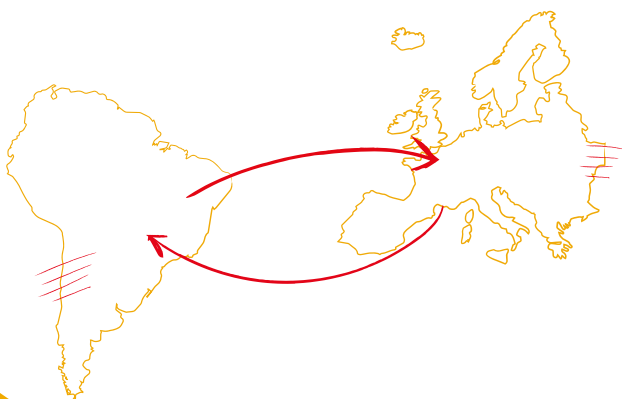


ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

ANÁLISIS DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-MERCOSUR

Sus impactos en el Uruguay desde una perspectiva de historia política

Gerardo Caetano
Nicolás Pose
Junio de 2020



La confirmación del tratado entre la UE y el Mercosur, aún sin ratificar, tendrá consecuencias e impactos previsibles, analizados en este artículo por Caetano y Pose.



En primer lugar, exponen los antecedentes del proceso de negociación desde 1995 a la actualidad, enumerando los diferentes posicionamientos frente al tratado de los principales actores implicados tanto en Uruguay como en Argentina y Brasil.



Por otro lado, indagan sobre posibles costos y beneficios, partiendo de la base de datos actuales y tendencias de los últimos años de la economía regional. Finalmente, proponen ciertas modificaciones al tratado, procurando un mayor balance en los beneficios para el capital y el trabajo.

Contenido

	Prólogo	4
	Introducción	6
1.	ALGUNOS ANTECEDENTES INSOSLAYABLES	7
2.	ACUERDO Y POSICIONAMIENTOS EN URUGUAY	9
3.	INDAGACIÓN SOBRE BENEFICIOS Y COSTOS	12
4.	INFORMACIÓN, LEGITIMIDAD Y MODELOS EN PUGNA	16
5.	MODIFICACIONES PROPUESTAS	18

Prólogo

Veinte años después del inicio formal de las negociaciones, el 28 de junio 1999, Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE) firmaron un acuerdo político para la suscripción de un acuerdo de asociación estratégica.

Este extenso proceso de negociación transcurre entre distintos momentos históricos para ambos bloques regionales. Al lanzarse las negociaciones, el Mercosur se encontraba en un momento bisagra: al tiempo que avanzaba en su constitución institucional y reafirmaba su vocación de constituirse a mediano plazo en un espacio económico integrado con características de unión aduanera, los países miembros comenzaban a transitar un período de fuerte crisis económica, que sería acompañada de altos niveles de conflictividad entre los socios. Por su parte, la Unión Europea estaba en proceso de despliegue de su estrategia «Europa Global», centrada en la apertura de mercados internacionales para los productos y empresas europeos. En particular, en América Latina, la estrategia europea tenía el sentido de disputar posiciones geoeconómicas con los Estados Unidos, en proceso de construcción de un área de libre comercio continental.

Un acuerdo entre el Mercosur y la UE sería el primer acuerdo entre dos procesos de integración regional, lo que le daba un rasgo distintivo al proceso de negociación.

Transcurridos diversos momentos de lanzamiento, estancamiento y relanzamiento de las negociaciones, la posible culminación del proceso se desencadena en un momento de particular caos en las dinámicas de negociación del comercio internacional: la largamente agonizante pulsión multilateral de la Organización Mundial del Comercio, el viraje hacia la negociación de acuerdos megaregionales derivado —a raíz del bloqueo estadounidense— en la consolidación de agendas de negociación promercado que trascienden y se replican en diversos formatos, el despliegue de estrategias proteccionistas con riesgos continuos de guerra comercial global son elementos de contexto fundamentales para entender la aceleración del proceso negociador a partir de 2016.


Por su parte, el Mercosur se encuentra en un momento político delicado, marcado por la ruptura democrática a partir del quiebre institucional en Brasil y la vuelta al gobierno de fuerzas políticas liberal-conservadoras y ultraconservadoras inicialmente en los dos mayores socios. Posteriormente, el cambio político en Argentina permite reabrir algunas interrogantes sobre la posición plasmada por el macrismo. Finalmente, en Uruguay, la negociación y firma del acuerdo ha marcado una línea de transición entre gobiernos de derecha e izquierda, sin que se modificara sustancialmente la visión oficial.

En el transcurso del proceso de negociación birregional, la agenda económica comercial va ganando centralidad, al tiempo que la agenda de diálogo político y cooperación no parece dar completa cuenta de la potencialidad que se desprende de la larga historia de diálogo y construcción conjunta de ambos procesos de integración regional. El principio de acuerdo alcanzado tiene las características típicas de un tratado de libre comercio de esta época.

Para el Mercosur sería el primer acuerdo extrazona con real impacto comercial en las economías miembros y en la conformación del espacio económico integrado como tal.

La vigencia de un tratado de esta naturaleza tiene impactos concretos en el espacio democrático para la elaboración de políticas públicas para el desarrollo. El acuerdo tendrá implicancias en las posibilidades de inserción económica internacional para el Uruguay, tanto en su relacionamiento con el Mercosur como en el comercio transatlántico. Será un condicionante importante para desafíos estructurales persistentes, en particular en la transformación de la estructura económico-productiva como estrategia para la generación de condiciones materiales para una trayectoria de desarrollo orientada a la justicia social, la justicia de género y la sustentabilidad ambiental.

El debate público sobre estas políticas aporta a la democratización de los procesos de decisión y brinda mayores garantías para que impacten en la mejora de las condiciones de vida de las sociedades.



El trabajo de la Fundación Friedrich Ebert tiene el objetivo de fortalecer el diálogo político en torno a esta agenda, promoviendo análisis de impacto desarrollados en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Esta publicación forma parte de una serie de análisis que impulsamos desde la FES en Uruguay, con el objetivo de promover la difusión de voces diversas sobre los impactos posibles del tratado, para fortalecer perspectivas progresistas en el debate público a nivel nacional, regional y birregional.

SEBASTIAN SPERLING

Representante

VIVIANA BARRETO

Directora de proyecto

Fundación Friedrich Ebert en Uruguay

Introducción

En el presente texto y a partir de una versión que hace hincapié en la consideración de los intereses nacionales y sectoriales de Uruguay, se analizan distintos elementos que tienen que ver con las consecuencias y los impactos previsibles que en esa perspectiva tendría la confirmación del tratado entre la Unión Europea y el Mercosur, concertado en primera instancia en 2019 pero al que aún falta ratificar. En ese marco, se consideran los principales antecedentes del proceso de negociaciones, se analiza el proceso de negociación a partir de los posicionamientos políticos y sociales verificados en Uruguay, se realiza un balance general acerca de los beneficios y acuerdos obtenidos desde una perspectiva multisectorial, se identifican los principales modelos en pugna y finalmente se proponen algunas recomendaciones generales para una optimización del tratado. Se agregan cuadros, gráficas y tablas con la sistematización de información necesaria para una mejor comprensión del análisis. Cabe señalar que este análisis no toma en cuenta los nuevos contextos emergentes tras los que serán con seguridad fuertes impactos económicos, sociales y geopolíticos generados por la pandemia del covid-19, cuyos primeros casos en el país se registraron en marzo del presente año.

1

ALGUNOS ANTECEDENTES INSOSLAYABLES

Los antecedentes de las negociaciones entre la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se remontan a 1995, cuando ambos bloques acordaron concretar un acuerdo marco interregional de cooperación en la que fuera la primera decisión del derecho internacional. Desde la perspectiva mercosuriana, esto no fue casual, teniendo en cuenta la posición atlántica de los países del bloque y la referencia en términos de ideas e instituciones que supuso el modelo europeo para sus creadores (Bizzozero, 2008). Y algo similar puede decirse del lado europeo, pues el establecimiento de relaciones «interregionales», entre bloques, servía a la proyección del propio modelo de integración de la UE que reflejaba así su identidad de actor internacional (Sanahuja, 2007). Sin embargo, el lanzamiento efectivo de las negociaciones para un acuerdo de asociación con un pilar comercial no tuvo lugar hasta fines de 1999, y fue de hecho motivado por razones defensivas. En términos concretos, la UE observaba con preocupación el avance de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propuestas por Estados Unidos en 1995, que de finalizarse podían suponer una pérdida de espacio relativo de la UE en América Latina en materia de comercio e inversiones. Jugaba una vez más la triangulación estratégica entonces vigente entre las acciones de Estados Unidos y la UE en su relación con América Latina y sus espacios regionales. A partir de este señalamiento, pueden identificarse cuatro fases de la negociación entre la UE y el Mercosur, como han propuesto Sanahuja y Rodríguez (2019).

