobre Pagos Corrientes y Cuentas de Capital está íntimamente relacionado con él, como se puede ver en su primer artículo. Este artículo trata específicamente los movimientos de capital y las cuentas financieras de la balanza de pagos, declarando que:

> Con respecto a las transacciones en la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos, desde la entrada en vigor del Acuerdo, las Partes permitirán la libre circulación de capital en relación con las inversiones directas realizadas de conformidad con las leyes del país anfitrión e inversiones establecidas de conformidad con las disposiciones del Capítulo.

El capítulo establece que los Estados deben otorgar la transferencia de monedas libremente convertibles a cuentas corrientes entre las Partes y permitir la libre circulación de inversiones extranjeras, disposiciones que también aparecen en todos los TBI. Sin embargo, dicha transferencia gratuita debe corresponder con la regulación actual de los Estados en términos de quiebras e insolvencias, protección de los derechos de los acreedores, delitos (incluido el lavado de dinero y el terrorismo), legislación reguladora de las instituciones financieras o cumplimiento de los procedimientos legales (Artículo 3).

Aunque el tema del movimiento de capital está incluido en el acuerdo, no se ha desarrollado a fondo. Esto se debe a que, en la mayoría de los casos, los TBI entre países europeos y del Mercosur protegen la libre circulación de capitales y la inversión extranjera, por lo que son complementarios a este acuerdo.

Por lo tanto, los TBI existentes deben tenerse en cuenta al analizar los efectos del libre flujo de capital y la apertura de la balanza de pagos establecida en el acuerdo. Aunque el acuerdo UE-Mercosur no incluye el mecanismo ISDS, que permite a los inversores extranjeros demandar a los Estados ante tribunales de arbitraje internacional -como el CIADI, en el Banco Mundial, por ejemplo-, los TBI sí lo incluyen. Por lo tanto, deberíamos echar un vistazo rápido a ese estado de situación.

Los TBI existentes entre los países del Mercosur y los países de la UE se ven en el Cuadro 10. Brasil e Irlanda no tienen ningún TBI vigente. En el Mercosur, Argentina es el país que tiene el mayor número de TBI con los Estados miembros de la UE (21).

CUADRO 10 - TBI entre la UE y los países del Mercosur

Países con TBI	Alemania	Austria	Bélgica	Bulgaria	Croacia	Chipre	Dinamarca	Eslovaquia	Eslovenia	España	Estonia	Finlandia	Francia	Grecia	Hungría	Irlanda	Italia	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta	Países Bajos	Polonia	Portugal	Reino Unido	Rep. Checa	Rumania	Suecia	Total
Argentina	1	1	1	1	1		1			1		1	1	1	1		1		1	1		1	1	1	1	1	1	1	21
Brasil																													0
Paraguay	1	1	1							1			1		1		1			1		1		1	1	1	1		13
Uruguay	1		1							1		1	1		1		1			1		1	1	1	1	1	1	1	15
TBI vigentes	**3**	**2**	**3**	**1**	**1**	**0**	**1**	**0**	**0**	**3**	**0**	**2**	**3**	**1**	**3**	**0**	**3**	**0**	**1**	**3**	**0**	**3**	**2**	**3**	**3**	**3**	**3**	**2**	**49**

Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide 2019 (basado en información del Centro de Políticas de la UNCTAD)

El Artículo 6 del capítulo sobre Movimiento de Capitales indica que ninguna de las disposiciones del capítulo debería limitar el derecho de los operadores económicos a un trato favorable establecido en otros tratados bilaterales o multilaterales. Esta es otra razón por la cual es importante examinar también los TBI existentes.

Sin embargo, otras disposiciones relativas a los movimientos de capital también deben tenerse en cuenta. El Artículo 4 establece un beneficio transitorio sólo para la UE: la posibilidad de aplicar, por un período máximo de 6 meses, una medida de salvaguardia monetaria contra escenarios donde una transferencia de capital puede causar una amenaza a la estabilidad económica. El artículo hace referencia explícita a las "serias dificultades para el funcionamiento de la unión económica y monetaria". Aunque no explica explícitamente que estas medidas de salvaguardia sólo se aplican a la UE, la redacción no deja dudas. Sin embargo, la fuga de capitales puede poner en riesgo cualquier economía, no solo una unión monetaria como la de la UE. Esta excepción puede considerarse como una medida discriminatoria contra las economías del Mercosur, como si no pudieran sufrir los efectos perjudiciales de una posible fuga de capitales.

El Artículo 5 del capítulo sobre Movimiento de Capitales aborda otras medidas de salvaguardia, tanto para el Mercosur como para los países de la UE que no son miembros de la unión monetaria, ante las dificultades en su balanza de pagos o problemas financieros externos. Sin embargo, se configuran varias restricciones no incluidas en el artículo anterior. Estos requieren que una medida: (a) no sea menos favorable para otro país en una situación similar, (b) sea consistente con el Acuerdo de Bretton Woods del FMI, (c) evite cualquier daño a los intereses económicos y financieros de un Estado Parte, (d) sea temporal, proporcional y estrictamente necesario.

En conclusión, el acuerdo conduce a la liberalización de las cuentas de capital de todos los países miembros. Esto tendrá un impacto en los sistemas financieros de los países más inestables, pero al mismo tiempo facilitará la acumulación financiera de las corporaciones y los bancos, y limitará la capacidad del Estado para ejercer un mayor control sobre el flujo de capitales.

5.5. COMERCIO ELECTRÓNICO

El capítulo de Servicios también incluye disposiciones sobre comercio electrónico (*e-commerce*). Ambas Partes acuerdan no imponer aranceles a las transmisiones electrónicas. El Artículo 44 establece que esto no impedirá que una Parte aplique impuestos nacionales a las transmisiones electrónicas; los Estados pueden establecer impuestos internos (como los impuestos al consumo) sobre, por ejemplo, operaciones comerciales realizadas en línea. Sin embargo, no podrán recaudar impuestos externos (aranceles o cualquier otro tipo) sobre las mismas operaciones. Esto indica un beneficio considerable para los países de la UE en detrimento del futuro de la industria digital del Mercosur (Vila Seoane, 2019), ya que significa que los Estados no tendrán el espacio para regular y gravar las corporaciones de comercio electrónico existentes. Por lo tanto, estas empresas europeas altamente desarrolladas competirán al mismo nivel que las del Mercosur, incluso si estas últimas están significativamente menos desarrolladas.

Los artículos de la subsección sobre comercio electrónico en el capítulo Servicios determinan la desregulación total de las transacciones en el mundo digital. Mientras que en el mundo del intercambio físico de bienes existe una tendencia a una reducción arancelaria progresiva, en el "mundo virtual" de Internet existe una falta total de aranceles, lo que beneficia principalmente a las grandes empresas que presionan en todo el mundo para garantizar una "agenda libre" para el comercio electrónico. Este lobby multinacional es conocido como el "Grupo GAFA-A", siguiendo las iniciales de las compañías estadounidenses Google, Amazon, Facebook, Apple y la empresa Alibaba, de China. Estas corporaciones ofrecen servicios por internet (todos de forma gratuita, con la excepción de Apple).

Lo que el comercio electrónico oculta es la llamada "big data", es decir, la comercialización de los datos generados por el uso de plataformas virtuales: desde datos personales hasta preferencias, gustos y búsquedas. Cada clic realizado en línea por un usuario genera una cantidad significativa de datos que se procesan, almacenan y venden a segmentos de mercado de consumidores potenciales. Todo esto se basa en el comportamiento de cada usuario y sin su consentimiento.

El comercio electrónico aparece en casi todos los acuerdos comerciales recientes. En 1998, los países miembros de la OMC acordaron una moratoria de no imponer impuestos aduaneros a las transmisiones electrónicas. El objetivo de esta moratoria era alentar el desarrollo de las compañías de Internet, en un momento en que se desconocían las posibles ramificaciones de esa industria. Desde entonces, los países han renovado ese compromiso cada dos años, aunque cada vez con más dudas [2]. Dos décadas después, la situación es extremadamente diferente. Hoy sabemos que las desigualdades digitales son considerables. Un pequeño número de poderosas compañías de Internet se concentran en un número aún menor de países, que dominan el flujo transfronterizo de datos en un número cada vez mayor de industrias: cada vez más dinero y más información menos manos. Los nuevos modelos de negocio basados en datos permiten que compañías como Uber, Netflix, Airbnb, Glovo, etc. operen globalmente en jurisdicciones donde no tienen presencia física o un registro legal como empresas. Aunque estas compañías ofrecen servicios valiosos, los instrumentos de política pública diseñados desde una perspectiva nacional son cada vez menos suficientes para regular los impactos económicos, fiscales, políticos y sociales de este tipo de compañías globales.

Según Vila Seoane y Saguier (2019), los países menos desarrollados son los más afectados por la moratoria sobre la tributación del libre flujo de datos a través de las fronteras, ya que pierden hasta 10 mil millones de dólares en impuestos, en comparación con USD 289 millones para los países desarrollados [3]. Con respecto al Mercosur, su informe estima que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay pierden 186, 109, 260 y 6 millones de dólares, respectivamente. Estas cifras explican las críticas a la agenda de liberalización en el contexto del comercio electrónico planteadas por numerosas organizaciones de la sociedad civil, que han denunciado las propuestas actuales, argumentando que bene-

ficiarán fundamentalmente sólo a un pequeño número de países y sus empresas transnacionales, en detrimento de países menos desarrollados [4].

Se pronostica que el comercio electrónico en Europa tendrá un valor de 621 mil millones de euros para fines de 2019. Esta cifra significa un aumento del 13,6% en comparación con 2018, cuando el comercio electrónico valía 547 mil millones de euros [5]. Hay más de 800.000 tiendas en línea en Europa. Más de 175.000 de estas se encuentran en Alemania, el país número uno en Europa [6], que también representa una quinta parte de todas las tiendas en línea registradas en Europa. El segundo es el Reino Unido, con 108.000 tiendas en línea, seguido de los Países Bajos con más de 82.000 tiendas en línea.

Aun si las empresas europeas de *e-commerce* no son tan grandes o poderosas como las norteamericanas, algunas figuran en el ranking de empresas más grandes del sector del mundo y las que tuvieron mayor facturación, como Zalando (empresa de moda alemana) y Otto (empresa de *retail*).

Por el contrario, en América Latina, una encuesta mostró que sólo el 26% de la población compra en línea y el 47% no se sentiría cómodo si sus hijos tomaran clases en línea [7]. Existe una fuerte desconfianza hacia la tecnología en la región. Por lo tanto, los ingresos en el sector del comercio electrónico en los países del Mercosur son solamente de 39 mil millones de euros, en comparación con los 420 mil millones de euros en la UE [8], lo que marca una enorme asimetría entre bloques.

Reflexiones finales sobre comercio electrónico

Como se mencionó anteriormente, el Artículo 44 del capítulo Servicios evita que las Partes impongan derechos de aduana al flujo de datos transfronterizo. Por otro lado, se permiten impuestos internos. Esto significa que los consumidores pueden ser gravados pero las empresas transnacionales no. Por lo tanto, los Estados terminan gravando a sus propios ciudadanos por acceder a estos servicios electrónicos, pero no pueden gravar a las empresas que obtienen ganancias de ellos.

Si se aplica el Artículo 44, los Estados miembros también estarían renunciando a su poder de negociación a nivel multilateral, justo en el momento en que otros Estados están exigiendo un replanteamiento de la moratoria sobre la tributación de las transmisiones electrónicas entre fronteras, en línea con los objetivos de desarrollo. Esto dificultaría que los Estados desfavorecidos en el contexto del comercio digital conserven el espacio para implementar políticas públicas digitales soberanas [9].

El artículo 45 del capítulo de Servicios establece que, a excepción de los servicios financieros y de telecomunicaciones, las Partes se esforzarán por no requerir autorización previa únicamente porque los servicios se prestan electrónicamente, ni por adoptar o mantener cualquier otro requisito que tenga un efecto equivalente. El texto establece que no debe evitarse que un Estado adopte políticas públicas legítimas siguiendo su derecho a regular, pero ya no en asuntos comerciales o de licencias, dado que el tratado prohíbe expresamente dicha regulación.

El Artículo 50 del capítulo de Servicios establece que los Estados deben mantener la cooperación y el diálogo sobre cuestiones de regulación del comercio electrónico en función de términos y condiciones mutuamente acordados, incluidas, por ejemplo, las responsabilidades legales de los proveedores intermediarios de servicios de transmisión o almacenamiento o la protección del consumidor en el marco del comercio electrónico. Aquí el acuerdo no establece obligaciones para las Partes, pero reconoce que deben cooperar, lo que lo convierte legalmente en una obligación de comportamiento, esto es sin garantizar ningún resultado concreto.

5.6 NOTAS

[1] Uval, Natalia, La Diaria, 6 de julio 2019, Op. Cit.

[2] Business Standard (2019), "India, SA ask WTO to review moratorium on e-commerce customs duties". 4 de junio de 2019. En: https://www.business-standard.com/article/pti-stories/india-south-africa-asks-wto-to-revisit-moratorium-on-customs-duties-on-e-commerce-trade-119060401401_1.html (Consultado el 11 de diciembre 2019).

[3] Vila Seoane, M. & Saguier, M. (2019) "Ciberpolítica, digitalización y relaciones internacionales: un enfoque desde la literatura crítica de economía política internacional". Revista Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid. En: https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/relacionesinternacionales2019.40.005 (Consultado el 2 de octubre de 2019).

[4] Our world is not for sale (2019) "Carta de la sociedad civil contra el establecimiento de normas sobre el comercio electrónico en la Organización Mundial del Comercio (OMC)". 1 de abril de 2019. En: http://www.ourworldisnotforsale.net/2019/Digital_trade_2019-04-01-es.pdf (Consultado el 14 de noviembre 2019).

[5] Ecommerce News Europe (2019), "Ecommerce in Europe: €621 billion in 2019". 11 de junio de 2019. En: https://ecommercenews.eu/ecommerce-in-europe-e621-billion-in-2019/ (Consultado el 15 de noviembre 2019).

[6] Ecommerce News Europe, "Over 800,000 online stores in Europe". 6 de octubre de 2019. En: https://ecommercenews.eu/800000-online-stores-europe/ (Consultado el 15 de noviembre de 2019).

[7] De Azevedo, Belisario (2018), "Impulsando el comercio electrónico en el Cono Sur". BID, 1 de noviembre de 2018. En: http://conexionintal.iadb.org/2018/11/01/impulsando-el-comercio-electronico-en-el-cono-sur/ (Consultado el 15 de noviembre de 2019).

[8] Hagan, Gareth, "EU-MERCOSUR FTA: New Opportunities and challenges for companies and governments". Oco Exporting. En: https://www.ocoexporting.com/eu-mercosur-fta-new-opportunities-and-challenges-for-companies-and-governments/ (Consultado el 10 de octubre de 2019).

[9] ALAI (2017), "Internet ciudadana o monopolios". Oct-Nov 2017. En: https://www.alainet.org/sites/default/files/alem528-9_digital.pdf (Consultado el 10 de noviembre de 2019).

5

06.
CONTRATACIÓN PÚBLICA

El acuerdo abrirá el mercado de compras gubernamentales para bienes, servicios de construcción e infraestructura a nivel federal para empresas europeas y del Mercosur. A través de esta disposición, las empresas brasileñas, por ejemplo, obtendrán un acceso equivalente al mercado europeo de adquisiciones, una novedad para ese país, y viceversa: las empresas europeas podrán competir por las licitaciones públicas en todos los países del Mercosur.

La apertura de la contratación pública puede exponer a los mercados nacionales a un nuevo nivel de competencia, en el que competidores nacionales del Mercosur y europeos competirán en igualdad de condiciones. El acuerdo liberaliza la contratación pública en todos los niveles, es decir: federal, provincial y municipal, e incluso abre agencias autónomas como las universidades estatales.

6.1 ANÁLISIS DEL CAPÍTULO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Según informes de prensa, las empresas públicas uruguayas fueron excluidas del capítulo de contratación pública. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay declaró que el acuerdo exime expresamente las actividades de la Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland (ANCAP), mientras que "los monopolios restantes estaban protegidos en el capítulo de Servicios" [1]. Pero esta información no puede confirmarse de acuerdo a la versión del capítulo publicada en julio de 2019.

El Artículo 2 del capítulo sobre Contratación Pública define las áreas de liberalización de la compras del estado (licitaciones), que incluyen el comercio de bienes y servicios, incluidos los servicios de construcción. El acuerdo no se aplica a la venta y arrendamiento de terrenos, edificios o derechos de propiedad en el contexto de la propiedad estatal. Tampoco cubre servicios de depósito, compras de impuestos realizadas por una autoridad financiera, garantías, préstamos, beneficios o incentivos fiscales, así como la gestión de deuda pública, bonos del gobierno, contratos de trabajo, asistencia internacional para el desarrollo o cuestiones relacionadas con el aprovisionamiento de tropas.

Las cuestiones relacionadas con la seguridad nacional, la defensa y las armas militares están exentas, siempre que dichas exenciones no se apliquen de manera arbitraria o discriminatoria. Las actividades relacionadas con bienes y servicios para personas discapacitadas, instituciones filantrópicas o trabajo en prisión, y aquellas que protegen la moral, la salud humana, los animales y las plantas, el medio ambiente o la propiedad intelectual (Artículo 5) también están exentos.

Los principios generales del trato nacional, la cláusula de nación más favorecida y la no discriminación son aplicables en este capítulo (Artículo 6). La posición original mantenida por el Mercosur, de que este artículo no se aplicaría a Paraguay, una cláusula contenida en los borradores de 2017 y 2018, se eliminó, por lo que ahora se aplicará a todos los países en ambos bloques (aunque aún está por verse si la declaración de las autoridades uruguayas será confirmada eventualmente por alguna otra documentación).

El Artículo 8 establece que los gobiernos deben actuar de manera transparente e imparcial, evitar conflictos de intereses y prevenir prácticas corruptas. También establece que las Partes pueden establecer sanciones contra prácticas corruptas siguiendo la legislación nacional, algo de relevancia en el contexto de escándalos de corrupción como el Lava Jato, Siemens o los Panamá Papers [2].

Una de las cuestiones más críticas es la obligación de hacer públicas todas las medidas gubernamentales relacionadas con la contratación pública (Artículos 12 a 26). El acuerdo establece un procedimiento de notificación para el proceso de licitación, a pesar de que ambos bloques tienen boletines oficiales de notificación del gobierno para la publicidad de sus actos públicos. El objetivo era estandarizar los procedimientos para los 32 Estados participantes en el acuerdo birregional.

El acuerdo permite el uso de "listas de usos múltiples" para compras públicas, es decir: proveedores que pueden solicitar diferentes tipos de licitaciones. Por lo tanto, la entidad contratante puede usar esa lista más de una vez. Al comprender las restricciones y el alto grado de concentración que ocurre con la contratación pública, este tipo de cláusula permitirá a las empresas competir en diversos sectores. Implica que un solo proveedor puede competir y obtener licencias para múltiples listas de proveedores, y dichas listas deben permanecer abiertas para nuevos ingresos. Esto beneficia a las grandes empresas con la capacidad de competir en una variedad de áreas y mercados, y así ayudar a concentrar las licitaciones públicas en manos de unos pocos.

Las listas de usos múltiples se publicarán anualmente y serán válidas por tres años. Si el Estado decide excluir a un proveedor de la lista, debe justificar esta exclusión por escrito y a solicitud del proveedor. Las especificaciones técnicas de las ofertas no pueden constituir una barrera técnica, discriminatoria o limitar la competencia.

El acuerdo también menciona la responsabilidad social empresaria (RSE), aunque no hace que la adhesión a las mejores prácticas ambientales y laborales, ni las acciones anticorrupción, sean obligatorias para las empresas que ofertan por contratos públicos. En este contexto, y aunque Brasil aún no ha firmado el Acuerdo de Contratación Pública multilateral en la OMC, cabe señalar que países como Brasil o Argentina asumen un compromiso a través de tratados regionales en esta área [3].

Los escándalos de corrupción de los últimos años relacionados con las investigaciones de *Operação Lava Jato* (Operación "lavado de dinero") o el caso Odebrecht revelaron la participación de grandes empresas constructoras brasileñas y argentinas en acuerdos de corrupción. Sin embargo, la compañía alemana Siemens también ha estado involucrada en un importante escándalo de corrupción en Argentina, como se explicará más adelante. Por lo tanto, simplemente nombrar a la RSE como una forma no obligatoria de

combatir la corrupción (o abordar otros problemas apremiantes, como la protección del medio ambiente) es por lo menos problemático, ya que genera normas autorreferenciales (escritas por las propias empresas para sí mismas) y no vinculantes. No refuerza los mecanismos de control para enjuiciar y castigar los casos de corrupción, sino que los reemplaza con mecanismos de participación voluntaria en el marco de una buena conducta empresarial totalmente opcional.

6.2 ¿QUÉ IMPLICA LA APERTURA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA?

La principal preocupación en términos de contratación pública va más allá de la redacción del capítulo, radica más bien en una situación de hecho. Las empresas europeas tienen mucha más experiencia en la competencia internacional que las empresas del Mercosur. Además, debido a problemas de tamaño y escala dentro del Mercosur, serán principalmente las empresas brasileñas las que podrían tener algún grado de impacto compitiendo por el mercado europeo, dejando relegadas a la mayoría de las empresas de Argentina, Uruguay y Paraguay.

En este contexto, cabe señalar que la UE prácticamente escribió el capítulo de Contratación Pública. El borrador del 9 de noviembre de 2017 se escribió en un sistema de doble columna y propuso dos colores para diferenciar las posiciones de negociación de los bloques. En ese borrador, prácticamente todos los párrafos correspondían a la propuesta europea. Al comparar estos borradores con el texto publicado el 12 de julio de 2019, se eliminaron al menos doce posiciones de negociación del Mercosur y cuatro posiciones de negociación de la UE.

Siguiendo la lógica del capítulo sobre Contratación Pública, los Estados son proveedores de bienes y servicios. Por lo tanto, sus mercados deben estar abiertos y competitivos para cualquier empresa privada de cualquiera de los dos bloques. Este pensamiento socava la idea de que los Estados pueden ser motores de desarrollo local, que pueden apoyar a los proveedores pequeños y medianos de bienes y servicios en interés público.

Las disposiciones de este capítulo se han presentado como la creación de "nuevas oportunidades en ambos lados del Atlántico". Pero en realidad las empresas europeas tendrán la capacidad de ganar licitaciones en países del Mercosur en las mismas condiciones que las empresas de esa región (y viceversa), ya que se aplicará el principio de Trato Nacional. Esto significa que los Estados no pueden discriminar a las corporaciones en función de su nacionalidad; no pueden preferir proveedores nacionales o regionales. Pero, especialmente para los países del Mercosur, menos desarrollados, que tienen muy pocas empresas internacionalmente activas que puedan participar en tales licitaciones, este capítulo limita la posibilidad de utilizar la contratación pública como un motor para el desarrollo (Larisgoitia y Bianco, 2018). Este es de hecho uno de los instrumentos que aún permite la OMC en el Acuerdo sobre Contratación Pública, del que ningún país del Mercosur es signatario (Español, 2018).

Las empresas europeas ya han obtenido contratos en los países del Mercosur. La empresa alemana Siemens se benefició de un contrato estatal argentino para la fabricación de los documentos nacionales de identidad en 1996. Este contrato finalizó en 2001 con un escándalo de corrupción [4], incluidas redadas en la sede de la empresa [5]. No fue sino hasta 2008 que la compañía reconoció la corrupción, y un ex director de la compañía fue arrestado [6]. Con las disposiciones del acuerdo, Siemens puede beneficiarse nuevamente de nuevos contratos para prestar servicios a los países del Mercosur. Además, BASF, otra empresa alemana, o la francesa Saint-Gobain, pueden participar en grandes proyectos de infraestructura y construcción, compitiendo como iguales con empresas argentinas o brasileñas.

Los negociadores de la UE estaban dispuestos a conceder cuotas de carne a cambio de que las empresas europeas tuvieran acceso preferencial a los servicios y la contratación pública. Esta apertura facilitaría que más de 60.000 compañías europeas ingresen potencialmente en las economías del Mercosur. Es probable que el impacto de esto, especialmente en las pequeñas y medianas empresas nacionales, sea alto, ya que les será difícil competir con compañías más avanzadas del otro lado del Atlántico [7].

Las disposiciones del capítulo de Contratación Pública ponen fin a la posibilidad de que los Estados nacionales o provinciales desarrollen políticas públicas específicas que fomenten y beneficien las economías locales. Esto podría evitar la generación de empleo público o incluso privado basado en contratos con el Estado. Al igual que con la reducción de los aranceles para los productos industriales, las disposiciones del acuerdo relativas a la contratación pública en su forma actual probablemente debilitarán las cadenas de valor locales y regionales, al tiempo que aumentarán la dependencia de las empresas transnacionales para la provisión pública, como la construcción de carreteras. Más allá de esta preocupación, el capítulo tampoco menciona el trato preferencial para las empresas con altos estándares sociales y ecológicos, por lo que no hace ningún esfuerzo por incentivar la práctica empresarial responsable que tanto pareciera abogar en otras partes del acuerdo.

6.3 OTROS EJEMPLOS DE CÓMO EL ACUERDO PODRÍA AFECTAR LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La apertura del sector de contratación pública abrirá nuevos mercados para los grandes competidores de ambos bloques. El efecto general probablemente será la concentración de beneficios para las grandes empresas que ya están bien establecidas. El capítulo sobre Contratación Pública estandariza el proceso de licitación para que sea menos oneroso para las corporaciones, por lo que para aquellos operadores privados que ya están familiarizados con la dinámica de solicitar licitaciones internacionales, será más fácil acceder a nuevos mercados con menos restricciones. Como argumentamos en el Capítulo 3 sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, la estandarización no es necesariamente una buena noticia para el sector público, ya que implica la eliminación de la capacidad del Estado para regular y conduce a la liberalización de diferentes sectores económicos donde el Estado ha sido tradicionalmente presente y de forma activa.

6.3.1 Aeropuertos

Las empresas de ambos lados del Atlántico pueden participar en la construcción de carreteras, líneas ferroviarias y puertos. También se les permite adjudicar contratos para el suministro de equipos a los Estados en las mismas condiciones que las empresas locales en áreas como medicamentos, vehículos y tractores. Esta apertura se producirá en todas las entidades, tanto a nivel central (ministerios nacionales, agencias y universidades) como subnacionales (provincias y municipios). Debe llevarse a cabo de manera integral durante un período limitado de solo dos años a partir de la entrada en vigor del acuerdo.

A partir de ese momento, las empresas de la UE y del Mercosur podrán participar en licitaciones para la construcción de carreteras, aeropuertos, puentes, líneas ferroviarias y el sector público en general, en

las mismas condiciones que las de las empresas nacionales. Hay en el Mercosur un puñado de empresas que podrían competir con las europas. Por ejemplo, la argentina Corporación América (aunque tiene sede en Luxemburgo) es el mayor operador de aeropuertos del mundo y podría expandirse en el mercado europeo. Corporación América participa en al menos tres sectores económicos [8]: aeropuertos [9], agronegocios [10] y servicios [11]. La compañía gestiona diversos aeropuertos, incluido Italia [12]. Su principal asociado es una empresa offshore con el mismo nombre, con sede en Panamá y que aparece en los *Panama Papers* [13].

Otras empresas de los países del Mercosur, como la constructora argentina Techint, la constructora brasileña Odebrecht y la petrolera brasileña Petrobras son lo suficientemente grandes económicamente como para competir en el mercado de compras públicas de la UE, especialmente cuando se trata de sectores de energía y construcción. Hasta ahora, las corporaciones de América Latina generalmente hacían negocios dentro de América Latina. El acuerdo garantiza la apertura del proceso de contratación pública de la UE sobre todo para las grandes corporaciones brasileñas, al tiempo que abre los mercados del Mercosur para la participación de todas las corporaciones europeas.

6.3.2 Medicamentos

Según un estudio de impacto realizados por la Fundación Grupo Efecto Positivo (GEP) en Argentina (analizados en la sección de Propiedad Intelectual), los precios de las compras públicas de medicamentos en los países del Mercosur podrían aumentar con el acuerdo. Este aumento en los precios ocurriría independientemente de las disposiciones del capítulo de Derechos de Propiedad Intelectual, ya que los Estados compran medicamentos para políticas de salud pública, como los programas de VIH y hepatitis. Al hacer esto, los Estados garantizan el acceso al tratamiento para la población en situación de vulnerabilidad que, sin estas compras públicas, quedaría excluida económicamente del tratamiento. Para citar un ejemplo, en Argentina, el sistema de salud pública brinda cobertura a 6 de cada 10 personas que reciben tratamiento contra el VIH, incluidas casi 60.000 personas. Estas compras se entienden como compras públicas, ya que los Estados compran estos medicamentos en el mercado, y los vendedores y los precios dependerán de las condiciones generales de dichas compras.

Otro ejemplo de Argentina se refiere a los programas generales de salud pública, que se mantienen a través de compras públicas. En 2018, el Ministerio de Salud compró medicamentos a empresas transnacionales (54%), en detrimento de las compras realizadas a productores locales (40%). La mayoría de estas compras de compañías transnacionales fueron medicamentos que no tienen una patente vigente vigente y se realizaron sin licitación. "Si los procesos de licitación estuvieran abiertos en lugar de priorizar las compras directas, habría la posibilidad de acceder a medicamentos genéricos de producción nacional. Entonces los precios se reducirían significativamente y estaríamos invirtiendo en fuentes laborales argentinas", dijo Lorena Di Giano, directora ejecutiva de la Fundación GEP [14].

En el caso argentino, el 74% de las compras directas fueron de compañías transnacionales, incluso para medicamentos que no tienen una patente actual, como Atazanavir, Darunavir, Dolutegravir y Raltegravir. Sin embargo, estos medicamentos podrían prepararse en Argentina en lugar de comprarse a empresas extranjeras [15].

6.3.3 Universidades públicas

Como se mencionó anteriormente, las disposiciones del capítulo de Contratación Pública afectarán específicamente a los países del Mercosur, ya que tienen menos empresas para ofertar internacionalmente en licitaciones públicas. Pero también son las licitaciones locales y de pequeña escala las que se verán afectadas, por ejemplo, en las universidades públicas. De hecho, el potencial "mercado" en este caso es bastante importante. En Argentina hay actualmente 56 universidades nacionales[16], en Uruguay 15 [17], en Brasil 143 [18] mientras que Paraguay tiene seis [19]. Por lo tanto, sólo en el Mercosur, hay un "mercado" de 220 instituciones educativas de alto nivel que se abrirán para las empresas europeas si el acuerdo entra en vigor.