La primera de ellas, según estos autores, se extendería entre el 2000 y el 2004, cuando tuvo lugar el primer impulso negociador. La propuesta inicial en términos de formato vino por el lado de la UE, quien propuso negociar, además de reducciones arancelarias recíprocas, algunos de los llamados «temas de Singapur», como compras gubernamentales y políticas de competencia, a la vez que impulsaba la inclusión de estas disciplinas relacionadas (también conocidas como requerimientos «OMC-plus») en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). No obstante, los intercambios pronto encallaron en los temas tradicionales del comercio: restricciones al ingreso de productos agrícolas del Mercosur en la UE *versus* resistencia a una rápida disminución de los aranceles impuestos por el Mercosur a los bienes manufacturados, especialmente por parte de Brasil. Al mismo tiempo, las propias dificultades del Mercosur para completar la conformación de una unión aduanera quitaron atractivo a la idea

de un acuerdo birregional. A todo esto, se agregó en 2003 el fracaso de la cumbre ministerial de Cancún de la OMC, que replicó los debates norte-sur observados en la negociación interregional, lo que sentó las bases para una prolongada paralización de las tratativas.

A continuación, entre 2004 y 2010, Sanahuja y Rodríguez (idem) identifican una segunda etapa que denominan «de desinterés mutuo». En este período, la UE priorizó la conformación de acuerdos con los países latinoamericanos del «eje pacífico», de orientación más liberal y aperturista (Briceño-Ruiz, 2013), mientras que el tiempo de los gobiernos progresistas en los países del Mercosur traía aparejada una orientación regionalista que algunos autores han denominado «posliberal» (Sanahuja, 2009) o «poshegemónica» (Riggirozzi y Tussie 2012).¹ Durante esta etapa también desapareció el dinamizador externo de las negociaciones que suponía la presencia del proyecto ALCA, tras el rechazo del Mercosur y Venezuela a dicha iniciativa en noviembre de 2005 en el marco de la IV Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad argentina de Mar del Plata.

Las negociaciones se retomaron en 2010, tras el evidente estancamiento de la OMC, los impactos de la crisis financiera global de 2008 (que afectó de forma particularmente profunda a los países europeos) y el marcado crecimiento de China en términos de comercio e inversión en el Mercosur (Sanahuja y Rodríguez, 2019). De hecho, como muestra la tabla 1, entre 2001 y 2009 el peso de China en las exportaciones mercosurianas se triplicó, mientras que la participación del mercado de la UE mostraba una tendencia moderada pero consistente hacia la baja. Sin embargo, la ampliación de la UE hacia el este supuso la incorporación de nuevas sensibilidades de protección en materia agrícola, que se sumaron a las tradicionales resistencias de países como Francia e Irlanda, lo que provocó por ejemplo la elaboración de ofertas más restrictivas de acceso a mercados para productos centrales del Mercosur, como la carne bovina.² Mientras, por el lado del Mercosur, especialmente en Argentina y Brasil, permanecieron las sensibilidades en materia de bienes industriales,

- ¹ Esta caracterización ha sido objeto de polémica en tiempos más recientes. Cfr. Gerardo Caetano (Coord.): *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*. Montevideo, Planeta, 2017; Nueva Sociedad n.º 275; *América Latina: Transiciones turbulentas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2018.
- ² La oferta de 2004 preveía un contingente arancelario de 100.000 toneladas, que fue reducido a 70.000 en la propuesta de la Comisión Europea de 2010.

propiedad intelectual y compras gubernamentales, así como el reclamo de contemplación de asimetrías que se tradujera en una menor cobertura de sus ofertas.

Tabla 1

Peso de destinos seleccionados en exportaciones del Mercosur, en %

Destino	2001	2005	2009	2014	2019
UE	19,8	17,4	16,8	15,4	14,5
Estados Unidos	27,7	24,2	7,3	16,3	11
China	2,8	4,7	9,2	15	23,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Trademap.

A partir de 2013, producto tanto de la pérdida del dinamismo económico observado durante la década previa como de una creciente sensación de aislamiento frente a las propuestas de megaacuerdos hacia el Atlántico y el Pacífico lanzadas por Estados Unidos (Thorstensen y Ferraz, 2014), las percepciones de costos y beneficios comenzaron a virar en Brasil, tanto entre los decisores gubernamentales como en las cúpulas industriales. Pero este no fue el caso de Argentina, que sostuvo en sus ofertas la exclusión de importantes segmentos industriales. Ni siquiera la pérdida del acceso preferencial a partir del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en 2014, que forzó a otros países en desarrollo a cerrar acuerdos que previamente rechazaban (Gallagher, 2008; Manger y Shadlen, 2014; Shadlen, 2008), modificó esa postura.

Dado este escenario, la aceleración de las negociaciones se produjo recién a partir de 2016, tras el giro político en Argentina (mediante elecciones) y Brasil (mediante un «golpe blando») que supuso la llegada de fuerzas liberal-conservadoras al poder. Esta nueva coyuntura implicó una modificación de la oferta argentina hacia niveles de cobertura similares a los del resto del bloque, así como la flexibilización de la posición brasileña en algunas materias sensibles como compras gubernamentales y reglas de origen para el sector automotor. Mientras tanto, por el lado en particular de la Comisión Europea, el giro mercantilista de la política comercial de Trump en Estados Unidos actuó como incentivo para forzar la ratificación de un acuerdo previo con Canadá, cerrar otro con Japón y procurar la conclusión de las negociaciones con el Mercosur mediante la mejora de la oferta agrícola a niveles cercanos a 2004 (incluso con la oposición manifiesta de países como Francia) y la reducción de las exigencias en planos como la propiedad intelectual.

A pesar de todos estos elementos favorables a la conclusión del tratado, algunos desacuerdos de grado inhibieron su firma en 2017, mientras que la posterior victoria de Jair Bolsonaro en Brasil puso un nuevo signo de interrogación. El gobierno del nuevo presidente brasileño trajo consigo, entre otras muchas cosas, una controvertida agenda en materia ambiental, capitalizada por los opositores al acuerdo en Europa. Sin embargo, en el plano económico, el gobierno de Bolsonaro se mostró incluso más flexible que su antecesor, al aceptar la reducción de contenido regional requerido para el

comercio de automóviles libres de aranceles y cuotas para productos claves como la carne o el etanol en niveles que no habían colmado las expectativas de los decisores precedentes. Lo que ocurría era que los nuevos arquitectos de la política económica exterior tanto de Brasil como de Argentina coincidían en que el mayor valor de un acuerdo con la UE estaba en el aspecto institucional, en términos de señalar un giro de política comercial hacia una mayor apertura, más allá de las ganancias comerciales concretas que este pudiera reportar en el corto o mediano plazo.³

Con todo esto, más el apoyo de larga data de Uruguay a las negociaciones (combinado con una demanda de mayor apertura a la UE)⁴ y la obtención de mecanismos de tratamiento especial y diferenciado para Paraguay, el Mercosur dio un impulso final para la conclusión del acuerdo. Y previendo un eventual giro político en Argentina, la Comisión Europea logró persuadir a los miembros reticentes al acuerdo en la UE en este mismo sentido. Así y todo, tras la firma del principio de acuerdo, Francia reiteró sus objeciones y planteó la imposibilidad de ratificarlo en el formato acordado. Más recientemente, los parlamentos de Austria y Holanda se han manifestado contrarios a su ratificación alegando motivos ambientales y de repudio más general a las políticas de la administración Bolsonaro. De este modo, a pesar de lo acordado, el TLC entre ambos bloques, tras negociaciones iniciadas hace más de 20 años, todavía no está asegurado.

³ Véase por ejemplo «Entrevista a Marcos Troyjo, viceministro de Economía de Brasil» (2019), o las expresiones de diversos funcionarios de alto rango del gobierno argentino ante la perspectiva de cierre de las negociaciones («Macri divide su atención entre el G20 y la negociación entre el Mercosur y la UE», 2019).

⁴ Al respecto, véase por ejemplo «Tabaré Vázquez no quiere un acuerdo entre Mercosur y la UE» (2018).