Los afectados negativamente incluirán, por ejemplo, a los cafés que operan en universidades públicas y que a menudo son concesiones a pequeñas y medianas empresas (PyME) o cooperativas. Incluso a veces son administradas por las propias asociaciones de estudiantes como una forma de recaudar fondos para actividades estudiantiles. Con la entrada en vigor del acuerdo, estas concesiones tendrán que competir con empresas transnacionales europeas, como Segafredo, una conocida transnacional italiana que ya opera en aeropuertos y centros comerciales de todo el mundo. La incapacidad de las pequeñas empresas locales para competir con las corporaciones sin duda resultará en la pérdida de participación de mercado por parte de las PyME y, por lo tanto, pondrá en peligro la creación local de empleos. Lo mismo se aplicará a las librerías que actualmente son propiedad de sociedades mutuales, sindicatos de universidades o simplemente pequeñas firmas que a partir de este acuerdo tendrán que competir de igual a igual con compañías del tamaño de Thomson Reuters, la corporación de publicaciones británica y una de las más grandes editoriales del mundo.

6.4 NOTAS

[1] Uval, Natalia, La Diaria, 6 de julio 2019, Op. Cit.

[2] Rocha Gabriel, Vivian Daniele (2019), "The New EU-Mercosur Trade Agreement: a New Breath to Free Trade". E-International Relations, 4 de septiembre 2019, En: https://www.e-ir.info/2019/09/04/the-new-eu-mercosur-trade-agreement-a-new-breath-to-free-trade/ (Consultado 6 de octubre de 2019).

[3] International Consortium of Investigative Journalists, "The Panama Papers: Exposing the Rogue Offshore Finance Industry". En: https://www.icij.org/investigations/panama-papers/ (Consultado el 20 de noviembre 2019)

[4] DW (2008), "Escándalo de corrupción en Siemens: ¿Sobornos a Argentina?". 20 de abril de 2008. En: https://www.dw.com/es/escándalo-de-corrupción-en-siemens-sobornos-a-argentina/a-3279835 (Consultado el 15 de octubre de 2019).

[5] Ámbito Financiero (2009), "Allanaron la sede de Siemens por la causa de los DNI". 19 de febrero de 2009. En: https://www.ambito.com/allanaron-la-sede-siemens-la-causa-los-dni-n3545503 (Consultado 6 de octubre de 2019).

[6] Perfil (2011), "Detuvieron a un ex director de Siemens por las millonarias coimas de los DNI". 11 de mayo de 2011. En: https://www.perfil.com/noticias/contenidos/2011/05/10/noticia_0039.phtml (Consultado 6 de octubre de 2019).

[7] Martín-Carillo, Sergio (2018), "Quién gana y quién pierde en el Acuerdo Mercosur-Unión Europea". 13 de febrero de 2018. En: https://www.celag.org/fortalecimiento-las-relaciones-centro-periferia-traves-del-acuerdo-mercosur-union-europea/ (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[8] Corporación América, sitio oficial. En: https://www.corporacionamerica.com/ (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[9] Corporación América, sitio oficial. "Aeropuertos". En: https://www.corporacionamerica.com/aeropuertos.php (Consultado el 8 de noviembre 2019).

[10] Corporación América, sitio oficial. "Agroindustria". En: https://www.corporacionamerica.com/agroindustrias.php (Consultado el 8 de noviembre 2019).

[11] Corporación América, sitio oficial. "Who we are". En: http://www.caap.aero/about.php (Constultado el 8 de noviembre de 2019).

[12] Offshore Leaks Database, "Corporación América Sudamericana S.A.". En: https://offshoreleaks.icij.org/nodes/10010577 (Consultado el 8 de noviembre 2019).

[13] GEP – Grupo Efecto Positivo, "Acuerdo de asociación birregional entre el Mercosur y la Unión Europea: impacto del capítulo de propiedad intelectual sobre las compras públicas de medicamentos en la República Argentina". En: http://fgep.org/wp-content/uploads/2017/12/INFORME-TLC-completo-para-imprimir_rev-CB_MB.pdf (Consultado el 2 de noviembre de 2019).

[14] GEP – Grupo Efecto Positivo (2019), "Sin transparencias en las compras: Informe 2018 del Observatorio de Acceso a Medicamentos y compras públicas". 24 de abril 2019, En: https://fgep.org/es/informe-2018-observatorio-de-acceso-a-medicamentos-y-compras-publicas/ (Consultado el 10 de noviembre 2019).

[15] Lombardi, Vanina, (2019), "Medicamentos imprescindibles, costos innecesarios". Noticias TSS, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), 16 de mayo de 2019. En: http://www.unsam.edu.ar/tss/medicamentos-imprescindibles-costos-innecesarios/ (Consultado 6 de octubre de 2019).

[16] El Altillo Database, "Universidades en Argentina". En: https://www.altillo.com/universidades/universidades_arg.asp (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[17] El Altillo Database, "Universidades en Uruguay". En: https://www.altillo.com/universidades/universidades_uruguay.asp (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[18] El Altillo Database, "Universidades en Brasil". En: https://www.altillo.com/universidades/universidades_brasil.asp (Consulted 8 noviembre de 2019).

[19] El Altillo Database, "Universidades en Paraguay". In: https://www.altillo.com/universidades/universidades_paraguay.asp (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

07.
PROPIEDAD INTELECTUAL

El capítulo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) fue presentado por la Comisión Europea como un gran logro, porque "por primera vez la UE y el Mercosur tendrán un marco bilateral estructurado con compromisos legales claros y oportunidades para debatir en detalle los asuntos relacionados con los DPI" (Comisión Europea, 2019a). Este capítulo incluye todos los temas principales de DPI, incluidos medicamentos, patentes, derechos de autor, marcas registradas, diseños industriales y variedades de plantas.

Sin embargo, destacamos tres temas problemáticos que se discutirán en este capítulo:

1) Patentes medicinales

2) Tratamiento de variedades vegetales

3) Indicaciones geográficas (IG)

Es importante tener en cuenta que dos versiones de este capítulo se lanzaron en los últimos meses. Cuando se publicaron los capítulos del pilar comercial el 12 de julio de 2019, también se lanzó una primera versión del capítulo de DPI, pero se trató de una versión incompleta y varios temas críticos quedaron sin mención. Más tarde, en septiembre de 2019, se lanzó otra versión que podría estar completa con respecto a los temas que faltan. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no hay claridad sobre si esta es la versión final.

7

7.1 PATENTES MEDICINALES

Es esencial observar que la versión actual del capítulo de DPI no incluye la extensión de patentes. Aunque esta extensión se incluyó en la versión preliminar anterior de 2017, el presente documento publicado en septiembre de 2019 no la ha incluido. La exclusión de este tema puede entenderse, en primer lugar, como una victoria de las ONG y los investigadores del sector público que hacen campaña sobre el tema y que habían publi-

cado varios documentos e informes que explicaban cómo la propuesta europea anterior para este capítulo habría tenido un impacto negativo en el costo de medicamentos, aumentando los precios en los países del Mercosur. En segundo lugar, no debe entenderse como una victoria final, ya que el período de revisión legal y técnica sigue siendo un período de negociación. Como se señaló anteriormente, ya ha habido dos versiones de este capítulo en julio y septiembre de 2019, por lo que debemos prestar mucha atención a los posibles cambios si hay otra versión.

Si las cláusulas sobre patentes de medicamentos se incluyeran como la UE quería en la versión 2017, entonces este capítulo aumentaría los precios de los medicamentos para los consumidores. La propiedad intelectual establece una especie de "monopolio de producción" en medicamentos. Si una empresa local quiere producir el mismo medicamento, tiene que pagar regalías para hacerlo. Los gastos de regalías se agregan a los costos de producción, por lo que los precios suben.

La Alianza Europea de Salud Pública ha declarado que "el peligro es que la protección adicional de la propiedad intelectual (como la extensión de los términos de protección de patentes a través de certificados de protección complementarios y exclusividad de datos extendida) puede afectar significativamente la asequibilidad de los medicamentos y la sostenibilidad de los sistemas de salud" [1]. Otra evaluación de impacto encontró que la adopción de las medidas propuestas por la UE podría conducir a un gasto adicional de casi dos mil millones de reales brasileños (o USD 640 millones) [2]. Según las estimaciones, permitir la extensión de las patentes aumentaría el costo de las compras públicas de medicamentos hasta en un 30% sólo para personas con VIH y Hepatitis C [3]. La Fundación Grupo Efecto Positivo (GEP) de Argentina argumenta que esto a su vez ampliaría los monopolios que evitarían que nuevas compañías competidoras ingresen al mercado, lo que podría ayudar a reducir los costos de estos medicamentos.

La UE alberga una serie de importantes corporaciones farmacéuticas: Sanofi (Francia) -filial de Elf- y Bayer (Alemania) se encuentran entre las más importantes [4]. Bayer posee los derechos de propiedad intelectual sobre Aspirina, Redoxon y Alka Seltzer, y ha comprado otras compañías del sector agrícola como Monsanto (fabricante de glifosato y varios OGM). Sanofi produce y compra medicamentos para la trombosis, diabetes, enfermedades cardiovasculares, trastornos del sistema nervioso central, productos oncológicos, medicina interna e incluso vacunas. Por otro lado, las compañías del Mercosur han tomado una posición defensiva clara [5], ya que las farmacéuticas locales generalmente necesitan contratos de contratación pública y consideran que la mayor apertura del mercado a las corporaciones de la UE es una amenaza en ambas áreas: derechos de propiedad intelectual y compras públicas.

Hasta ahora, para evitar la reproducción o la imitación de productos farmacéuticos, las empresas deben registrar su patente en cada país donde pretenden vender su producto. Durante décadas, el objetivo de los grupos de presión farmacéuticos, entre otros, ha sido establecer un registro internacional que reduzca los costos involucrados en este registro de patentes a nivel nacional. Esto ampliaría el monopolio de la producción de medicamentos y eliminaría la posibilidad de producirlos genéricamente a través del apoyo de dicha producción mediante la política de salud pública.

7.1.1 El Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT)

En el capítulo sobre DPI, la subsección 5 sobre "Patentes" incorpora un acuerdo internacional, que es el Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT por su sigla en inglés). El artículo establece: "Las Partes harán los mejores esfuerzos para adherirse al Tratado de Cooperación en materia de Patentes". Este tratado ayuda a las empresas a reducir los costos de patentabilidad, ya que les permite evitar la obligación de tener un registro nacional en todos los países donde se comercializa su medicamento. Por lo tanto, esta es una forma de crear un "registro global" virtual de facto.

Como resultado, algunas organizaciones de la sociedad civil en los países del Mercosur han expresado su preocupación sobre este tema [6]. Lorena Di Giano, directora de la Fundación GEP, explicó en una audiencia pública en el Congreso argentino que: "La inclusión del PCT se presentó como una estrategia de desarrollo para las PyME. Sin embargo, si Argentina se une al PCT, lo que vamos a ver es una explosión de patentes extranjeras, no un mayor desarrollo para las PyME. Además, dado que no vamos a tener la capacidad de analizar el flujo de nuevas propuestas de patentes, podrían aprobarse parámetros de evaluación externos. Por lo tanto, las directrices nacionales de patentabilidad estarán en riesgo" [ver 6].

De hecho, el PCT se presentó como una estrategia de desarrollo para las PyME, ya que sus costos de patentabilidad se reducirían internacionalmente. Sin embargo, la consecuencia de hecho puede ser diferente: para hacer cumplir su patente, una empresa debe presentar un reclamo legal en la jurisdicción correspondiente donde un imitador está usando su patente ilegalmente. Esto implica tener la capacidad económica para enfrentar procesos judiciales en todo el mundo, algo que muy pocas PyME tienen en el Mercosur. Por otro lado, las empresas transnacionales, como las grandes corporaciones farmacéuticas europeas, pueden presentar reclamos legales en cualquier jurisdicción del mundo, ya que tienen el lastre económico y la fortaleza para hacerlo.

El PCT tiene actualmente 153 Estados contratantes. Todos los países miembros de la UE son Parte del tratado, mientras que en el Mercosur, solo Brasil es miembro. Sin embargo, la Comisión Europea se queja de que "en Brasil, la interferencia de las autoridades sanitarias en la concesión de patentes en el sector farmacéutico sigue siendo problemática", y que países como Argentina "aplican criterios de patentabilidad indebidamente restrictivos, socavando la innovación y la investigación y evitando la inversión en estas economías" [7]. Históricamente, Argentina ha mantenido criterios estrictos de patentabilidad que tendrían que modificarse si se uniera al PCT, ya que los plazos otorgados por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) son mucho más cortos que los vigentes actualmente en Argentina.

En Brasil, la firma del PCT ha implicado un aumento en el número de solicitudes de patentes, dice un informe emitido por la Comisión Europea en 2018 [8]. Para hacer frente a esto, la oficina de propiedad intelectual de Brasil (INPI) ha continuado reclutando examinadores de patentes y marcas para abordar el considerable retraso en el registro. Sin embargo, en el área de patentes, hasta ahora no se ha observado ninguna reducción concreta en la cartera de pedidos. En 2017, la Agencia Nacional de Regulación Sanitaria (ANVISA) e INPI acordaron acelerar el examen de las solicitudes de patentes medicinales y cambiar el papel que desempeña ANVISA en el proceso, lo que ha sido una preocupación crítica para los titulares de derechos de la UE durante varios años. Las Partes interesadas europeas se han quejado del escrutinio por parte de ANVISA de las solicitudes de patentes farmacéuticas antes de que hayan sido examinadas por el INPI, "aunque se han tomado medidas para supuestamente realinear los procedimientos con los estándares internacionales". "Queda por ver cómo el nuevo papel de ANVISA influirá en el examen de las solicitudes de patentes", dice el informe.

7.2 VARIEDADES VEGETALES

La concesión de patentes también afectaría severamente los problemas relacionados con las semillas. La subsección 6 trata sobre variedades vegetales. Tiene solo un artículo, al menos en la versión de septiembre de 2019. El artículo reconoce que cada Parte protegerá los derechos a las variedades de plantas siguiendo la Convención Internacional sobre la Protección de Nuevas Variedades Vegetales (UPOV). En el acuerdo, el artículo X.41 establece lo siguiente:

> Cada Parte protegerá los derechos de variedades vegetales, de conformidad con el Convenio internacional para la protección de nuevas variedades de plantas adoptado en París el 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978 (UPOV 1978 ACT) o el 19 de marzo de 1991 (UPOV ACT 1991), y cooperará para promover la Protección de las Obtenciones Vegetales.

El artículo crea una obligación directa ("protegerá") bajo la UPOV en términos generales. Sin embargo, también incluye todas las normas de la UPOV: las de 1978 y de 1991. La diferencia es esencial porque ninguno de los países del Mercosur es miembro de la UPOV'91. De hecho, incluso hay estados de la UE que aún no son miembros de la UPOV´91, como Italia y Portugal. Otros TLC como el TPP requieren la adhesión a UPOV'91 al firmar el acuerdo.

Las normas de la UPOV constituyen un modelo de protección de semillas que surgió en Europa en 1961. La última reforma se realizó en 1991 (Perelmuter, 2018). Sin embargo, los países del Mercosur continúan adhiriéndose a la revisión de 1978, que permite conservar la semilla para uso propio del agricultor o productos o para desarrollar una variedad (es decir, el productor puede conservar parte de la semilla cosechada para reutilizarla o investigarla).