2

ACUERDO Y POSICIONAMIENTOS EN URUGUAY

Vista desde Uruguay, la conclusión de este principio de acuerdo debe ser enmarcada dentro de los debates más generales sobre la dinámica de funcionamiento del Mercosur desde su creación hasta la actualidad. En este sentido, se destaca la progresiva acumulación de insatisfacciones y críticas formuladas por distintos actores del espectro político y económico nacional cuyo común denominador ha sido la denuncia del sistemático incumplimiento de lo acordado por los socios más grandes. A esto, además, se han sumado cuestionamientos al escaso dinamismo de la agenda externa del bloque. Esta situación ha animado la formulación de planteos sobre flexibilización y la posibilidad, no siempre bajo supuestos realistas, de negociar unilateralmente acuerdos con terceros (Caetano, 2017 y 2019). El TLC con la UE, desde esta óptica, ha generado en el pasado recientes convergencias dentro del sistema político uruguayo coincidentes con las fuertes controversias desatadas en torno a otros temas de la política exterior como el de Venezuela.

Tal vez como correlato de esto, es posible constatar que la conclusión del acuerdo, tras 20 años de negociaciones, fue recibida positivamente por la mayoría de los actores nacionales. Los principales partidos políticos concordaron en forma pública y explícita en esta posición, a tal punto que cuando el entonces canciller, Nin Novoa, expuso lo acordado en el Parlamento, la reacción de los principales líderes de la oposición fue felicitarlo («Acuerdo Mercosur-UE: ¿Qué sectores tendrán beneficios “inmediatos” y cuáles deberán esperar?», 2019). Ciertamente que dentro del Frente Amplio (FA) se manifestaron algunas visiones discordantes, que no obstante no han logrado imponer su visión dentro de esta fuerza ni de sus sucesivos gobiernos, a diferencia de lo ocurrido frente a la perspectiva de un TLC con Estados Unidos en 2006 o frente a las negociaciones iniciadas en el marco del TISA en 2014.

En 2006, en ocasión del intento finalmente fallido de establecer un TLC con Estados Unidos, se visualizaron dos coaliciones internas dentro del FA, respaldadas por lo que Adler y otros autores han calificado como «comunidades epistémicas» distintas (Adler, 2019). Por un lado se encontraba la mayoría del gobierno y del FA encabezada por el equipo económico liderado por el entonces ministro de economía, Danilo Astori. Con una visión «neoinstitucionalista» de la economía, Astori —respaldado en todo momento por el presidente Vázquez— entendía el acuerdo como un sello de calidad, es decir, una forma de brindar certezas en materia de reglas de

juego y de esta forma atraer inversión extranjera, ya que consideraba la histórica baja tasa de inversión en el país como el principal obstáculo para el desarrollo nacional.⁵ Por el otro, se encontraban un conjunto de sectores y personalidades que coincidían en términos generales con la postura del entonces canciller, Reinaldo Gargano, alimentados por estudios de expertos «neodesarrollistas» en innovación y desarrollo, provenientes de distintas disciplinas.⁶ Estos advertían que, además de las escasas ganancias en términos comerciales (ya que Estados Unidos es un competidor en los principales productos de la canasta agroexportadora uruguaya, cuya producción además subsidia), las exigencias en disciplinas relacionadas como servicios, compras públicas y propiedad intelectual limitarían en forma grave la capacidad del Estado de impulsar políticas de incorporación de valor y desarrollo tardío (Garcé, 2014; López, 2016; Panizza, 2008; Porzecanski, 2010; Pose 2019). A todo esto, además, se agregaba el propio riesgo de una salida del Mercosur, ante la resistencia de Argentina y Brasil a permitir la firma de un acuerdo bilateral. Tales divisiones se volvieron a manifestar frente a la participación de Uruguay en las negociaciones del Trade in Service Agreement (TISA) en 2015, aunque en este caso la adhesión no chocaba con la permanencia en el bloque regional. De todos modos, la oposición mayoritaria en el FA, con los mismos argumentos, significó nuevamente el retiro del país de la propuesta (Pose, 2018; Quijano, 2015). Sin embargo, en las negociaciones con la UE, la mayoría de los sectores, incluso muchos de quienes habían rechazado las iniciativas de 2006 y 2015, han adoptado una postura de apoyo genérico aun con reservas, lo que se debe al menos a tres causas.

En primer lugar, como se verá a continuación, las demandas europeas en materia de disciplinas relacionadas u «OMC-plus» plasmadas en el acuerdo fueron menos exigentes, lo que limitó las preocupaciones «desarrollistas». En segundo lugar, en materia arancelaria, en la que se centran las mayores concesiones del bloque sudamericano, Uruguay tiene menos sensibilidades que economías como las de Argentina y Brasil, pues el hecho de sumarse al propio Mercosur a principios

5 Tal vez la aplicación más detallada de la nueva economía institucional a los problemas de Uruguay se encuentre en Bergara (2003 y 2015), uno de los principales integrantes del equipo económico astorista de 2005 en adelante.

6 Entre los estudios más salientes en este sentido se destaca la compilación de Quijano (2006). Entre ellos, se encuentran Arocena (2006), Deleón (2006) y Quijano y Valente (2006). Por su parte, el 22 de setiembre de 2006 un grupo de 52 intelectuales y dirigentes políticos, entre quienes se encontraba uno de los autores de este estudio, firmaron una carta abierta que fue difundida bajo el título «Reclaman un debate serio sobre la inserción internacional del país», *La República*, 22 de setiembre de 2006. Puede consultarse en Porzecanski 2010, pp. 239-242.

de 1990 supuso la desaparición de varios segmentos industriales antes protegidos. Las sensibilidades industriales, como se verá posteriormente, están en todo caso relacionadas con la apertura de los mercados argentino y brasileño a proveedores extrazona, pero en este aspecto Uruguay no tiene mayor capacidad de influencia. Y en tercer lugar, aparece el hecho incontestable de que cualquier estrategia neodesarrollista en Uruguay, por su pequeño mercado interno, está necesariamente ligada a un proyecto regional, pero dicha alternativa ha sufrido un fuerte desgaste en términos normativos tras la falta de concreciones del Mercosur en los campos económico, de complementación productiva y de agenda externa común del bloque, temáticas en que la pauta dominante han sido el privilegio de los sectores nacionales y el incumplimiento de lo acordado por los socios más grandes del bloque, como ha sido documentado en otros estudios (Caetano, 2019). Así, frente a la ausencia de vías alternativas y en el marco de un contexto geopolítico y comercial fuertemente restrictivo para la inserción internacional del país, las visiones más escépticas sobre los TLC han tenido que conformarse con un acuerdo algo más flexible en términos de preservación de espacio para políticas de desarrollo tardío.

Las principales cámaras empresariales también han saludado con entusiasmo el acuerdo, incluidas las representantes del sector industrial, más sensible a la apertura regional. Algunas de sus principales preocupaciones giraban en torno al mantenimiento de regímenes como el *drawback* y la admisión temporaria para la importación de insumos sin aranceles, así como a una eventual extensión de la protección intelectual en materia de patentes, lo que generó la coordinación de posicionamientos con las centrales fabriles del resto del bloque.⁷ Pero más allá de las demandas en estos temas, salientes por su impacto directo, los industriales comparten con el resto de las cámaras empresariales de Uruguay una visión aperturista en materia comercial, que se expresa por ejemplo en la elaboración de comunicados conjuntos en la materia.⁸ Esta visión se basa en la presencia de creencias ideológicas compartidas respecto a su identidad como «empresarios», así como al rol que los mercados y especialmente la apertura deben jugar en la organización de la economía.⁹ Así, su posición ha sido la de acompañar la firma de acuerdos extrazona, aunque demandando al mismo tiempo una reducción de los costos internos (tarifas, regulaciones, salarios) para ganar en competitividad.¹⁰

7 Dichos posicionamientos se expresaron en el documento *Negociaciones Mercosur-Unión Europea*, elaborado por el Consejo Industrial del Mercosur en 2018.

8 Como ilustración, véase el documento *Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona*, elaborado de forma conjunta por la Asociación Rural del Uruguay, la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Mercantil de Productos del País y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (Symonds et al., 2006).

9 Por un enfoque teórico que resalta el rol de las identidades y las creencias intersubjetivas compartidas en la formulación de preferencias de política comercial, véase Woll (2008).

10 Tal fue la postura del presidente de la Cámara de Industrias (CIU), Washington Durán, expresada en un conversatorio sobre el TLC UE-Mercosur en el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales («Lo que debe esperarse del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea», 2019b). En la misma línea se expresó Isabelle Chaquiriand, del directorio de la CIU, al señalar en una charla en la Universidad Católica del Uruguay que como empresarios no podían oponerse a un instrumento de apertura económica, más allá de los desafíos de corto plazo que les pudiera generar.

Por el lado de los sindicatos, por el contrario, se observa una mayor preocupación, tanto respecto a la ausencia de información disponible sobre la «letra chica» como sobre el impacto de los eventuales contenidos en distintos planos que hacen al desarrollo económico y social. Dicho esto, también se destaca que su oposición hasta el momento ha sido de baja intensidad cuando se la compara con la ejercida ante otros potenciales acuerdos, como los ya mencionados con Estados Unidos o el TISA. Finalmente, cabe destacar que distintas organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación por la eventual afectación en planos como la salud y el acceso a medicamentos, la propiedad intelectual en general, el cuidado del medioambiente, el acceso al conocimiento y los espacios reales para impulsar políticas de desarrollo tardío, entre otros.¹¹ Algunas de estas preocupaciones han sido contempladas al menos en parte en las negociaciones, mientras que en otros temas permanecen riesgos latentes, como se verá en la próxima sección.

Pero antes de indagar con mayor profundidad en los contenidos acordados y sus potenciales impactos, resulta preciso contrastar, al menos brevemente, los posicionamientos políticos y sociales vistos en Uruguay con aquellos registrados en los socios mayores del bloque. En este sentido, destaca el caso de Argentina, por ser el país en el que el acuerdo ha generado mayores disensos. Estos se plasmaron, por ejemplo, en una publicación de la Fundación Friedrich Ebert de 2018. En esta, funcionarios del actual gobierno nacional y de la provincia de Buenos Aires (entonces en la oposición), junto con distintos académicos, advirtieron acerca de los impactos de los contenidos arancelarios y no arancelarios de un eventual acuerdo sobre el sector industrial, los encadenamientos productivos con Brasil y, en particular, sobre los trabajadores, dado que sus estudios estiman la eventual pérdida de 186.000 puestos en el sector manufacturero, lo que representa un 11 % del total del sector (Español, 2018; Larisgoitia y Bianco, 2018; Paikin, 2018). Sin duda se trata de un impacto muy difícil de absorber en las actuales condiciones sociales y económicas por las que atraviesa Argentina. Las posiciones críticas también alcanzaron a los empresarios industriales, tanto de pymes nucleadas en la Confederación General Empresaria de la República Argentina como de la propia Unión Industrial Argentina, lo que contrasta con las posturas de las gremiales agropecuarias, favorables al acuerdo. Dichos clivajes se trasladaron al sistema político, con la entonces oposición peronista al acuerdo alcanzado por el gobierno de Mauricio Macri.

En Brasil, por el contrario, las dinámicas sociopolíticas han sido, tal vez de forma algo sorprendente, más cercanas a las de Uruguay. Además del apoyo al acuerdo de la poderosa Confederación Nacional Agropecuaria, con evidentes intereses ofensivos, se destaca que desde 2013 tanto la Confederación

11 A este respecto y por una iniciativa elevada por Judith Sutz, la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay (ANCIU) emitió una declaración en la que «frente a la dramática situación planteada por la pandemia covid-19 en Uruguay y en el mundo», manifestaba «su apoyo a las declaraciones de la reunión de la Organización Mundial de la Salud del 20 de mayo de 2020, en particular a lo indicado en el punto 6, acerca de que los esfuerzos en pro de la inmunización deben conducir a la producción de un bien de salud pública mundial, que, además de seguro, de calidad, eficaz y efectivo, sea accesible y asequible». Cfr. <https://anciur.org.uy/> Montevideo, 17 de junio de 2020.



Nacional de Industrias (CNI) como la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), principales *lobbies* industriales otrora opuestos a los TLC con socios de mayor desarrollo relativo, han procurado e incluso demandado la conclusión del acuerdo con la UE (CNI, 2014; FIESP, 2013, 2019). Mientras tanto, a nivel político, el último gobierno de Dilma Rousseff intentó avanzar en este sentido, lo que generó en ocasiones rispideces intra-Mercosur con su socia política Cristina Fernández, de Argentina, opuesta a cerrar un trato que implicara la apertura extensiva de los mercados de bienes manufacturados del bloque frente a los productores europeos. Si bien a nivel sindical los trabajadores brasileños han ensayado esfuerzos de oposición mediante la cooperación con sus pares del bloque en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, su debilidad relativa, en especial desde todo lo acontecido a partir de 2016, no les ha permitido mover el tablero político en este sentido, incluso durante las últimas administraciones del Partido de los Trabajadores.

3

INDAGACIÓN SOBRE BENEFICIOS Y COSTOS

Frente al riesgo de arribar a evaluaciones marcadas por excesivas simplificaciones, es necesario analizar de forma sistemática potenciales beneficios y costos derivados del principio de acuerdo alcanzado. En forma evidente, tales análisis toman por necesidad una perspectiva parcial, no siempre explicitada, por lo que en este caso cabe mencionar que el ejercicio se realiza desde una óptica uruguaya. Entre los potenciales beneficios, emerge en primer lugar el mejorado acceso a un mercado de 500 millones de consumidores de renta alta, que constituye el tercer destino de las exportaciones de Uruguay (como se observa en el gráfico 1),¹² especialmente en un mundo signado por el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales y la paralela proliferación de acuerdos preferenciales. En otras palabras, cualquier posibilidad de no acuerdo debe incorporar los costos del desvío de comercio producido por la formación de arreglos preferenciales entre terceros (Gruber, 2001; Quiliconi, 2014), con el agravante del aumento de restricciones en este tema luego del impacto de la pandemia del covid-19.¹³ Dicho esto, también cabe señalar que el acceso ofrecido por la UE a los productos agropecuarios del Mercosur, predominantes en la canasta exportadora uruguaya, sigue siendo en muchos casos en formato de cuotas (cuyo reparto además debe negociarse a la interna del bloque), lo que limita las potenciales ganancias derivadas del acceso a mercados y, por tanto, la reasignación de recursos que estos acuerdos generan al interior de las economías. Dada esta restricción, el impacto esperado sobre el producto interno bruto (PIB) Uruguayo, según el estudio de impacto más reciente elaborado por la London School of Economics (LSE) (encargado por la Comisión Europea), sería modesto, por debajo del 1 % (LSE, 2019).¹⁴

De todos modos, desde una perspectiva sectorial, el acuerdo sí mejora los términos de acceso a mercados, lo que adquiere

más importancia si se tiene en cuenta que en 2014 Uruguay también quedó excluido del SGP como consecuencia del incremento de su renta per cápita.¹⁵ En esta línea, a su vez, la Cancillería uruguaya destaca que el 40 % del total de los aranceles pagos por exportaciones en 2016 tuvieron lugar en la UE (lo que supone un valor de aproximadamente 106 millones de dólares), por lo que al final del período de desgravación el país generaría ahorros importantes por este concepto (Uruguay, 2019). Finalmente, también cabe resaltar que para el producto estrella de exportación nacional, la carne vacuna, el acuerdo implica, además de un nuevo contingente arancelario de 99.000 toneladas a repartir entre los cuatro socios, la eliminación del arancel intracuota para el volumen de cuota Hilton con el que cuenta Uruguay, de 6.376 toneladas. Tan solo por ese concepto, el país se ahorraría 15 millones de dólares anuales en aranceles (idem). La mejora en el acceso al mercado europeo adquiere toda su relevancia, además, si se considera que en 2019 Uruguay perdió el acceso preferencial para algo más de 6.000 toneladas mediante la cuota 481 («Uruguay perderá tajada significativa de cuota cárnica de alta calidad en Europa», 2019).

En segundo lugar, y de particular relevancia para el país, es esperable que un acuerdo contribuya al disciplinamiento de la discrecionalidad de los socios mayores respecto al cumplimiento de los acuerdos. Esto resulta trascendental en cuanto a las ganancias esperadas por pertenecer a un mercado regional ampliado y así alcanzar escalas de producción suficientes, que se ven inhibidas si los agentes perciben sistemáticamente una inestabilidad en las reglas de juego. Como contracara, tal beneficio podría diluirse si se habilita la vigencia bilateral del acuerdo entre los socios del Mercosur y la ratificación se dilata con relación a los socios más grandes, en los que las tensiones de economía política respecto a los impactos sectoriales y distributivos son mayores.