La redacción del artículo permite la aplicación de ambas versiones de la UPOV. La mayoría de los países de la UE son miembros de UPOV'91 y, por lo tanto, quieren forzar la adopción obligatoria de UPOV'91 a través de este acuerdo. Sin embargo, aún no está claro qué significaría para los países que sólo son miembros de UPOV´78, en caso de que la redacción de esta sección cambie durante la limpieza legal, haciendo que la adhesión a UPOV´91 sea obligatoria (aunque esto parece poco probable). La versión borrador disponible en 2017 mostró una disputa entre los bloques con respecto a la disposición final de estas cláusulas. El Mercosur argumentó que la adhesión a UPOV´91 no debía ser obligatoria, por lo que las Partes no tendrían la obligación de adoptarlo. Por lo tanto, parece que ambos bloques encontraron una postura de compromiso cercana a la posición del Mercosur.

7.3 INDICACIONES GEOGRÁFICAS (IG)

Las indicaciones geográficas (IG) se utilizan para productos que tienen un origen geográfico específico y cuyas cualidades, reputación y características se deben principalmente a su lugar de origen. Esto permite a los productores tener el derecho exclusivo de usar la indicación, evitando que un tercero la use si su producto no cumple con los estándares aplicables.

El acuerdo UE-Mercosur ha otorgado a la UE la protección más abarcativa para sus IG [9]. La UE puso 360 IG en su lista, mientras que Mercosur incluyó 220. En comparación, en el acuerdo UE-México, el país latinoamericano reconoció 340 IG de la UE, mientras que Japón en el JEFTA otorgó el reconocimiento a 200 productos, y hay 158 denominaciones de la UE protegidas por CETA, el acuerdo con Canadá. Esto significa que la UE protege más IG con este acuerdo que con otros TLC.

La lista de la UE incluye 63 productos de Francia, 59 de España y 57 de Italia, los países que protegen la mayor cantidad de IG, como se ve en el Cuadro 11. Algunos de estos productos estarán protegidos de manera diferida a partir de la entrada en vigor de todo el acuerdo. Para algunos productos se establecen períodos de gracia de 5, 7 y 10 años. Por ejemplo, el Apéndice del Anexo II explica que la IG "Roquefort" puede utilizarse durante un máximo de 7 años a partir de la entrada en vigor del acuerdo, siempre que en el momento de la entrada en vigor del acuerdo, la IG se haya utilizado continuamente en Brasil y Uruguay. Durante ese período, el uso del término "Roquefort" debe ir acompañado de una indicación legible y visible de la regla geográfica que rige el producto en cuestión. Otros nombres de productos tienen el mismo tratamiento, como "Chablis", "Cognac", "Champagne", "Mortadella di Bologna", "Gorgonzola", "Prosciutto di Parma", "Bourdeaux", "Marsala" y "Oporto".

CUADRO 11: Indicaciones geográficas presentadas por la UE y el Mercosur en el borrador de 2017 y el texto de julio de 2019

	IG UE	*IG Mercosur*	*IG en vinos de la UE*	*IG en vinos del Mercosur*	*IG de Argentina*	*IG de España*	*IG de Francia*	*IG de Italia*
Borradores 2017	348	236	145	sin datos	sin datos	sin datos	sin datos	sin datos
Texto de Julio 2019	360	220	145	158	104	59	63	57

Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide, 2019

Por otro lado, el queso mozzarella quedó fuera del acuerdo, tanto de las cuotas de 30.000 toneladas como de la lista de IG. La embajadora Valeria Csukasi, representante de Uruguay en las negociaciones, dijo: "La mozzarella no está protegida, es un genérico. Nadie puede cuestionar que la mozzarella es un tipo de queso. Lo que sí está protegido es el nombre ***mozzarella di bufala***, escrito en italiano (...). Excluimos el queso mozzarella de las exportaciones de la UE al Mercosur. La mozzarella de la UE no ingresará a Brasil con preferencia arancelaria"[10].

Mercosur incluyó una gran cantidad de productos, pero dominan las IG para vinos. La mayoría son de Argentina, con 96 vinos en la lista. También hay otros productos del mismo país como "Yerba Mate Argentina", "Cordero Patagónico", "Salame de Tandil", "Alcauciles Platenses". Se incluyó la "Cachaça" de Brasil, además del café brasileño, la miel y el arroz. También algunos productos de Paraguay como "Hamaca paraguaya", el tradicional "Chipá Barrero" y licores como "Caña Paraguaya" están en la lista. De Uruguay, los únicos nombres de productos incluidos son vinos.

Sobre este tema, el Mercosur mantuvo una estrategia ofensiva contra una posición fuerte de la UE durante toda la negociación. De hecho, hasta 2019, fue uno de los problemas que bloqueó el proceso. Dentro del Mercosur, el país que puede verse más perjudicado por una extensa lista de IG protegidas por la UE es Argentina, ya que es un país con una larga tradición en la fabricación de queso y vino. La estrategia del Mercosur en la negociación fue apelar a los "Términos Genéricos" incluidos en el Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC (artículo 23). En diciembre de 2017, el entonces Ministro de Agronegocios de la Provincia de Buenos Aires, Leonardo Sarquis, dijo que "la UE debe reconocer que Argentina ha incorporado los nombres tradicionales del queso a través de la inmigración europea como parte de la tradición cultural, por lo que se han convertido en Nombres Genéricos y han perdido el carácter de Indicaciones Geográficas"[11].

El problema con los nombres de queso es que la lista de la UE incluye los quesos que se producen en Argentina; algunos de ellos incluso se exportan. Argentina tiene más de 700 empresas que producen algunos de los quesos incluidos en la lista de IG. Emplean a 60.000 personas [12] directa e indirectamente. Además, la industria del queso argentino consume el 50% de la leche procesada en el mercado lácteo local. Por lo tanto, es probable que la inclusión de estas IG tenga un impacto en toda la cadena de la leche, forzando la reformulación de las marcas existentes en el desarrollo comercial. Esto tendría un efecto significativo en el mercado local, empujando la creación de nuevos hábitos en los consumidores locales (e internacionalmente).

Se incluyen algunas excepciones para productos que estaban sujetos a disputas entre los bloques. Se incorporan dos tipos de productos: 1) con "nivel específico de protección"; 2) con protección IG completa, aunque con algunas excepciones.

Productos con un nivel específico de protección: esta excepción establece ciertos niveles de permiso para el uso de las siguientes indicaciones geográficas: "Genievre", "Queso Manchego", "Grappamiel", "Steinhäger", "Parmigiano Reggiano", "Fontina", "Gruyere", "Grana" y "Gorgonzola", siempre y cuando:

- estas indicaciones geográficas se hayan utilizado antes de la entrada en vigor del acuerdo; en algunos casos, se establece que deberían haberse usado cinco años antes;

- no se utilicen referencias gráficas, nombres, pancartas o fotografías que se refieran a la IG en el proceso de comercialización;

- el tamaño del tipo de letra IG en la etiqueta sea reducido para que sea más pequeño que la marca del producto;

- difiera de la marca de una manera que no da lugar a ambigüedades sobre el origen del producto.

Productos con IG protegida según el Anexo II: Esta es la lista de productos que ya no se pueden usar como Nombres genéricos en los dos bloques, sin excepciones.

Un artículo del ***think tank*** IEG Vu AgriFood proporciona algunos detalles sobre la magnitud de estos acuerdos sobre IG [13]. Sostiene que el acuerdo: "prevé una mayor expansión del modelo GI de la UE", ya que Mercosur prometió respetar las denominaciones de 360 productos agroalimentarios europeos. Esto representa aproximadamente el 10% del universo total de IG que protege el bloque comunitario: el esquema completo de IG de la UE cubre 3.500 productos de alimentos y bebidas, y casi 2.000 de ese total son vinos.

7.4 DERECHOS DE AUTOR Y MARCAS REGISTRADAS

En el capítulo de DPI también hay una sección sobre "Derechos de autor y marcas comerciales".

Derechos de autor

Los derechos de autor protegen el trabajo creativo de, por ejemplo, escritores, músicos y artistas del plagio durante toda su vida, así como un período de varias décadas después de su muerte. El objetivo es reconocer el trabajo creativo del autor, además de asegurar para ellos los posibles rendimientos económicos. El período de extensión de la protección puede variar entre 50 y 70 años después de la muerte. Por ejemplo, mientras Argentina mantiene la protección durante la vida del autor más 70 años ***post mortem***, Uruguay lo hace durante la vida del autor más 50 años. Todos los países de la UE, así como los países del Mercosur, forman parte del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (conocido simplemente como el Convenio de Berna o CBERPOLA), que estableció un piso de protección ***post mortem*** de 50 años. Este es el piso mínimo adoptado por el Acuerdo UE-Mercosur. Sin embargo, también contempla el mantenimiento de las leyes nacionales durante 70 años cuando están vigentes (Artículo X.15.3).

Al observar las tendencias mundiales en materia de derechos de autor, la tendencia es reducir la duración de la protección, no aumentarla. Sin embargo, el acuerdo no sigue esta tendencia, pero adopta una posición para mantener el ***statu quo*** en términos de derechos de autor: no reduce la protección, pero confirma las disposiciones ya existentes en los Estados, incluso si estos términos son más largos.

Todos los países establecen excepciones a los derechos de autor en circunstancias en las que la propiedad intelectual no viola otras prácticas de naturaleza formativa, como los fines científicos. El acuerdo establece excepciones en el Artículo 18, indicando que cada Parte proporcionará excepciones y limitaciones sólo en casos excepcionales que no interfieran con la explotación normal de la obra y que no perjudiquen injustificadamente los intereses legítimos de los acreedores de los derechos. El acuerdo no establece excepciones claras a los derechos de autor, dejándolo a la regulación de cada estado para crear posibles disparidades.

Marcas registradas

En cuanto a las marcas comerciales, el Artículo X.21 indica que cada parte deberá cumplir con el Acuerdo de Niza relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de Marcas (también conocido como el "Acuerdo de Niza"), que establece una clasificación de productos y servicios para registro de marcas comerciales y marcas de servicio (Clasificación de Niza) [14].

Ni Brasil ni Paraguay son miembros del Arreglo de Niza (por lo tanto, la mitad de los países del Mercosur), ni Chipre ni Malta están del lado de la UE. También se menciona el Protocolo relativo al Arreglo de Madrid sobre registro internacional de marcas de 1989. Sin embargo, en este caso, el acuerdo entre la UE y el Mercosur requiere hacer los mejores esfuerzos para cumplir con este instrumento.

7.5 OBSERVACIONES FINALES

En conclusión, el capítulo de DPI en su forma actual se resolvió favorablemente para el Mercosur, ya que no incluye la extensión de las patentes, lo que habría tenido un efecto potencialmente devastador en los precios de los medicamentos. Sin embargo, se menciona el PCT, y se pide a las Partes de este acuerdo que se esfuercen por cumplir con sus disposiciones, creando temor a una explosión de patentes extranjeras registradas en la región, en detrimento del desarrollo de las PyME. Además, hasta que se publique el texto final no puede haber certeza, pero todo indica que el acuerdo no incluye ninguna obligación de convertirse en miembro de la UPOV´91, lo que habría provocado una privatización de facto de semillas y variedades de plantas. Finalmente, no serán necesarios cambios en los esquemas nacionales de derechos de autor.

7.6 NOTAS

[1] European Public Health Alliance (2018), "Unhealthy Trades: The side-effects of the European Union's Latin American trade agreements". Marzo de 2018, En: https://epha.org/wp-content/uploads/2018/05/Unhealthy-Trade-Mercosur.pdf (Consultado el 9 de octubre 2019).

[2] Fogaca Vieira, Marcela & Costa Chaves, Gabriela (2017), "Inside views: EU-MERCOSUR FTA Puts At Risk Access To Medicines In Brazil, New Impact Assessment Study Finds". 12 de diciembre de 2017. En: https://www.ip-watch.org/2017/12/01/eu-mercosur-fta-puts-risk-access-medicines-brazil-new-impact-assessment-study-finds/ (Consultado el 9 de octubre 2019).

[3] Lombardi, Vanina, National (2018), "Mercosur-UE: Un acuerdo que sale caro". University of San Martín (UNSAM), 20 de diciembre 2018, En: http://www.unsam.edu.ar/tss/mercosur-union-europea-un-acuerdo-que-sale-caro/ (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[4] Xirau, Manuel (2015), "Las farmacéuticas más grandes del mundo en 2015". Forbes, 1 de agosto 2015, En: https://forbes.es/listas/7388/las-farmaceuticas-mas-grandes-del-mundo-en-2015/. También Garibay, Jazmin (2017), "Estas son las 10 empresas farmacéuticas más destacadas en el mundo". 19 de mayo de 2017, En: https://www.merca20.com/estas-son-las-10-empresas-farmaceuticas-mas-destacadas-en-el-mundo/ (Consultados el 15 de octubre 2019).

[5] Trade News (2018), "La industria farmacéutica advierte sobre los riesgos del acuerdo UE-Mercosur". 29 de mayo de 2018, En: https://tradenews.com.ar/industria-farmaceutica-advierte-sobre-riesgos-del-acuerdo-ue-mercosur/ (Consultado el 20 de octubre de 2019).

[6] GEP – Grupo Efecto Productivo (2019), "Conversatorio en Diputados: el debate por los TLC y el PCT llegó al Congreso". 12 de octubre 2019, En: http://fgep.org/es/conversatorio-en-diputados-que-sucedera-con-el-tlc-ue-mercosur-y-el-pct/ (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[7] Comisión Europea (2018), "Commission Staff Working Document – Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries". 21 de febrero 2018, En: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156634.pdf (Consultado el 1 de noviembre de 2019).

[8] Ibid.

[9] EU Monitor (2018), "Commission Staff Working Document. Individual reports and info sheets on implementation of EU Free Trade Agreements Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Implementation of Free Trade Agreements 1 January 2017 - 31 December 2017". 13 de noviembre 2018, En: https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vktg8jlp89nf (Consultado el 20 de septiembre 2019).

[10] Portalechero (2019), "Tras acuerdo, UE podrá exportar al Mercosur 10.000 toneladas de leche en polvo y 30.000 de quesos sin arancel". 3 de julio 2019, En: https://www.portalechero.com/innovaportal/v/14997/1/innova.front/tras-acuerdo-ue-podra-exportar-al-mercosur-10000-toneladas-de-leche-en-polvo-y-30000-de-quesos-sin-arancel.html (Consultado el 18 de octubre 2019).

[11] Maesquida, Facundo (2017), "Buenos Aires sobre los genéricos de quesos: "Debemos encontrar un punto de equilibrio"". Infocampo, 1 de diciembre 2017, En: https://www.infocampo.com.ar/buenos-aires-sobre-los-genericos-de-quesos-debemos-encontrar-un-punto-de-equilibrio/ (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[12] La Nación (2017), "La guerra del queso: Europa quiere que la Argentina le cambie los nombres al parmesano, al gouda y al fontina". Agrositio, 3 de diciembre 2017, En: https://www.agrositio.com.ar/noticia/191121-la-guerra-del-queso-europa-quiere-que-la-argentina-le-cambie-los-nombres-al-parmesano-al-gouda-y-al-fontina (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[13] Bichos de campo (2019), "Denominaciones de Origen: El Mercosur acordó respetar el 10% de las indicaciones vigentes en Europa". 13 de julio 2019, En: https://bichosdecampo.com/denominaciones-de-origen-el-mercosur-acordo-respetar-el-10-de-las-indicaciones-vigentes-en-europa/ (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[14] Para ver la lista completa de miembros del Tratado de Niza ver: WIPO, "Tratados administrados por la OMPI – Partes Contratantes – Convenio de la OMPI (Total Partes Contratantes: 192)". En: https://www.wipo.int/treaties/es/ShowResults.jsp?lang=en&treaty_id=12 (Consultado el 1 de noviembre de 2019).