Finalmente, una tercera ganancia esperada, subrayada por agentes políticos y económicos nacionales, refiere a la recepción de nuevos flujos de inversión extranjera directa (IED) europeos, alimentada por el hecho de que la UE ya es el principal inversor externo del país. Como muestra el gráfico 2, las inversiones españolas, por sí solas, representan un 23 % del total del *stock* de IED en Uruguay, por lo que ocupan el primer

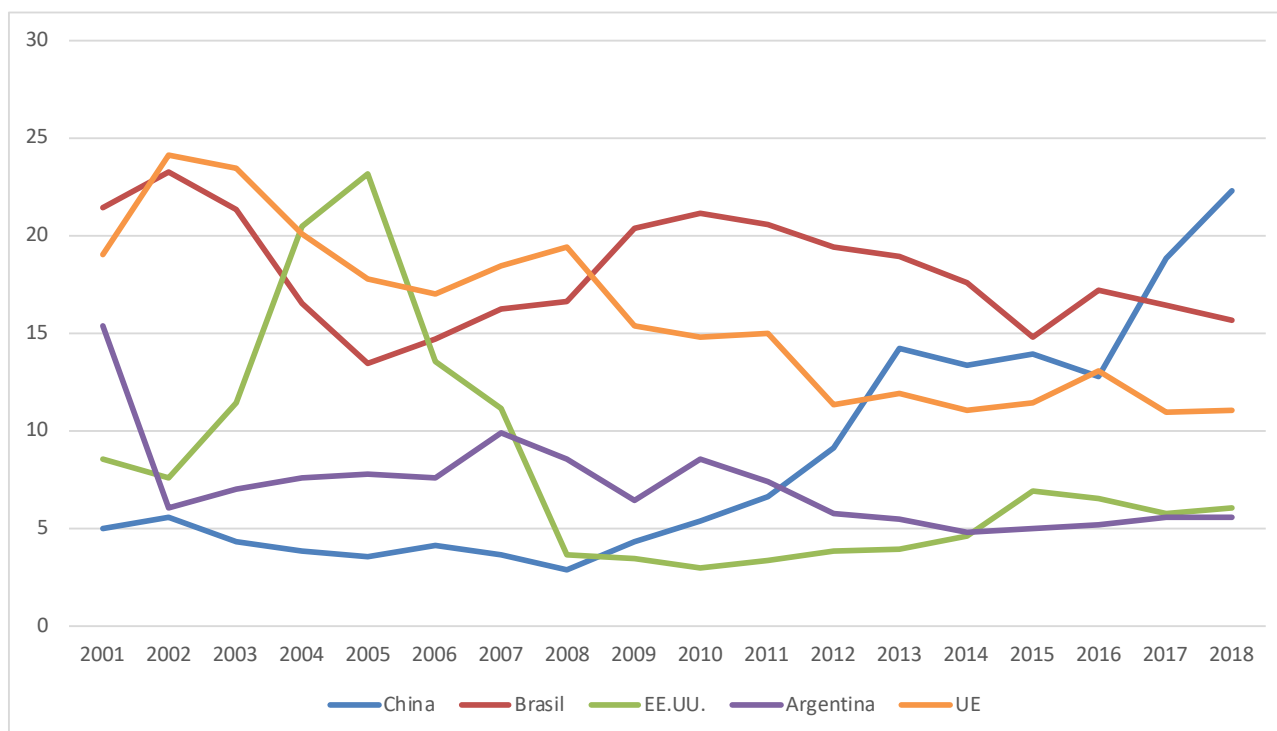
¹² Los informes de la agencia Uruguay XXI, que localizan el destino final de las exportaciones registradas formalmente hacia zonas francas, ubican incluso a la UE en el segundo lugar, por encima de Brasil (ej. Uruguay XXI, 2019).

¹³ Cfr. Observatorio del covid-19 en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es>

¹⁴ El Mercosur no ha procurado contar con sus propios estudios de impacto, lo que supone una debilidad a la hora de negociar y evaluar escenarios alternativos. Tal situación ha despertado las alarmas de amplios sectores en Argentina, a tal punto que el nuevo gobierno de Alberto Fernández acordó recientemente un convenio con la Universidad de Buenos Aires para elaborar esos estudios. Sin embargo, en Uruguay, las escasas voces que han reclamado la elaboración de estudios propios no han logrado trascender en el espectro político.

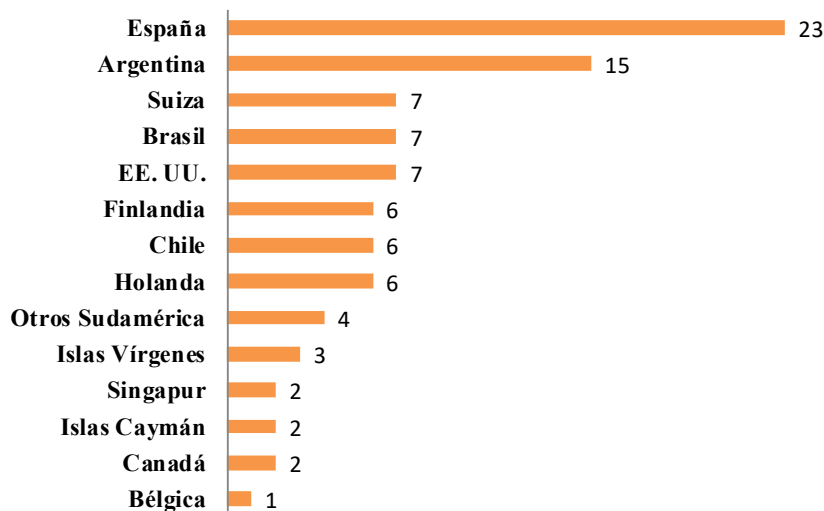
¹⁵ Tal pérdida tuvo un impacto marcado en sectores como cítricos, pesca y cueros (Uruguay, 2019).

Gráfico 1
Evolución de las exportaciones de Uruguay por principales destinos, en %



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Trademap.

Gráfico 2
Stock de inversión extranjera directa por origen en Uruguay
(% del total, 2018)



Fuente: Uruguay XXI (2020, p. 2).

lugar en términos de origen. Asimismo, si se incorpora el peso de los capitales finlandeses, holandeses y belgas, la participación de la UE supera un tercio del total de inversiones extranjeras radicadas en territorio uruguayo. De todos modos, cabe recordar que la evidencia empírica que relaciona la recepción de nuevos flujos de IED con la firma de TLC no es concluyente (Peinhardt y Allee, 2012), por lo que un aumento para el caso uruguayo en este tema no puede darse por hecho. Por el contrario, si bien el acuerdo puede fomentar la radicación de

inversiones orientadas al establecimiento de encadenamientos interregionales (es decir, IED de tipo vertical), también puede incentivar una relocalización de los emprendimientos orientados a servir al mercado mercosuriano (lo que usualmente se conoce como IED horizontal), ya sea en los territorios de los países más grandes del bloque o en la propia UE.

Por otra parte, de acuerdo con las piezas de información parcial distribuidas por las distintas cancillerías y la Comisión Europea

hasta el momento, el acuerdo sería suficientemente flexible en algunas disciplinas «OMC-plus» sensibles para el desarrollo económico y social del país. Por ejemplo, el capítulo sobre compras gubernamentales, herramienta clave para el impulso de sectores productivos estratégicos, contendría mecanismos de reserva para privilegiar a proveedores nacionales, al tiempo que excluiría las compras de empresas públicas (Uruguay, 2019). Asimismo, el capítulo de servicios, negociado mediante listas positivas, consagraría el derecho a regular y a la provisión pública en materia de salud o educación, reservaría el monopolio estatal sobre la refinación de combustibles y sus anexos no implicarían cambios regulatorios (idem).

De igual importancia, y a su vez una novedad respecto a acuerdos previos de la UE, el capítulo sobre propiedad intelectual no supone una extensión de los plazos de duración de las patentes ni avanza en la protección adicional de los datos de prueba, punto que preocupaba tanto a los laboratorios nacionales como a las organizaciones sociales y académicas que trabajan en pos de un mejor acceso a los medicamentos. Y en la misma línea, tampoco incorpora nuevas exigencias en materia de protección de variedades vegetales, lo que podría incrementar el costo de los insumos utilizados para la producción agropecuaria. Según la negociadora uruguaya Valeria Csukasi, tales concesiones supusieron que un país grande del Mercosur (que no menciona) tuviera que pagar un costo equivalente («Valeria Csukasi: “El acuerdo con la UE es una apuesta por la inserción de Uruguay en el mundo”», 2019), lo que en su visión resalta la importancia que tiene para Uruguay negociar en bloque y no por separado. En este sentido, apuntando a saldar el debate interno respecto a la conveniencia de ser parte del Mercosur, Csukasi utilizaba este y otros ejemplos para afirmar su rechazo a las propuestas de «soberanía comercial» que varios sectores que hoy se encuentran en el nuevo gobierno uruguayo defendieron de modo persistente en los últimos años, proponiendo la desafectación de la cláusula 32/00.¹⁶ A su juicio, no es cuestionable la habilidad de Uruguay para sacar el mayor provecho posible de la pertenencia al bloque (idem).