08. OTROS TEMAS DEL ACUERDO

El acuerdo entre los dos bloques incluye varios capítulos más cortos que no modifican la relación comercial. Sin embargo, contienen información interesante y, por lo tanto, aquí los analizamos brevemente. Estos capítulos son:

1. Pequeñas y medianas empresas

2. Empresas estatales

3. Solución de controversias

También presentaremos un borrador del esquema de cómo se vería la administración interna del acuerdo, basado en la información provista sobre las instituciones administrativas (subcomités, comités especiales o instancias de coordinación) que aparecen en los capítulos. De hecho, el capítulo sobre Disposiciones generales del acuerdo debe proporcionar información sobre estos asuntos, pero aún no se ha publicado.

8.1 PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES)

El capítulo sobre PyMEs tiene solo cuatro páginas. Establece varios puntos relacionados con el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la información. Especialmente para las PyMEs, es esencial reducir las barreras no arancelarias al comercio, ya que generalmente constituyen una carga administrativa significativa para las empresas más pequeñas.

Por lo tanto, en el Artículo 2, las Partes acuerdan establecer páginas web accesibles que brinden toda la información que pueda ser necesaria para que las PyMEs se beneficien del acuerdo. Eso incluiría información sobre regulaciones, procedimientos, medidas y cualquier otra información que sería de ayuda. Los gobiernos también deberían establecer una base de datos electrónica que incluya toda la información sobre el comercio, como los aranceles y los criterios aduaneros en general.

Los países del Mercosur tienen la obligación específica de crear páginas web y bases de datos que contengan tanta información como sea posible dentro de los tres años posteriores a la entrada en vigor del acuerdo para garantizar un mejor acceso al mercado para las PyME europeas.

El capítulo también establece un Grupo de Coordinación sobre las PyME que establecerá un plan de trabajo para lle-

var a cabo las tareas descritas. Se reunirá una vez al año e informará sobre sus actividades al Comité de Asociación.

Es importante resaltar que no se puede invocar el capítulo para utilizar el mecanismo de solución de controversias. Por lo tanto, como en el capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, sus disposiciones no son efectivamente aplicables. Esta es otra señal de dónde residen las prioridades del acuerdo.

De hecho, el capítulo PyME es un capítulo declarativo, principalmente preocupado por la facilitación del acceso a la información. No indica objetivos específicos o formas de mitigar los impactos generales del acuerdo en las PyME, especialmente en algunos sectores productivos como el metalmecánico o las autopartes (en Mercosur), que se verán afectados negativamente si el acuerdo entra en vigencia.

Además, falta una parte del capítulo. El ex Ministro de Producción argentino, Dante Sica, prometió a las PyMEs de la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME) que una parte de este capítulo establecería una financiación especial para las PyME del Mercosur con el fin de apoyarlas a poder entrar en el mercado de la UE [1]. Según Sica, esto vendría en forma de un fondo de compensación, basado en líneas de crédito preferenciales europeas. Sin embargo, nada de esto aparece en el capítulo publicado, ni existe información oficial sobre ese plan.

Finalmente, el capítulo sobre las PyMEs no contiene ninguna explicación sobre el impacto global de la liberalización del comercio en las PyMEs, ni se hace referencia a las asimetrías entre las PyMEs europeas y las del bloque Mercosur. En Argentina, una organización de PyMEs (Red Inclusiva para la Expansión Laboral, RIEL) dijo que el acuerdo "favorecerá a los sectores agrícolas más concentrados y perjudicará a las pequeñas y medianas empresas manufactureras" [2]. Otra organización de PyMEs (Industriales PyMEs Argentinos, IPA) advirtió que para las PyMEs en el sector industrial, el acuerdo "profundizará la crisis en la industria, especialmente en sectores sensibles como el textil, el calzado, la metalurgia y la metalurgia" [3] .

8.2 EMPRESAS ESTATALES

El capítulo sobre empresas estatales también es breve (sólo cuatro páginas). Cubre a cualquier empresa, de naturaleza pública o privada (Artículo 1.c), que tenga privilegios especiales o esté controlada o sea propiedad de un Estado Parte del acuerdo. Por lo tanto, no solo se incluyen las compañías públicas y estatales, sino también aquellas en las que el Estado posee el 51% o más de las acciones de la compañía, independientemente de su naturaleza (pública o privada).

Los casos de este tipo incluyen compañías de explotación de petróleo e hidrocarburos (Petropar en Paraguay; ANCAP en Uruguay; YPF en Argentina [4] y Petrobras en Brasil). También cubre las aerolíneas de bandera (por ejemplo, Paraguay Airlines o Aerolíneas Argentinas), así como los canales de televisión o bancos públicos (como el Banco Nación, el Banco Provincia de Buenos Aires en Argentina y el Banco do Brasil; el Banco de la República Oriental del Uruguay).

El contenido de este artículo es importante, ya que obliga a las empresas estatales a aplicar la lógica de "libre mercado" a sus actividades comerciales. Para comprender mejor qué consecuencias podría tener esto, utilizamos el ejemplo de las aerolíneas nacionales públicas para ilustrar: los Estados concluyen tratados bilaterales para garantizar vuelos en rutas, horarios y frecuencia regulares. Pero también realizan

vuelos irregulares, cubriendo la demanda más allá de los vuelos regulares. Estos vuelos no son rentables en términos económicos, pero proporcionan transporte a áreas remotas como servicio público.

Sin embargo, una nota al pie de página del Artículo 4 establece una excepción para los bancos públicos que aún podrían seguir brindando líneas de crédito para apoyar el acceso asequible a la vivienda, la exportación y la importación, o crédito para las PyME y los productores agrícolas con tasas de interés diferenciadas. La aplicación de la lógica comercial de libre mercado a las compañías estatales también significa que estas compañías podrían enfrentar procesos de bancarrota si sus actividades comerciales no tienen resultados económicos rentables inmediatos. Esto podría conducir a una mayor monopolización del mercado, ya que las empresas privadas que están activas en el mismo sector podrían hacerse cargo de las cuotas de mercado de los servicios prestados anteriormente por empresas estatales.

8.3 SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS: MEDIACIÓN, ARBITRAJE Y CÓDIGOS DE CONDUCTA

Todos los acuerdos comerciales incluyen algunos títulos o capítulos sobre cómo resolver las diferencias entre las Partes del tratado respectivo. El acuerdo UE-Mercosur incluye un capítulo sobre "Solución de controversias". Este capítulo también contiene dos anexos; el primer Anexo desarrolla las reglas de procedimiento para el arbitraje, que es uno de los mecanismos contemplados; y el segundo Anexo establece un código de conducta para los miembros del panel de arbitraje que implementarán este acuerdo.

8.3.1 Consultas de buena fe

El capítulo sobre Solución de Controversias se aplica en términos generales a todo el acuerdo, excepto los capítulos que incluyen mecanismos específicos de solución de controversias, como Comercio y Desarrollo Sostenible.

Las disputas cubiertas por el capítulo sobre Solución de Controversias se relacionan con la interpretación de las cláusulas establecidas en el texto del tratado. En caso de discrepancia en la interpretación de un artículo, cualquiera de las Partes puede presentar una queja por escrito para iniciar consultas de buena fe. Estas consultas se llevarán a cabo de mutuo acuerdo y de buena fe, para llegar a un entendimiento mutuo que satisfaga a ambas Partes y resuelva la disputa.

El proceso de consulta debe iniciarse por escrito y se debe enviar una copia de este documento al Comité de Comercio (Artículo 4). Resaltamos que la referencia a un Comité de Comercio aparece en este artículo entre corchetes, luego aparece nuevamente en otros artículos, pero no vuelve a aparecer en otros capítulos. Como veremos en la sección 8.4, otros capítulos referencian a un *Sub*-Comité de Comercio. Esto muestra que el mecanismo no está todavía completamente acordado.

Después de enviar la consulta por escrito debe celebrarse una audiencia en el territorio de la Parte "consultada" a más tardar 15 días después de la fecha de inicio de la consulta. Las consultas de buena fe no pueden extenderse por más de 30 días a partir de la fecha en que comienza el procedimiento, y son el primer paso para resolver una disputa dentro del acuerdo. El objetivo de esta etapa es encontrar una solución que sea negociada directamente por las Partes y, por lo tanto, sea mutuamente beneficiosa para ambas.

Si las consultas amistosas no ocurren o si fallan, cualquiera de las Partes puede iniciar un panel de arbitraje.

8.3.2 Mediación

Para asuntos relacionados con cualquier medida adversa que pueda afectar el libre comercio entre los miembros del acuerdo, cualquiera de las Partes puede iniciar un proceso de mediación, que es algo diferente de los paneles de arbitraje del Artículo 6. Este proceso de mediación sólo puede iniciarse si hay consentimiento mutuo de las Partes en la controversia.

El acuerdo establece que la mediación es un mecanismo por el cual ambas Partes acuerdan designar un mediador que será un tercero, sin ningún interés en el tema de la disputa. El mediador tiene total libertad para proponer una solución al problema para que las Partes en la controversia lleguen a un entendimiento mutuo. La decisión del mediador es definitiva, y una propuesta de las Partes sobre cómo se implementa esa decisión debe ser elaborada por ellas. La decisión mutuamente acordada debe tomarse dentro de los 60 días posteriores al nombramiento del mediador.

En consecuencia, hay dos mecanismos paralelos de resolución de disputas dentro del acuerdo. Uno se aplica para interpretar las cláusulas, el otro sirve para "apelar" o intentar revertir cualquier medida que pueda afectar la liberalización de bienes, servicios o capital (Artículo [X] del Anexo III). Este mecanismo crea una situación en la que un mediador extranjero podría, a solicitud de otro Estado, recomendar el desmantelamiento de una política de restricción comercial soberana, incluso si está en línea con los parámetros de la OMC.

Entendemos que este mecanismo permite una revisión externa de las políticas comerciales de un Estado soberano. Esto es importante, ya que, por ejemplo, un Estado podría adoptar medidas que no violen las normas de la OMC. Pero si otra Parte de este acuerdo cree que la medida viola una disposición del acuerdo UE-Mercosur, podría entonces iniciar una queja. Por lo tanto, la inclusión del mecanismo de mediación es una forma de institucionalizar la presión política como una herramienta legal para prevenir políticas que podrían limitar la liberalización del comercio.

La mediación no impide que una Parte también presente un reclamo comercial ante un Panel de Arbitraje, o ante la OMC, si una disputa no se resolvió a satisfacción del Estado que se quejó. El Panel de Arbitraje constituye un mecanismo "más difícil" para resolver una disputa, ya sea con respecto a cuestiones de interpretación legal del acuerdo o cuestiones relacionadas con los efectos económicos resultantes de una medida pública tomada por cualquier país miembro del acuerdo.

8.3.3 Paneles de arbitraje

El arbitraje sólo puede comenzar si las consultas de buena fe del Artículo 4 han fallado o si no se han producido, es decir, si ha sido imposible llegar a una resolución de la disputa. La Parte interesada debe indicar las razones por las cuales se requiere el Panel de Arbitraje, indicando la medida que la otra Parte presuntamente está infringiendo (Artículo 6).

Así comienza el arbitraje entre ambas Partes, que será llevado a cabo por un panel de tres árbitros, creado dentro de los diez días de la solicitud inicial de arbitraje. La solicitud debe presentarse simultáneamente a la contraparte y al Comité de Comercio para su información. El panel siempre debe estar formado por al menos un árbitro que no sea nacional de ninguno de los Estados litigantes. La composición del panel debe, en principio, ser de mutuo acuerdo. Si esto es imposible, cada Parte puede designar un árbitro de la lista de árbitros. En caso de que no haya una lista, el árbitro es designado por el Comité de Comercio (Artículo 8).

La lista de árbitros estará compuesta por 32 individuos dispuestos a formar los paneles de arbitraje requeridos bajo el acuerdo. Esa lista estará compuesta por 12 individuos propuestos por la UE, otros 12 propuestos por Mercosur y 8 individuos nombrados de común acuerdo, que no pueden ser nacionales de ninguna de las Partes del acuerdo. Este último actuará como presidentes del panel de arbitraje (Artículo 7). Estos árbitros también deben cumplir con el Código de conducta que se adjunta al tratado y deben proporcionar las garantías de imparcialidad descritas en el Artículo 7.

De acuerdo con el Artículo 9 de este capítulo, las audiencias deben estar abiertas al público, a menos que las Partes decidan lo contrario. Es probable que esto último ocurra, dada la experiencia general con los paneles de arbitraje, que a menudo son muy reacios a permitir la participación pública, y teniendo en cuenta la falta de transparencia durante el proceso de celebración de este acuerdo.

El Artículo 11 establece la ley aplicable en casos de paneles de arbitraje. Indica que el panel deberá seguir las reglas de acuerdo a la costumbre del derecho internacional público, siempre que no contengan mecanismos especiales de resolución de disputas dentro de este tratado. Los Grupos Especiales pueden incluso tener en cuenta las interpretaciones pertinentes establecidas en las normas del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, si la diferencia se relaciona con una obligación idéntica establecida en virtud de un acuerdo de la OMC.

Después de su confirmación, el panel tiene 90 días para entregar un informe provisional sobre la disputa, que el presidente del panel puede extender a 120 días. En caso de emergencia, el panel podría hacer esfuerzos para entregar el informe provisional entre 45 y 60 días.

Es posible retirar el reclamo y también llegar a una solución mutuamente acordada. También es posible, dentro de los diez días posteriores a la notificación del laudo arbitral, presentar una solicitud de aclaración del panel de arbitraje, proporcionando nuevamente una copia al Comité de Comercio. No hay plazos en el texto del tratado sobre el cumplimiento de los laudos arbitrales. Los plazos que surjan de cada proceso serán fijados por los paneles de arbitraje en cada caso. No obstante, el acuerdo establece que la Parte defensora puede tomar las medidas necesarias para cumplir con el laudo en un "período de tiempo razonable" (Artículo 15), que no puede ser mayor de 30 días después de la emisión del laudo arbitral.

El capítulo sobre Solución de Controversias proporciona una manera de forzar el cumplimiento de los laudos arbitrales bajo pena de represalias de un Estado a otro, proporcionando así la mayor parte del acuerdo con "dientes", a excepción de las disposiciones sobre protección del clima, bosques, normas laborales y PyMEs que no cuentan con la aplicación de estos mecanismos de ejecutabilidad. Los beneficios que ya estuvieren existentes hoy podrían eliminarse para forzar el cumplimiento de un laudo. Ya hoy, los diferentes programas de cooperación establecidos por la UE benefician a los países del Sur Global, incluidos los del Mercosur. Sin

embargo, este tipo de programas beneficiosos no existen al revés. Por lo tanto, uno se pregunta qué beneficios para los países de la UE podría Paraguay suspender o cancelar en caso de incumplimiento del laudo.

Esto lleva a la conclusión de que, aunque el Artículo 18 del acuerdo busca proporcionar un mecanismo efectivo para el cumplimiento de las adjudicaciones, de hecho, este mecanismo será básicamente unidireccional. Por lo tanto, esta disposición exacerbará las asimetrías ya mencionadas entre los dos bloques económicos.

8.3.4 Código de conducta para árbitros

Una novedad que presenta al acuerdo (en comparación con otros TLC) es que incorpora un Código de Conducta para los árbitros en su Anexo II del capítulo de Solución de Controversias. Los movimientos de la sociedad civil en todo el mundo han estado exigiendo continuamente un código similar, ante la ausencia de transparencia y los conflictos de intereses recurrentes vistos en repetidos casos en los foros de arbitraje.