Finalmente, en lo que respecta a disciplinas OMC-plus, también se destaca que, dado el mandato previo a 2008 obtenido por la Comisión Europea, el acuerdo no contiene un capítulo de protección de inversiones, lo que supone la ausencia del controvertido mecanismo arbitral inversor-Estado. Y en la línea de las flexibilidades, el Mercosur también logró preservar la utilización de los mecanismos de admisión temporaria y *drawback* (Uruguay, 2019). Estos instrumentos, cuyo desmantelamiento es usualmente exigido por la UE en negociaciones bilaterales, son de especial importancia para un país pequeño y por ende con escasa integración vertical como Uruguay, como lo refleja la preocupación de las cúpulas industriales nacionales mencionada en la sección precedente.

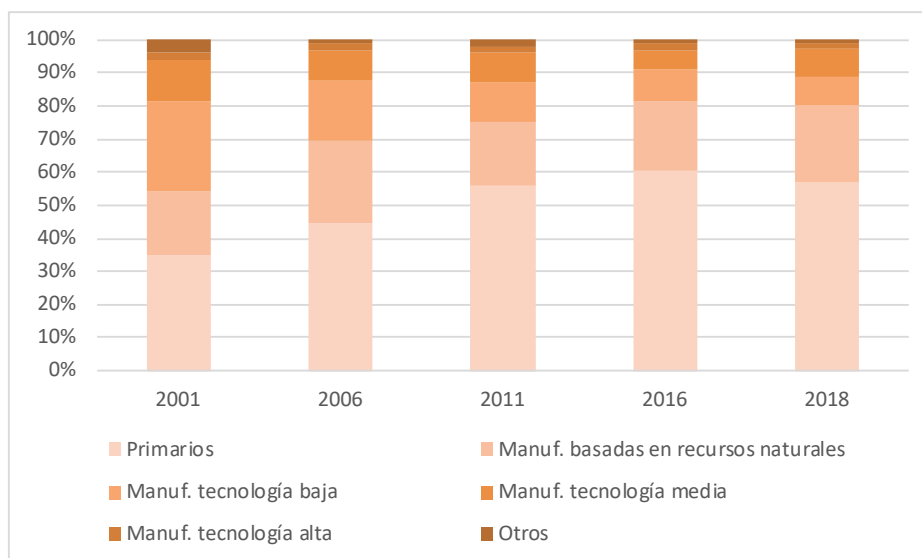
Dicho esto, el acuerdo también acarrea un conjunto de costos que es preciso subrayar. En primer lugar, como se adelantara, el TLC

birregional supone la erosión de las preferencias regionales intra-Mercosur, de las más elevadas en términos comparados a nivel mundial, lo que puede ocasionar la pérdida de empleos formales, bien remunerados, en sectores industriales con sesgo exportador regional, condición que aplica para la mayoría de las firmas manufactureras del país. Asimismo, en forma consecuente, esta circunstancia tiene el potencial de contribuir al reforzamiento de la primarización de la estructura productiva del país, cuya preocupante tendencia puede verse en el gráfico 3. Si bien Uruguay posee menores sensibilidades industriales que Argentina y Brasil (pues, como se ha dicho, el propio ingreso al Mercosur supuso una apertura comercial causante de un duro ajuste doméstico), los sectores industriales que subsisten encuentran en la protección regional un fundamento clave, cuya remoción podría afectar su viabilidad. En un estudio sobre los efectos de un eventual acuerdo de la región con China, Torres (2017) identifica potenciales dificultades para sectores como textil, vestimenta, químicos, caucho y plástico, maquinaria eléctrica, papel y cartón, metalurgia, automotor y muebles. Y si bien la producción de la UE no supone un desafío en precios de la misma magnitud, las reglas de origen acordadas, que reflejan las preferencias europeas y permiten a sus productores localizar buena parte de la producción en Asia (Ghiotto y Echaide, 2019), llevan a la necesidad de no subestimar potenciales impactos similares.

Dentro del capítulo de bienes, también es posible identificar otros costos, por ejemplo en el sector lácteo. El Mercosur aceptó la reducción de barreras, mediante cuotas, a la importación de los fuertemente subsidiados lácteos europeos, cuando Brasil constituye un mercado central para la exportación de lácteos uruguayos. Por otra parte, en el capítulo de propiedad intelectual, el bloque reconoció más de 350 indicaciones geográficas de la UE (que en algunos casos exceptúan a las firmas que ya producen tales variedades), lo que tiene el potencial de aumentar los costos enfrentados por los consumidores de distintos alimentos y bebidas. Asimismo, en dicho capítulo, los miembros del Mercosur también se comprometen a «realizar los mejores esfuerzos» para adherir al Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT, por su nombre en inglés), del que Uruguay no es miembro. Este acuerdo facilita el patentamiento de invenciones a nivel internacional, al reducir los costos asociados al registro en distintas jurisdicciones nacionales, por lo que puede ser una herramienta útil para los investigadores nacionales, como destaca la Cancillería argentina en su resumen informativo (Argentina, 2019). Sin embargo, para países con razonables capacidades de adaptación pero menores en capacidades de innovación como Uruguay, esta medida también puede suponer un incremento del costo por pago de *royalties* para la utilización de distintos procedimientos, entre los que se destaca en particular la producción de medicamentos, ya que el PCT reduce las posibilidades de manufacturar versiones genéricas de estos (Shadlen, 2017). Y si bien la fórmula acordada no supone un compromiso legal duro, las asimetrías en términos de poder comercial sugieren que la UE contará con múltiples mecanismos informales para impulsar su adopción.

¹⁶ Mercosur/CMC/DEC n.º 32/00 - Relanzamiento del Mercosur - Relación externa. En ella, cuyos alcances han sido objetados incluso por la Cancillería uruguaya durante el anterior gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020), establece en forma explícita «el compromiso de los Estados Partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias».

Gráfico 3
Evolución de las exportaciones de Uruguay por contenido tecnológico (2000-2018)



Fuente: Cámara de Industrias del Uruguay (2019, p. 6).

Por otra parte, cabe señalar que a pesar de la ausencia de un mecanismo arbitral inversor-Estado, persisten riesgos en este plano. Esto se debe a que nada previene que las empresas europeas utilicen alguno de los 15 tratados bilaterales de inversión (TBI) firmados por Uruguay con miembros de la UE, como de hecho el país ya ha experimentado. La posibilidad de que dichos tribunales dictaminen el pago de cuantiosas sumas en laudos a las empresas contribuye a producir un congelamiento regulatorio (Van Harten, 2005), e incluso cuando los fallos son favorables a los Estados estos no siempre pueden recuperar los costos legales incurridos, como aprendió Uruguay con el caso Philip Morris (Bas y Michelini, 2019). Finalmente, cabe destacar que tras la firma del tratado se abrió el proceso de revisión legal de los acuerdos alcanzados. Durante este procedimiento, en el caso del TLC UE-Canadá, se modificaron más de 20 % de los artículos incluidos (Ghiotto y Echaide, 2019). Esto sugiere que la revisión legal es una «ventana de riesgos» para los países del Mercosur, dado que las disposiciones o cláusulas no deseadas por los negociadores nacionales pueden encontrar allí un hueco para su inclusión.

4

INFORMACIÓN, LEGITIMIDAD Y MODELOS EN PUGNA


¿Cómo monitorear la potencial inclusión de cláusulas desfavorables? ¿Cómo identificar riesgos e incluso oportunidades sin conocer la «letra chica» del TLC? Estas preguntas remiten a una problemática más general relacionada con la negociación de estos acuerdos, que es la opacidad en términos de circulación y difusión de información. Tal situación afecta la capacidad de las sociedades de apropiarse de lo negociado y, aún más importante, la legitimidad de los instrumentos alcanzados. En otros países de la región, como Argentina, tanto empresarios de los sectores potencialmente afectados como trabajadores reclamaron de forma sistemática a su gobierno conocer los detalles de lo negociado. En Uruguay, en cambio, empresarios de los principales sectores reconocieron estar informados de los contenidos de las negociaciones e incluso apoyarlas mediante su participación en «salas contiguas» («Abdala criticó negociación Mercosur-UE y pedirá reunión a Cancillería», 2019), modalidad de uso frecuente y recomendable para maximizar los objetivos nacionales en negociaciones comerciales. Sin embargo, tal apertura no alcanzó a los representantes del movimiento sindical (algo al menos llamativo en el contexto de unas negociaciones lideradas por un gobierno de signo progresista), quienes denunciaron que a nivel oficial solo recibieron resúmenes generales. De manera poco creíble, el único medio disponible para conocer los detalles con que contaron fue contactar a sus pares sindicales europeos (quienes sí eran actualizados por sus negociadores). De hecho, al observar sus planteos críticos tras la conclusión del acuerdo, se advierte que las objeciones a la forma del proceso primaban por sobre los contenidos (idem), algo que tal vez hubiera sido salvable mediante la implementación de procesos de intercambio que incluyeran a los representantes del trabajo, lo que habría contribuido a aumentar la legitimidad de lo negociado.