El Código de Conducta se aplica tanto a los árbitros como a los mediadores, actuando en el contexto de los procesos de resolución de disputas dentro del acuerdo. Las responsabilidades que deben cumplirse incluyen evitar comportamientos inadecuados, así como garantizar la imparcialidad e independencia y evitar situaciones de conflicto de intereses, ya sea directa o indirectamente. Cualquier candidato para un panel de arbitraje, que aparece en la lista de posibles árbitros, debe revelar cualquier interés, relación o asunto que pueda afectar su independencia o imparcialidad en el procedimiento. Cualquier situación que pueda permitir posibles violaciones de estas obligaciones debe comunicarse al Comité de Comercio y a las Partes.

De acuerdo con el Código de Conducta del Acuerdo, un árbitro no puede delegar la responsabilidad del caso a otra persona y solo debe tener en cuenta las cuestiones planteadas en el proceso de arbitraje (párrafo 6). El árbitro no debe verse influenciado por el interés propio, la presión externa, las consideraciones políticas, la opinión pública, la lealtad a ninguna de las Partes o el miedo a las críticas. Un árbitro no debe tomar instrucciones de ninguna organización o gobierno, ni estar afiliado a un gobierno, incluida una organización gubernamental. El árbitro tampoco aceptará ningún beneficio, directa o indirectamente, que interfiera o parezca interferir de alguna manera con el desempeño adecuado de sus funciones o aprovechar la posición para promover cualquier interés personal.

8.4 ADMINISTRACIÓN DEL ACUERDO: COMITÉ DE ASOCIACIÓN Y COMITÉS ESPECIALES

Todavía no se ha publicado un capítulo sobre Disposiciones generales del acuerdo. Sin embargo, diferentes secciones del acuerdo mencionan la creación de un comité general que estará en la parte superior del organigrama institucional para todo el acuerdo. Este comité no debe entenderse como técnico, por el contrario, es altamente político. Hará un seguimiento de todas las discusiones particulares de cada capítulo y tomará las decisiones finales. Aunque todavía no se ha publicado información sobre este Comité y

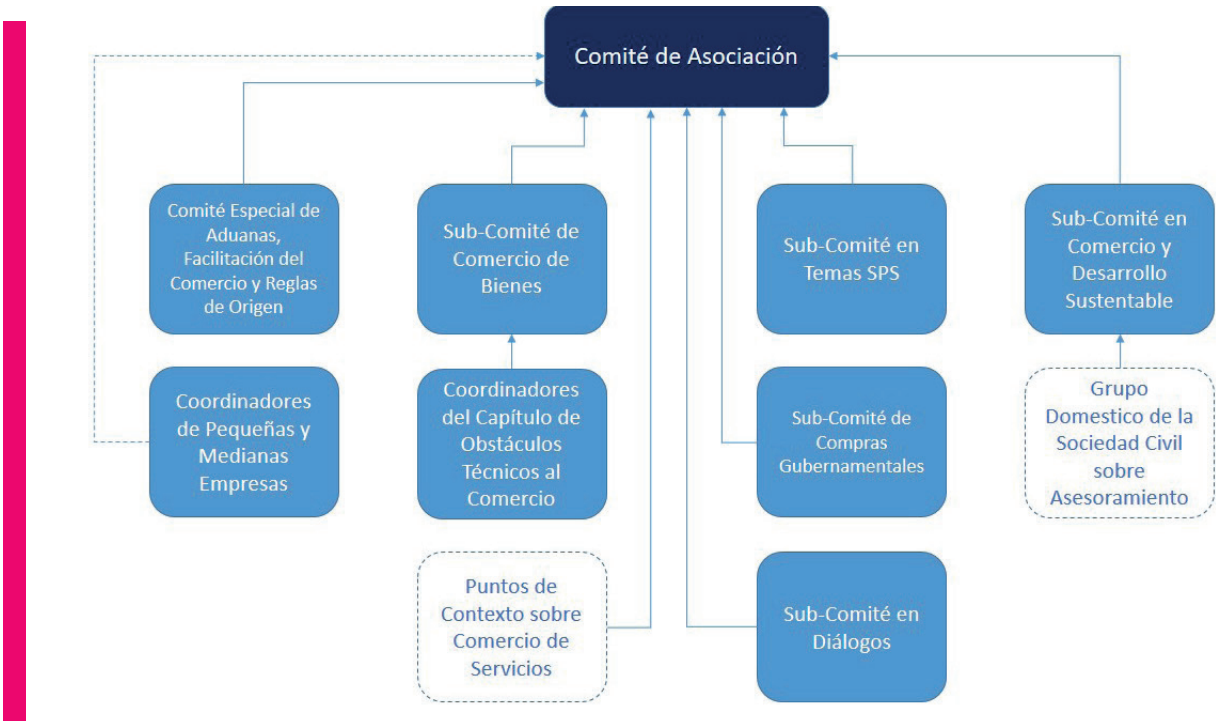
sus capacidades, podemos reconstruir la forma en que funcionará el acuerdo una vez que entre en vigor revisando las disposiciones específicas de varios de los capítulos publicados.

La Figura 3 muestra un posible organigrama para el acuerdo y sus capítulos. En la parte superior de la pirámide, encontramos el Comité de Asociación (CA). Todos los subcomités y grupos de coordinación informan al CA. Este está compuesto por las Partes miembros del acuerdo. Es el organismo principal para supervisar y coordinar el cumplimiento de todas las disposiciones. Encontramos en el texto al menos ocho subcomités temáticos, que presentarán informes al CA. Juntos, estos representan una arquitectura institucional potencial para la operación del acuerdo. Los diferentes subcomités mencionados en el texto del acuerdo son:

- Subcomité de Comercio de Bienes
- Comité Especial de Aduanas, Facilitación del Comercio y Reglas de Origen
- Coordinadores del capítulo OTC
- Coordinadores de pequeñas y medianas empresas
- Subcomité de asuntos sanitarios y fitosanitarios (SPS)
- Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (Subcomité TSD)
- Subcomité de Compras Públicas
- Subcomité de Diálogos

Además, el Grupo Asesor Nacional de la Sociedad Civil no informa al Comité de Asociación sino al Subcomité TSD, de la misma manera que los Coordinadores del capítulo OTC informan al Subcomité de Comercio de Mercancías.

FIGURA 3 - Relación entre el Comité de Asociación y los subcomités



Fuente: Luciana Ghiotto, Javier Echaide, 2019

Se pueden sacar varias conclusiones del hecho de que el capítulo sobre Disposiciones Generales aún no se ha publicado.

1. Todavía hay varios puntos con respecto a la administración general del acuerdo que no se han acordado entre los dos bloques. Este capítulo, incluso si parece ser sólo para fines legales, incluirá información sobre el proceso de ratificación del acuerdo y su entrada en vigor. También establece las condiciones para la retirada del acuerdo.

2. Las capacidades, el papel y el poder del Comité de Asociación no son meramente técnicos, sino altamente políticos. Como se mencionó en el capítulo sobre Diálogos, el papel de algunos de estos subcomités es crucial, ya que tienen muchas prerrogativas políticas que pueden establecer el rumbo que tome el acuerdo una vez que entre en vigor. Por lo tanto, la composición final de estos subcomités es de gran importancia, ya que no hay garantías contra la captura corporativa. Además, no hay disposiciones para el proceso de responsabilidad democrática de estos comités una vez que comienzan el trabajo. Algunas cuestiones clave siguen siendo oscuras, como la relación de estos comités con los parlamentos nacionales o regionales.

3. Todavía no hay claridad sobre el papel de la sociedad civil dentro del acuerdo. Como se explicó en el capítulo de TSD, las secciones que se refieren a la sociedad civil todavía están entre paréntesis, lo que significa que todavía no hay consenso sobre cómo funcionará esta participación. Esto es preocupante, ya que muestra que el papel de la sociedad civil probablemente se reducirá, ya que desempeña un papel muy limitado en el proceso de toma de decisiones y la administración del acuerdo.

8.5 NOTAS

[1] Torres, Nazarena (2019), "Las pymes apuntan a optimizar los beneficios del acuerdo Mercosur-UE". El Territorio, 8 de julio de 2019. En: https://www.elterritorio.com.ar/las-pymes-apuntan-a-optimizar-los-beneficios-del-acuerdo-mercosurue-35457-et (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[2] La Unión (2019), "Las pymes lanzaron nuevas críticas al acuerdo del Mercosur con la Unión Europea". 21 de julio de 2019. En: https://launion.com.ar/las-pymes-lanzaron-nuevas-criticas-al-acuerdo-del-mercosur-con-la-union-europea/ (Consultado el 15 de noviembre de 2019).

[3] Gammacurta, Guillermo (2019), "Acuerdo Mercosur-UE: pymes industriales reclaman atacar la competitividad sistémica". Ámbito Financiero, 30 de junio de 2019. En: https://www.ambito.com/acuerdo-mercosur-ue-pymes-industriales-reclaman-atacar-la-competitividad-sistemica-n5039969 (Consultado el 8 de noviembre de 2019).

[4] En el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) de Argentina, es una sociedad anónima, es decir, una empresa de carácter privado. Fue fundada en 1922 como una empresa estatal, pero fue privatizada en 1992 durante la presidencia de Carlos Menem. En 1999 fue comprado por Repsol español, dando a luz a Repsol YPF. En 2012, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner ordenó la expropiación del 51% de las acciones de la compañía que aún estaban en manos de Repsol. Pasaron al Estado, así como al control de la empresa. Es un buen ejemplo de una empresa que es oficialmente privada pero está controlada por el Estado, que se incluiría en este capítulo del Acuerdo.

09.
CONCLUSIONES

1. EL ACUERDO SE NEGOCIÓ DURANTE 20 AÑOS EN SECRETO Y SIN CONTROL DEMOCRÁTICO

El acuerdo entre el Mercosur y la UE es un nuevo ejemplo de cómo los gobiernos negocian acuerdos comerciales a espaldas de los ciudadanos sin ningún control o escrutinio democrático.

Antes de la publicación de los textos el 12 de julio de 2019, una organización social como *Greenpeace* fue quien había filtrado los últimos borradores en 2017. La sociedad civil de ambos bloques fue mantenida a distancia. Las organizaciones sindicales más representativas, como la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES), formaron parte de algunas rondas de negociación. Sin embargo, denunciaron públicamente el hecho de que su voz nunca fue escuchada, mientras que el lobby corporativo logró incluso dar cierre a algunos puntos problemáticos de capítulos específicos. Esto sucedió con las Reglas de Origen para el sector textil, donde las cámaras comerciales de ambos bloques llegaron a un acuerdo con el objetivo de desbloquear las negociaciones. No hubo tales consultas con las PyMEs, a pesar de que son las que más perderán con la liberalización en el sector textil o de autopartes, especialmente en Argentina y Brasil.

El análisis académico sobre este tema tampoco fue tenido en cuenta. La falta de estudios de impacto fue sintomática, especialmente en el bloque Mercosur. El estudio de impacto de sustentabilidad realizado por la LSE para la Comisión Europea fue publicado tres meses después del cierre de las negociaciones (en octubre de 2019), y no tuvo en cuenta los documentos publicados en julio de 2019. Esto significa que el estudio de impacto de ninguna manera guió a los negociadores durante el proceso, por lo cual su publicación en octubre fue prácticamente inútil. Esto muestra una fe bastante ciega en la liberalización del comercio sin tener en cuenta sus efectos ambientales o sociales.

Además, hasta enero de 2020 los otros dos pilares del acuerdo de asociación, de diálogo político y cooperación, aún no se han publicado. De hecho, no está claro si las negociaciones realmente han terminado sobre estos temas. Al mismo tiempo, los capítulos del pilar comercial también están incompletos y las disposiciones importantes como la del funcionamiento del acuerdo aún no están disponibles para el público. Por lo tanto, partes de este acuerdo permanecen en la sombra, mostrando la incoherencia de la "iniciativa de transparencia" de la ex-comisionada de Comercio, Cecilia Malström.

2. EL ACUERDO PROFUNDIZARÁ LAS ASIMETRÍAS COMERCIALES ENTRE LOS BLOQUES

El Mercosur y la UE tienen innegables asimetrías económicas. Una vez que entre en vigor, este acuerdo mantendrá y profundizará las asimetrías existentes. Los sectores que se beneficiarán en ambos bloques son los que ya son los más competitivos: en la UE, el sector industrial y el exportador de capital; en el Mercosur, el agronegocio.

La profundización del modelo primario-extractivo no es sólo un efecto de este acuerdo, sino que puede ser observado como consecuencia de otros acuerdos comerciales firmados por la UE con los países latinoamericanos. La prometida diversificación de exportaciones nunca sucedió. Por el contrario, se profundizó la extracción de recursos naturales y la dependencia de la exportación de recursos primarios (materias primas y productos agrícolas). Mercosur podría sufrir una mayor desindustrialización y la exacerbación de las consecuencias ambientales y sociales negativas que se derivan de la profundización de la producción basada en monocultivos y explotación de minerales. Esto mismo ya sucedió en otros casos como en Perú y Colombia, cuyo acuerdo con la UE ha estado vigente por más de 5 años.

Este tipo de acuerdos comerciales no solo favorecen la diversificación de las exportaciones, sino que también impulsan la concentración de capital en pocas manos (a menudo extranjeras) en el sector exportador. Por ejemplo, después de la entrada en vigor del acuerdo comercial entre Chile y la UE en 2005, las exportaciones aumentaron un 23% impulsadas por el cobre, pero las industrias nacionales solo vieron un crecimiento de las exportaciones del 2% en ese período (Ahumada, 2019). En resumen, todos estos casos muestran que los acuerdos comerciales firmados por la UE con países sudamericanos han profundizado su tendencia a especializarse en la producción de materias primas y la explotación de recursos naturales, sacrificando bosques y ecosistemas diversos, esenciales para crear un ambiente saludable y mitigar el cambio climático. Al mismo tiempo, las importaciones industriales desde la UE han aumentado, profundizando la desigualdad económica entre las regiones.

En los países del Mercosur, el acuerdo tendrá un impacto directo en algunos sectores productivos que hoy generan una importante cantidad de empleo, especialmente en los sectores de autopartes, maquinarias, químicos, textiles y calzado. Todos estos sectores verán los aranceles de importación sustancialmente reducidos. Además, las nuevas Reglas de Origen adoptadas en sectores como los textiles implican un reconocimiento de origen diferente de los utilizados en el Mercosur. Es probable que este cambio conduzca a la triangulación de productos desde terceros países como India o China, beneficiando así a las grandes marcas textiles europeas como Zara o H&M, mientras pone en riesgo el empleo en Brasil y Argentina.

El acuerdo entre el Mercosur y la UE también provocará el desmantelamiento de las cadenas de valor regionales que han funcionado desde la creación del bloque. Una parte importante de la compra brasileña de productos industriales y de consumo argentinos y uruguayos será reemplazada por la compra de productos europeos. Para Argentina, esto será desastroso, ya que Brasil representa el 16% de las exportaciones totales de Argentina (en 2018), lo que constituye el principal destino de las exportaciones del país. Además, es especialmente preocupante para la industria de autopartes. Si el acuerdo entra en vigencia, veremos un aumento en el conflicto laboral y la protesta social en los cinturones productivos de la zona norte del Gran Buenos Aires en Argentina y la zona industrial de Sao Paulo en Brasil.