Otro instrumento para incrementar la legitimidad de los acuerdos, así como para enmarcarlos dentro de estrategias inclusivas y sustentables de crecimiento, es la inclusión de capítulos sobre desarrollo sostenible, como el que contiene el acuerdo Mercosur-UE. Sin embargo, el análisis de sus contenidos revela falencias que limitan su potencial. Por ejemplo, en materia ambiental, distintos estudios sugieren que el acuerdo carece de mecanismos efectivos para controlar el cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales (Ghiotto y Echaide, 2019; LSE, 2019). Pero incluso más importante desde la perspectiva uruguaya, las disposiciones promovidas por la UE (como el principio precautorio) pueden

constituirse en fundamentos para la imposición de barreras para arancelarias que podrían barrer los beneficios esperados para el sector agroalimentario. Por el contrario, una genuina preocupación ambiental se plasmaría mediante la introducción de mecanismos como fondos conjuntos o preferencias que alienten la innovación y la utilización de tecnologías verdes, al tiempo que financien la mitigación y la adaptación al cambio climático, temas especialmente sensibles de los que sin embargo no se observa registro alguno.

Asimismo, en materia laboral, a pesar de incorporar la necesidad de observar las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el acuerdo carece de mecanismos accionables efectivos, descansando en cambio en mecanismos de *soft law* para resolver controversias (en contraste con lo que ocurre respecto a las disposiciones comerciales) (Ghiotto y Echaide, 2019). De esta forma, la posibilidad de limitar una carrera hacia el fondo impulsada por grandes economías como Brasil queda coartada. De hecho, durante 2017, este país introdujo una reforma laboral que renovó las demandas empresariales por mayor flexibilidad en las relaciones de trabajo uruguayas, con el argumento de la necesidad de mantener niveles similares de competitividad. Tras el cierre del principio de acuerdo con la UE en 2019, planteos similares emergieron de los sectores empresariales tanto de Argentina como de Uruguay. Así, lo que podría ser una oportunidad para consolidar estándares laborales elevados mediante este instrumento se convierte de hecho en una amenaza para los trabajadores.

Algo similar sucede con el capítulo dedicado a las pymes. Las partes reconocen que estas suponen el grueso de la producción y de la generación de empleo, por lo que destacan la necesidad de facilitar su participación en los flujos comerciales interregionales. Sin embargo, las disposiciones adoptadas en el capítulo, tendientes a facilitar la difusión de información y la coordinación entre agentes, son a todas luces insuficientes. Por el contrario, disposiciones como la asistencia técnica, el establecimiento de *joint ventures* y la transferencia de conocimientos y tecnología, de potencial impacto elevado, están redactadas en un lenguaje vago de promoción de la cooperación, sin mecanismos efectivos de implementación y cumplimiento, como se desprende del resumen elaborado por la Cancillería argentina (Argentina, 2019). Además, con base en los «acuerdos en principio» difundidos, el capítulo entero estaría excluido del sistema de solución de controversias, lo que reduce su aplicabilidad.



Estas deficiencias, sumadas, contribuyen a alimentar la creciente percepción de que estos acuerdos se diseñan en función de las estrategias de acumulación de los grandes capitales por sobre las necesidades de los trabajadores y las pequeñas y medianas empresas. Y de este modo, fomentan las distintas modalidades de reacción frente a la globalización que actualmente se observan en la política mundial. Como plantea Lamp (2019), una narrativa de respuesta ante estos procesos ha sido el nacionalismo expresado en fenómenos como la elección de Donald Trump o el Brexit, que se enfoca en juegos de suma cero en los que prima el foco en las ganancias relativas. Pero, además, según este autor, también puede registrarse otra narrativa denominada «crítica», avanzada por académicos como Dani Rodrik, entre otros, en la que el comercio es visto como un fenómeno con el potencial de contribuir al desarrollo económico y social de los países, pero solo con la condición del rediseño de las reglas, como el TLC en cuestión, que lo regulan.

5

MODIFICACIONES PROPUESTAS

¿Qué modificaciones podrían introducirse para procurar un mayor balance en los beneficios esperados para el capital y el trabajo, así como entre los países participantes? A continuación se sugieren algunas potenciales líneas de acción.

1- MAYOR TRANSPARENCIA EN LA CIRCULACIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN

Como se ha visto, la falta de información e involucramiento real de todos los actores relevantes mina la confianza y la legitimidad de lo acordado, así como reduce la posibilidad de que los actores se apropien y aprovechen los beneficios derivados de las nuevas reglas. Y, además, limita las fuentes a partir de las cuales los negociadores nacionales pueden identificar nuevos riesgos y oportunidades. Por tanto, urge generar nuevos canales de circulación y difusión de información entre todos los actores interesados.

2- INTRODUCCIÓN DE CLÁUSULAS LABORALES Y AMBIENTALES DESDE UNA PERSPECTIVA DE PROMOCIÓN

Un acuerdo interregional de tal magnitud es una oportunidad para la introducción de un robusto capítulo de desarrollo sostenible que contenga potentes cláusulas laborales y ambientales. Ahora bien, tal legislación debe ser desarrollada desde una perspectiva de promoción, que evite la introducción de barreras para arancelarias y la consecuente inestabilidad de las reglas de juego, en procura de desarrollar instrumentos de trabajo conjunto. Estos podrían ser fondos e incentivos en términos de preferencias capaces de promover la elevación de los estándares entre las partes.

3- SUSTITUCIÓN DE TBI BILATERALES POR UN ARREGLO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS EN MATERIA DE INVERSIONES INTERREGIONAL DE ACCESO ESTATAL EXCLUSIVAMENTE

Los TBI, inicialmente diseñados para dar certezas y promover la IED, no han cumplido sus propósitos, ya sea en términos de incrementar los flujos de inversión (Poulsen y Aisbett, 2013) o en procura de establecer reglas claras que contemplen las necesidades de inversores y Estados. Por el contrario, alrededor de ellos se ha desarrollado una industria que busca obtener ganancias derivadas de costosos procesos legales y compensaciones dictadas por los tribunales arbitrales. Este acuerdo, firmado con el primer inversor externo del Mercosur, es una oportunidad para rediseñar el sistema y orientarlo hacia un mecanismo de acceso exclusivo estatal que otorgue certidumbres y al mismo tiempo asegure el espacio para las regulaciones nacionales necesarias.

4- PRESERVACIÓN DE ESPACIO PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO TARDÍO

Los capítulos en materias arancelarias y no arancelarias del acuerdo deben asegurarse de reservar espacio para que los países del Mercosur de menor desarrollo relativo no resignen la posibilidad de transitar caminos de mayor desarrollo tecnológico e industrial. Si bien buena parte de esta tarea reside en diseñar políticas industriales domésticas adecuadas, es necesario que el acuerdo contemple excepciones, como una cláusula de industrias nacientes o la posibilidad de subsidiar determinadas actividades con potencial para generar derrames tecnológicos y encadenamientos con otros sectores de la economía.