Además, el acuerdo tendrá un impacto sustancial en los pequeños productores agrícolas de ambos lados del Atlántico. Si bien el poder económico se concentrará en manos de unos pocos exportadores de productos agrícolas, las pequeñas granjas enfrentarán las consecuencias perjudiciales de una mayor liberali-

zación agrícola. En la UE, los productores de azúcar y etanol, así como los sectores avícola y porcino, se verán afectados ya que tendrán que lidiar con una competencia aún más intensa con Brasil, uno de los productores y exportadores más importantes de estos productos en el mundo.

3. EL ACUERDO CONDUCIRÁ A LA HOMOGENEIZACIÓN DE LAS REGULACIONES ENTRE LOS DOS BLOQUES, PONIENDO EN RIESGO LOS ESTÁNDARES AMBIENTALES Y DE SALUD

La homogeneización de las normas y reglamentos es uno de los principales objetivos de los acuerdos comerciales, ya que ayuda a reducir los costos asociados al comercio. Esto se conoce como facilitación del comercio, lo que lleva a la reducción de todas las "cargas" regulatorias que enfrentan los operadores del comercio. Sin embargo, esta "facilitación", que en efecto conduce a la minimización de las regulaciones y controles, podría poner en riesgo la salud humana o ambiental. El estudio de impacto conducido por la Universidad de Manchester estimó que la mitad de los beneficios que las empresas de la UE podrían obtener con el acuerdo se derivarían de medidas relacionadas con la reducción de las barreras técnicas al comercio.

Sin embargo, estas "barreras técnicas al comercio" incluyen cuestiones delicadas como la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, los criterios para la aprobación de organismos genéticamente modificados (OGM), criterios de bienestar animal y áreas libres de plagas, entre otras cuestiones.

Los países del Mercosur poseen bajos estándares en estas áreas, porque el modelo biotecnológico agrario se basa en el cultivo de semillas modificadas genéticamente y en el uso de pesticidas y fertilizantes. Por lo tanto, es probable que los cuatro países del Mercosur presionen intensamente a la UE para que flexibilice sus normas y no apliquen el principio precautorio para, por ejemplo, la aprobación sincrónica de OGM. Esto afectará negativamente tanto a los consumidores europeos como a los del Mercosur: sobre los primeros cae la posible reducción de las regulaciones que los protegen, mientras que los segundos verán profundizados los impactos del uso cada vez más pronunciado de agroquímicos y pesticidas. A ambos lados del Atlántico, pierden los consumidores, los ríos, los lagos, los animales y la biodiversidad.

Entonces, el acuerdo ampliará las cuotas de importación de alimentos y productos agrícolas del Mercosur basados en la producción con OGM y pesticidas. Los capítulos relevantes establecen disposiciones para que se respeten las normas de la UE, pero al mismo tiempo, no está claro que los controles que puedan realizarse a las importaciones sean suficientes para garantizar dicho respeto. El acuerdo también permite la autocertificación de los exportadores bajo el control de las agencias estatales. Sin embargo, este mecanismo de control ya ha demostrado ser fácilmente corruptible, como se vio con los recientes escándalos de carne en Brasil. Por lo tanto, el acuerdo permitirá que se importe más carne a la UE, mientras que se reducirán los controles de importación. De hecho, estos controles de importación en las fronteras de la UE ya son completamente insuficientes, como explica un informe de 2017 de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria. Será entonces más difícil garantizar la protección del consumidor en la UE si el acuerdo entra en vigor.

El acuerdo también perjudicará a la población de los países del Mercosur. El aumento en la exportación de productos agrícolas a la UE conducirá a una profundización del modelo de agronegocios. Las semillas

genéticamente modificadas y el uso extensivo de fertilizantes y pesticidas, que tienen un impacto negativo en la salud de las poblaciones locales y el medio ambiente, se expandirán. Los fertilizantes y pesticidas utilizados en el Mercosur son fabricados por megacorporaciones europeas, como BASF y Bayer-Monsanto, entre otras. Producen sus químicos en los países del Mercosur mientras presionan por el uso de estos productos en la producción de, por ejemplo, soja, que posteriormente se exporta a la UE para la alimentación animal.

El riesgo de la flexibilización de las normas se ve agravado por el hecho de que el principio precautorio sólo se incluye en el capítulo no exigible sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, pero no en los capítulos esenciales que abordan estas cuestiones, por ejemplo, los capítulos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el de Diálogo. La UE cedió ante la presión del Mercosur en este caso. Un principio precautorio fuerte y aplicable es crucial, no solo para los consumidores europeos. El apoyo activo de este principio también ayudaría a las organizaciones regionales que denuncian el uso masivo de pesticidas en Brasil, Argentina y Paraguay.

4. EL ACUERDO GARANTIZA MÁS NEGOCIOS PARA LAS GRANDES EMPRESAS, ESPECIALMENTE LAS EUROPEAS

Como vimos en los capítulos de Contratación Pública, Servicios y Derechos de Propiedad Intelectual, las corporaciones europeas son económicamente más fuertes y están mejor posicionadas que sus contrapartes del Mercosur. El acuerdo profundizará la asimetría existente entre las empresas a ambos lados del Atlántico.

Un claro ejemplo de esto es la contratación pública. Todos los niveles en los que ocurre la contratación pública, incluso en entidades autónomas como las universidades públicas, se abrirán a licitación internacional. Aunque esta disposición afecta a ambos bloques, es especialmente perjudicial para las PyMEs en los países del Mercosur, ya que se las pone a competir con las grandes corporaciones europeas. La UE reconoció este hecho en el "Acuerdo en principio", afirmando que: "facilitará que las empresas europeas puedan ofertar y ganar contratos gubernamentales".

Lo mismo ocurre con los capítulos sobre Servicios y Derechos de Propiedad Intelectual, donde las empresas de la UE mantienen grandes monopolios. El acuerdo incluye principios como el trato nacional y el acceso a mercado, sin limitar el número de proveedores ni establecer la necesidad de transferencia de tecnología. Además, el acuerdo incluye disposiciones que prohíben la promoción de esquemas de "comprar local" o "comprar nacional", o incluso dar compensación a las empresas locales que compiten con las grandes corporaciones. Asimismo el libre flujo de datos, relevante para las empresas tecnológicas, está garantizado y no se pueden imponer derechos de aduana o aranceles a las transacciones de comercio electrónico. Esto permite una concentración aún mayor de riqueza y garantiza más negocios para las grandes empresas.

Debe recordarse que la mayoría de las inversiones entre la UE y los países del Mercosur están protegidas por Tratados Bilaterales de Inversión, aunque el acuerdo en sí no incluye el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado.

En resumen, el acuerdo abre nuevos mercados especialmente para las empresas de la UE, al tiempo que impide el uso de políticas públicas para regular las inversiones, los servicios, el comercio electrónico o el movimiento de capitales. Tales medidas afectarán particularmente a los países del Mercosur y conducirán a una mayor destrucción de las cadenas de valor locales y regionales, al tiempo que aumentan la dependencia de las empresas transnacionales. Mientras tanto, estas compañías no estarán obligadas a hacer compromisos vinculantes para cumplir con los derechos humanos o las normas ambientales, ya que el acuerdo no establece mecanismos de responsabilidad exigibles para las corporaciones, sino que se basa en medidas de responsabilidad social empresaria opcionales y autorreferenciales, que las corporaciones mismas puede definir.

5. EL ACUERDO AUMENTARÁ LAS EMISIONES DE CO2 Y ACRECIENTA EL RIESGO DE DEFORESTACIÓN

El acuerdo conducirá a un aumento en la emisión de gases de efecto invernadero y expandirá la deforestación. Las estimaciones a este respecto varían de menos del 1% (LSE, 2019) a un aumento de más del 30% (Grain, 2019) de las emisiones de CO2 (y en estas cifras ni siquiera se tienen en cuenta otros gases de efecto invernadero). Esto llega en un momento en que finalmente se están haciendo esfuerzos significativos para reducir las emisiones con el fin de combatir el cambio climático, y cuando la UE presentó recientemente su Acuerdo Verde (*Green Deal*) para alcanzar la neutralidad de carbono en 2050.

El aumento de las emisiones provendrá de varias fuentes. Una es la expansión del modelo agrícola en los países del Mercosur. Este sector se expandirá de manera intensiva y extensiva, utilizando más tecnología (incluyendo más pesticidas y fertilizantes) y también expandiéndose hacia territorios aún no utilizados para la producción agrícola. De hecho, el 25-30% de las emisiones anuales se pueden atribuir a cambios en el uso del suelo. Bosques como el Amazonas y el Gran Chaco serán sacrificados (aunque ya lo son), las poblaciones indígenas y los pequeños agricultores expulsados de sus territorios y las metas relacionadas con la mitigación del cambio climático serán socavadas e ignoradas.

De hecho, la UE ya importa grandes cantidades de soja y carne que provienen de tierras deforestadas. Se observa una marcada inconsistencia entre la política comercial del bloque y sus compromisos en el Acuerdo de París: por un lado la UE declara la intención de proteger el Amazonas y condena los incendios que sucedieron en agosto de 2019, pero al mismo tiempo negocia un acuerdo comercial que aumenta la compra de bienes provenientes de las áreas afectadas.

La expansión del comercio bilateral promovida por el acuerdo también generará más emisiones, ya que aumentará la circulación de los buques que transportan mercancías de un bloque a otro. Sin embargo, muchos de los productos donde habrá reducción de aranceles y se verá aumentado el comercio, se producen de manera competitiva al interior de cada uno de los bloques, como el caso de las frutas y verduras. Sorprendentemente, nada en este acuerdo contempla la posibilidad de utilizar obligaciones legalmente exigibles para mitigar el impacto del comercio en el clima.

6. EL ACUERDO NO PREVÉ MECANISMOS EXIGIBLES PARA IMPLEMENTAR LAS DISPOSICIONES DEL CAPÍTULO DE COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El acuerdo no contribuye a los esfuerzos para garantizar la implementación del Acuerdo de París o cualquier otra disposición mencionada en el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible (TSD), por ejemplo, aquellos para combatir la tala ilegal o implementar estándares laborales fuertes.

Las cláusulas en el capítulo de TSD son de *soft law* (no exigibles) y no se pueden hacer cumplir de manera efectiva. No se prevén sanciones en los casos en que los Estados no respeten las disposiciones del capítulo, por ejemplo, al adherirse al Acuerdo de París. Además, el lenguaje utilizado en el capítulo debilita sus disposiciones, dando menos importancia a la protección del clima, al tiempo que otorga un amplio margen para que los Estados eviten cumplir compromisos específicos.

La defensa de la Amazonía y los bosques en América del Sur no es simplemente un problema legal, y el cambio climático no puede mitigarse insertando una referencia al Acuerdo de París en el capítulo de TSD, incluso si fuera exigible. Todo el acuerdo, tal como está, tendrá un impacto significativamente negativo en el medio ambiente y el clima, como se describe en el punto anterior. Por lo tanto, las cuestiones relacionadas con la protección del desarrollo sostenible, los bosques y el cambio climático necesitan mucho más que mecanismos de cooperación voluntaria en los acuerdos comerciales para garantizar que se tomen medidas reales y creíbles.

7. EL ACUERDO REDUCIRÁ EL BIENESTAR ANIMAL

El acuerdo no garantiza el bienestar animal de ninguna manera. Por el contrario, la expansión de la cuota de exportación para el Mercosur profundizará la cría intensiva de ganado mediante el uso extensivo de corrales de engorde (*feedlots*), lo que reduce los costos para los productores. El acuerdo no establece estándares de calidad para la carne que llega a la UE bajo el nuevo esquema tarifario. Solo la cuota Hilton garantiza la importación de carne de alta calidad. Sin embargo, es muy probable que los productores de Mercosur exporten carne de bovino de *feedlot* hacia la UE en lugar de carne de pastoreo, ya que cada vez más granjas se han convertido en corrales de engorde.

En resumen, el acuerdo incentivará la intensificación de la cría de ganado en corrales de engorde, donde hay superpoblación de vacas y su dieta no es adecuada. La incomodidad animal también trae incomodidad a quienes consumen carne de res y otras carnes. Cambiar la dieta de los animales ha dado lugar a una serie de enfermedades, como el Síndrome Urémico Hemolítico, que ya es un gran problema en países como Argentina.

8. EL ACUERDO ESTABLECE UNA BUROCRACIA INSTITUCIONAL CON PRERROGATIVAS EXTRAORDINARIAS

El acuerdo crea una burocracia cuyo papel es oscuro. No hay garantías de que los grupos corporativos no puedan capturar los subcomités creados por varios capítulos. Algunos de estos subcomités tienen poderes que van más allá del acuerdo. Depende de los grupos de trabajo determinar los representantes de los bloques que integran la membresía de los subcomités; pueden ser representantes de los Estados, pero también "partes interesadas" (*stakeholders*) del sector privado. Tampoco hay garantía de que haya una responsabilidad democrática de estos grupos.

Si bien se prometió a la sociedad civil "un papel explícito en la implementación del Acuerdo", el texto en su forma actual da poco espacio para su participación. La sociedad civil puede participar en grupos asesores nacionales, pero solo en disputas relacionadas con el desarrollo sostenible, presentando comentarios. La sociedad civil no tendrá ningún poder de control, y todavía menos poder para influir en las decisiones tomadas sobre los posibles problemas que surjan al implementar el acuerdo. Por lo tanto, parece que las instituciones administrativas establecidas se crearon para que las élites políticas y económicas velen por sus propios intereses.

9. AÚN SE ESTÁN NEGOCIANDO ALGUNOS PUNTOS PROBLEMÁTICOS, A PESAR DE QUE EL ACUERDO ESTÁ EN PROCESO DE REVISIÓN TÉCNICA Y LEGAL

El proceso de depuración legal ha demostrado ser un proceso altamente político y no es improbable que se realicen cambios significativos. Lo mismo sucedió con el proceso de revisión del CETA: aproximadamente el 20% del texto cambió durante la revisión técnica en febrero de 2016.

Aún no se ha publicado un capítulo importante, el de Disposiciones Generales, así como varios cronogramas y anexos. El capítulo sobre Disposiciones Generales incluirá información crucial sobre el proceso de ratificación del acuerdo y su entrada en vigor. También define el funcionamiento del Comité de Asociación, que es el organismo que supervisa la aplicación de todo el acuerdo, y al que informan todos los Subcomités. Sin un conocimiento preciso de cómo está compuesto ese Comité, y qué relación tendrá con los poderes legislativos de los países del Mercosur y el Parlamento Europeo, no hay nada que garantice que se incluyan mecanismos de control y escrutinio democráticos.

Además, en algunos capítulos, los puntos clave aún permanecen entre corchetes, con la adición de "Notas para los negociadores", lo que indica que la negociación no está cerrada en estos asuntos. Entonces, en algunos capítulos, la redacción final probablemente moverá el equilibrio a favor de un bloque u otro.

10. NADA IMPIDE LA INCORPORACIÓN DE NUEVOS TEMAS (COMO LA PROTECCIÓN DE LAS INVERSIONES) UNA VEZ QUE EL ACUERDO ENTRE EN VIGOR

En los últimos años, la UE ha impulsado la "modernización" de sus acuerdos de asociación con Chile y México, promoviendo la inclusión de un capítulo de Inversión que incluye cláusulas de protección de la inversión extranjera. Aunque el acuerdo con Mercosur no tiene actualmente un capítulo de Inversión, no hay garantía de que la UE no intente incluir uno en el futuro.

La estrategia de la Comisión Europea de 2015, titulada "Comercio para Todos" (*Trade for all*), expresa el deseo de renegociar los acuerdos "antiguos" que se firmaron antes del Tratado de Lisboa de 2009 y que por ello no incluían la negociación de capítulos de inversiones de modo comunitario.

La UE promovió unilateralmente estas renegociaciones. Un estudio encargado por el Parlamento Europeo muestra que los sectores empresariales tanto en México como en la UE no tenían un gran interés en renegociar el acuerdo. La UE presenta estas renegociaciones como "modernizaciones". Pero de hecho, condujeron a la inclusión de un capítulo específico sobre protección de la inversión que contiene el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS), ahora reinventado como el Sistema de Tribunales de Inversión (ICS, por sus siglas en inglés). El mecanismo ICS es una propuesta *ad hoc* de la UE que aborda algunas de las numerosas críticas a sistema ISDS, por ejemplo la revisión de los criterios para la selección de árbitros (Olivet y Pérez Rocha, 2016). Sin embargo, no propone cambios estructurales al sistema de protección de la inversión ni revisa las cláusulas que convierten a los derechos de los inversores en *hard law*, por encima del respeto de los derechos humanos y ambientales.

En el caso de los países del Mercosur, dicha modernización tendría un impacto directo en cómo se protegen las inversiones extranjeras en el bloque, principalmente porque los cuatro países del Mercosur tienen diferentes esquemas de protección de inversiones. Mientras que Argentina tiene 49 tratados de inversión en vigor, Uruguay y Paraguay 31 y 24 respectivamente, Brasil actualmente no tiene TBI que permita el uso de ISDS. Por lo tanto, una futura modernización del acuerdo, como se realizó anteriormente con México y Chile, tendría un impacto directo en Brasil. Para este país, implicaría la inclusión de una protección total de las inversiones europeas en su territorio.

En conclusión, una vez que el acuerdo entre en vigor, el conjunto de cláusulas presentadas en el acuerdo UE-Mercosur podría ampliarse a través de futuras negociaciones.

9

10. BIBLIOGRAFÍA

Abdenur, E. A. (2019), "A double-edged sword: The climate politics of the Mercosur-EU Agreement". Climate Diplomacy, 20 de agosto 2019. En: https://www.climate-diplomacy.org/news/double-edged-sword-climate-politics-mercosur-eu-agreement

Baltensperger, M. & Dadush, U. (2019), "The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks". Policy Contribution, Issue n°11, Septiembre de 2019. En: https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/09/PC-11_2019.pdf

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

Cepparo, M. E. *et al* (2007), "El acuerdo pesquero entre la Argentina y la Comunidad Económica Europea. Su impacto en la Patagonia meridional. 1994-1999". Magallania, Vol. 35(2): 35-52.

Comisión Europea (2019a), "New Mercosur - EU agreement. The Agreement in Principle". 1° de julio de 2019. En: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf

Commisión Europea (2019b), "Beef and Veal market situation". CMO Committee, 21 de noviembre de 2019. En: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/beef-veal-market-situation_en.pdf

Consejo Europeo (1999), "Directives de negotiation, par la Commission, d´un accord d´association entre les parties". 17 de septiembre 1999. En: https://www.bilaterals.org/?ue-mercosur-directives-de&lang=en.

Echaide, J. & Ghiotto, L. (2008), *Qué es el libre comercio. Entre mitos y realidades*. Capital Intelectual, Buenos Aires.

Español, P. (2018), "Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea", en Análisis N°28, Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.

Eurogroup for animals (2019), "Animal welfare in the EU-Mercosur trade agreement". Draft, October 2019.

Fernández-Maldonado, E. (2018), "Una aproximación al rol de la sociedad civil peruana en los procesos de negociación y seguimiento del Acuerdo Perú–Unión Europea". En Alarco *et al* (eds.) "¿Qué pasó a cinco años del TLC entre Perú y la Unión Europea?" REDGE. Lima.

Foglia, A. (2019) "Acuerdo Mercosur-UE, la situación de Paraguay y Uruguay". En *Acuerdo UE-Mercosur; los temas más controversiales*. Dossier especial. GENCI, Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Septiembre de 2019.

Frenkel, A. & Ghiotto, L. (2019), "Los perdedores de siempre: apuntes sobre el acuerdo Mercosur-Unión Europea". Opinión; Nueva Sociedad, Julio de 2019. En: https://nuso.org/articulo/ue-mercosur-europa-ganadores-perdedores-integracion/

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

Fundación Grupo Efecto Positivo (2017) *Acuerdo de Asociación Birregional entre el Mercosur y la Unión Europea: impacto del capítulo de Propiedad Intelectual sobre las compras públicas de medicamentos en la República Argentina*. Reporte. Disponible en: http://fgep.org/wp-content/uploads/2017/12/INFORME-TLC-completo-para-imprimir_rev-CB_MB.pdf.

Ghiotto, L. & Guamán, A. (2019), "¿Facilitación o protección para las inversiones extranjeras? Nuevos elementos del debate global". Revista Ciclos, Buenos Aires, n°51.

Ghiotto, L. (2019), "Las promesas incumplidas de los Tratados de Libre Comercio y de Inversión en América Latina: un balance a 25 años". *En prensa*.

Hinojosa, L. (2008), "EU-MERCOSUR Trade Agreement: Potential Impacts on Rural Livelihoods and Gender (with Focus on Bio-fuels Feedstock Expansion)". BWPI Working Paper 81. University of Manchester.

Larisgoitía, A. & Bianco, C. (2018), "Tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE: más problemas para la clase trabajadora argentina". Análisis N°28, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Lerena, C. (2019), "Claroscuros del acuerdo del Mercosur con la Unión Europea en materia pesquera e industrial naval". Fundación Nuestro Mar, 21 de octubre 2019. En: https://www.nuestromar.org/67560-06-2019/claroscuros-acuerdo-mercosur-uni-n-europea-en-materia-pesquera-e-industrial-naval-dr-c-sar-lerena.

London School of Economics (LSE) (2018), "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Final Inception Report". 24 de enero de 2018. En: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156631.pdf

London School of Economics (LSE) (2019), "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report". 3 de octubre de 2019. En: http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf

Makuc, A.; Duhalde, G; Rozemberg, R. (2015), "La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: ¿Quo Vadis?". Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Sector de Integración y Comercio (INT). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Míguez, C. & Crivelli, A. (2014), "El acuerdo Mercosur-UE: los sectores promotores en Brasil y los desafíos actuales para la integración". Revista de Ciencias Sociales. Costa Rica. N°144.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina (2019), "Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea", junio de 2019. En: https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/mercosur_ue_-_tabla_de_bienes_0.pdf

Molle, G. (2008), "Negociación Mercosur-Unión Europea". Revista del Centro de Economía Internacional (CEI). N°11. Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior (ODEP) (2017), "Acuerdo Unión Europea-Mercosur: 186.000 puestos de trabajo en riesgo. Reporte". Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).

Olivera, M. & Villani, D. (2017), "Potenciales impactos económicos en Argentina y Brasil del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea". Revista Ensayos de Economía. N°50. Sao Paulo.

Olivet, C. & Pérez Rocha, M. (2016), "Desenmascarados: Los derechos corporativos en el renovado TLC México-Unión Europea". Transnational Institute (TNI) & Institute for Policy Studies (IPS), 16 de junio de 2016. En: https://www.tni.org/es/publicacion/desenmascarados-los-derechos-corporativos-en-el-renovado-tlc-mexico-union-europea

OMC, "Acuerdo sobre Facilitación de Comercio; Facilitar la circulación de las mercancías a través de las fronteras". En: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/20y_s/wto_tradefacilitation_s.pdf

OMC y OCDE (2019), "Facilitating trade through regulatory cooperation. The case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees". En: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtsps19_e.pdf

Paikin, D. (2018), "El Acuerdo Mercosur-Unión Europea en términos comerciales: ¿un posible vehículo para el fin del propio MERCOSUR?". Análisis N°28, Fundación Friedrich Ebert.

Pascual, R. & Ghiotto, L. (2019), "La política exterior de Macri: la ofensiva contra el trabajo de cara al mundo". En Belloni & Cantamutto (eds.) *La economía política de Cambiemos; ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Batalla de Ideas. Buenos Aires.

Perelmuter, T. (2018) "Propiedad intelectual en semillas: los dispositivos del cercamiento jurídico en Argentina". Revista Mundo Agrario, diciembre 2018, vol 19, n°42, Universidad Nacional de La Plata.

Poth, C. (2019), "Biotecnología, ciencia y poder. Un análisis crítico sobre la regulación en torno a las semillas genéticamente modificadas". Revista Administración Pública y Sociedad. N°7. Enero-julio 2019.

REDGE (2017), *Queja contra el gobierno peruano por falta de cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales previstos en el acuerdo comercial entre Perú y la Unión Europea*. REDGE-11.11.11. Lima.

Sanahuja, J.A. & Rodríguez, J. (2019), "Veinte años de negociación Mercosur-Unión Europea: Del Interregionalismo a la crisis de la globalización". Documento de Trabajo n° 13. Fundación Carolina, Septiembre de 2019. En: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_13.pdf

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

Slipak, A. & Ghiotto, L. (2019), "América Latina en la Nueva Ruta de la Seda; El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica". Cuadernos de Estudios Latinoamericanos (CEL), Volumen IV, N°7. Buenos Aires.

Universidad de Manchester (2007), "Estudio de Impacto del acuerdo de asociación en curso de negociación entre la Comunidad Europea y el Mercosur - Estudio del sector automotor. Informe de mitad de ciclo". Abril de 2007. En: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/april/tradoc_134569.pdf

Universidad de Manchester (2009), "Final Overview Trade SIA EU-Mercosur". Marzo de 2009. En: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/april/tradoc_142921.pdf

Vila Seoane, M. (2019), "El caballo de Troya del "comercio electrónico" en el Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea". ALAI, 15 de julio de 2019. En: https://www.alainet.org/en/node/200984 (Consultado el 10 de diciembre de 2019).

Vila Seoane, M. & Saguier, M. (2019) "Ciberpolítica, digitalización y relaciones internacionales: un enfoque desde la literatura crítica de economía política internacional". Revista Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid; Número 40.

Zelicovich, J. (2019), "El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final". Fundación Carolina. N°13/2019.

SOBRE LOS AUTORES

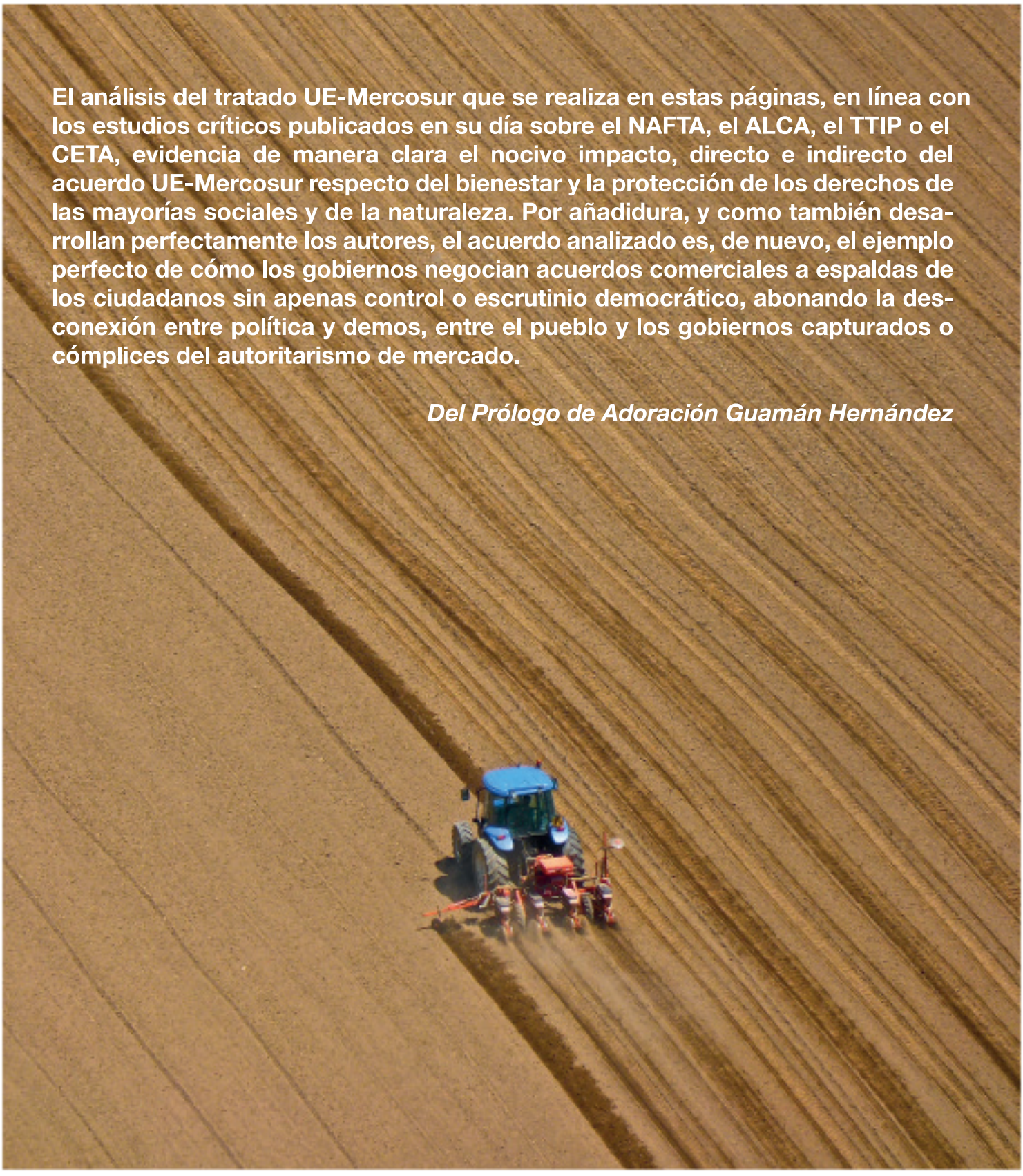
La Dra. Luciana Ghiotto es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en Argentina. Es profesora en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Posee un doctorado en Ciencias Sociales y trabaja en temas de Economía Política Internacional, especialmente en agendas de comercio e inversión. También colabora con el Transnational Institute (TNI) y actualmente es la coordinadora de la *Plataforma América Latina mejor sin Tratados de Libre Comercio*. Es miembro del Grupo de Trabajo "Lex Mercatoria, derechos humanos y democracia" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

El Dr. Javier Echaide es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en Argentina. Es profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). Posee un doctorado en Derecho Internacional y trabaja en temas de comercio internacional e inversión y su impacto en los derechos humanos, especialmente el derecho al agua. Ha trabajado como consultor para la UNCTAD y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Es también miembro del Grupo de Trabajo "Lex Mercatoria, derechos humanos y democracia" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

10

El análisis del tratado UE-Mercosur que se realiza en estas páginas, en línea con los estudios críticos publicados en su día sobre el NAFTA, el ALCA, el TTIP o el CETA, evidencia de manera clara el nocivo impacto, directo e indirecto del acuerdo UE-Mercosur respecto del bienestar y la protección de los derechos de las mayorías sociales y de la naturaleza. Por añadidura, y como también desarrollan perfectamente los autores, el acuerdo analizado es, de nuevo, el ejemplo perfecto de cómo los gobiernos negocian acuerdos comerciales a espaldas de los ciudadanos sin apenas control o escrutinio democrático, abonando la desconexión entre política y demos, entre el pueblo y los gobiernos capturados o cómplices del autoritarismo de mercado.

Del Prólogo de Adoración Guamán Hernández



THE GREENS/EFA in the European Parliament
FUNDACIÓN ROSA LUXEMBURGO
CLACSO