5- INTRODUCCIÓN DE MECANISMOS QUE PROMUEVAN TRANSFERENCIAS TECNOLÓGICAS Y ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS CON PARTICIPACIÓN DE PYMES

El acuerdo cuenta con un capítulo específico sobre pymes, que contempla distintas provisiones reseñadas que apuntan en este sentido. Sin embargo, la ausencia de compromisos legales y mecanismos específicos de ejecución contrastan con el *hard law* de las disposiciones comerciales del tratado. Por tanto, se sugiere establecer obligaciones concretas y respaldadas en el mecanismo de solución de diferencias que aseguren la implementación de mecanismos de transferencia tecnológica e involucramiento de las pymes regionales en las existentes y proyectadas cadenas de producción interregionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abdala criticó negociación Mercosur-UE Y pedirá reunión a Cancillería. (2019, julio 2).** *Ecos.*
- Acuerdo Mercosur-UE: ¿Qué sectores tendrán beneficios «inmediatos» y cuáles deberán esperar? (2019, julio 31).** *El País.*
- Argentina. (2019, julio).** *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE: Resumen informativo elaborado por el gobierno argentino.*
- Arocena, R. (2006).** Propiedad intelectual, compras gubernamentales y desarrollo. En J. Quijano (Ed.): *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: Análisis y reflexiones.* Montevideo: Presidencia de la República-Oficina de Planeamiento y Presupuesto-Comisión Sectorial para el Mercosur, 100-124.
- Bas, M., y Michelini, F. (2019).** *Arbitraje de Inversiones y derechos humanos: Un análisis particular del caso Philip Morris contra Uruguay.* Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.
- Bergara, M. (2003).** *Las reglas de juego en Uruguay: El entorno institucional y los problemas económicos.* Montevideo: Trilce.
- Bergara, M. (2015).** *Las nuevas reglas de juego en Uruguay: Incentivos e instituciones en una década de reformas.* Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Bizzozero, L. (2008).** *Uruguay en la creación del Mercosur.* Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Briceño-Ruiz, J. (2013).** Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 175, 9-39.
- Caetano, G. (2017).** El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos. En G. Caetano (Coord.): *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización.* Montevideo: Planeta, 353-387.
- Caetano, G. (2019).** Los nuevos rumbos del Mercosur: El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, LIX(1), 47-88.
- Cámara de Industrias del Uruguay. (2019).** *Informe anual de exportaciones de bienes del Uruguay - 2018.* Montevideo: Cámara de Industrias del Uruguay.
- Confederación Nacional de la Industria. (2014).** *Acordos comerciales: Una Agenda para a industria brasileira.* Brasília: Confederación Nacional de la Industria.
- Deleón, E. (2006).** Principales aspectos de los TLC firmados por EE. UU. con México, Chile y Centroamérica. En J. Quijano (Ed.): *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: Análisis y reflexiones.* Montevideo: Presidencia de la República-Oficina de Planeamiento y Presupuesto-Comisión Sectorial del Mercosur, 62-99.
- Entrevista con Marcos Troyjo, viceministro de Economía de Brasil. (2019, agosto 11).** *Clarín.*
- Español, P. (2018).** Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea. En Friedrich Ebert (Coord.): *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: Una peligrosa forma de «volver al mundo».* Buenos Aires: Friedrich Ebert, 10-12.
- Federación de Industrias del Estado de San Pablo. (2013).** *Agenda de integração externa.* San Pablo: Federación de Industrias del Estado de San Pablo.
- Federación de Industrias del Estado de San Pablo. (2019).** *Acordo entre Mercosul e União Europeia abre oportunidade histórica para o Brasil, diz Paulo Skaf.* Recuperado de <https://www.fiesp.com.br/noticias/acordo-entre-mercosul-e-ue-abre-oportunidade-historica-para-o-brasil-diz-paulo-skaf/>
- Gallagher, K. (2008).** Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas. *New Political Economy*, 13(1), 37-59.
- Garcé, A. (2014).** Regímenes políticos de conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 439-458.
- Gruber, L. (2001).** Power Politics and the Free Trade Bandwagon. *Comparative Political Studies*, 34(7), 703-741.
- Lamp, N. (2019).** How Should We Think about the Winners and Losers from Globalization? Three Narratives and Their Implications for the Redesign of International Economic Agreements. *The European Journal of International Law*, 30(4), 1359-1397.
- Larisoitia, A., y Bianco, C. (2018).** Tratado de libre comercio entre el Mercosur y la UE: Más problemas para la clase trabajadora argentina. En Friedrich Ebert (Coord.): *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: Una peligrosa forma de «volver al mundo».* Buenos Aires: Friedrich Ebert, 13-15.
- Lo que debe esperarse del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. (2019b, julio 10).** *El País.*
- London School of Economics. (2019, octubre 3).** *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur: Draft Interim Report.*
- López, C. (2016).** La política de comercio exterior e inserción internacional en Chile y Uruguay. En A. Garcé (Coord.): *Regímenes políticos de conocimiento: Evaluando un nuevo concepto a partir de la comparación de Chile y Uruguay.* Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República, 48-122.

- Macri divide su atención entre el G20 y la negociación entre el Mercosur y la UE. (2019, junio 28).** *La Nación*.
- Manger, M., y Shadlen, K. (2014).** Political Trade Dependence and North-South Trade Agreements. *International Studies Quarterly*, 58(1), 79-91.
- Paikin, D. (2018).** El acuerdo Mercosur-Unión Europea en términos comerciales: ¿Un posible vehículo para el fin del propio Mercosur? En Friedrich Ebert (Coord.): *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: Una peligrosa forma de «volver al mundo»*. Buenos Aires: Friedrich Ebert, 7-9.
- Paizza, F. (2008).** Economic Constraints and Strategic Choices: The Case of the Frente Amplio of Uruguay's First Year in Office. *Bulletin of Latin American Research*, 27(2), 176-196.
- Peinhardt, C., y Allee, T. (2012).** Failure to Deliver: the Investment Effects of US Preferential Economic Agreements. *The World Economy*, 35(6): 757-783.
- Porzecanski, R. (2010).** *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un tratado de libre comercio con Estados Unidos (2000-2010)*. Montevideo: Random House Mondadori.
- Pose, N. (2018).** Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo: El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TISA. *Desafíos*, 30(2), 89-126.
- Pose, N. (2019).** Economic Ideas and North-South Preferential Trade Agreements in the Americas. *Latin American Journal of Trade Policy*, 4(1), 34-53.
- Poulsen, L., y Aisbett, E. (2013).** When the claim hits: Bilateral investment treaties and bounded rational learning. *World Politics*, 65(2), 273-313.
- Quijano, J. (2006).** *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: Análisis y reflexiones*. Montevideo: Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Comisión Sectorial para el Mercosur.
- Quijano, J. (2015, noviembre-diciembre).** La salida del Uruguay del TISA: O la lucha por la globalización. *Nueva Sociedad*, 260.
- Quijano, J., y Valente, G. (2006).** Cinco sectores relevantes: Textiles y vestimenta, lácteos, carne bovina, autopartes e informática. En J. Quijano (Ed.): *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: Análisis y reflexiones*. Montevideo: Presidencia de la República-Oficina de Planeamiento y Presupuesto-Comisión Sectorial para el Mercosur, 42-61.
- Quiliconi, C. (2014).** Competitive Diffusion of Trade Agreements in Latin America. *International Studies Review*, 16(2), 240-251.
- Riggirozzi, P., y Tussie, D. (2012).** *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Londres: Springer.
- Sanahuja, J. (2007).** Regiones en construcción, interregionalismo en revisión: La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana. En C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer y J. Sanahuja (Eds.): *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Documento de Trabajo, n.º 15, Madrid: Fundación Carolina, 1-42.
- Sanahuja, J. (2009).** Del «regionalismo abierto» al regionalismo post-liberal: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales*, 11-54.
- Sanahuja, J. y Rodríguez, J. (2019).** *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de globalización*. Documento de Trabajo n.º 13. Fundación Carolina.
- Shadlen, K. (2008).** Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas. *Journal of Development Studies*, 44(1), 1-20.
- Shadlen, K. (2017).** *Coalitions and Compliance. The Political Economy of Pharmaceutical Patents in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Symonds, R., Burghi, W., Seizer, R., y Puig, J. (2006).** *Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona*. Montevideo: Asociación Rural del Uruguay-Cámara de Industrias del Uruguay-Cámara Mercantil de Productos del País-Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.
- Tabaré Vázquez no quiere un acuerdo entre Mercosur y la UE. (2018, junio 18).** *El Observador*.
- Thorstensen, V., y Ferraz, L. (2014).** O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16, 5-18.
- Torres, S. (2017).** Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China. En G. Caetano (Coord.): *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*. Montevideo: Planeta, 255-278.
- Uruguay perderá tajada significativa de cuota cárnica de alta calidad en Europa. (2019, octubre 1).** *El Observador*.
- Uruguay XXI. (2019).** *Informe anual de comercio exterior 2019*. Montevideo: Uruguay XXI.
- Uruguay XXI. (2020).** *Monitor de inversión extranjera en Uruguay. Junio 2020*. Montevideo: Uruguay XXI.

Uruguay. (2019). *Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea: Síntesis del acuerdo*. Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Valeria Csukasi: «El acuerdo con la UE es una apuesta por la inserción de Uruguay en el mundo». (2019, julio 29). *Crónicas*.

Van Harten, G. (2005). Private Authority and Transnational Governance: The Contours of the International System of Investor Protection. *Review of International Political Economy*, 12(4), 600-623.

Woll, C. (2008). *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*. Ithaca: Cornell University Press.

ACERCA DE LOS AUTORES

Gerardo Caetano Historiador y politólogo. Doctor en Historia. Profesor titular de la Universidad de la República, Uruguay. Es coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Instituto de Ciencia Política. Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Nicolas Pose Docente e investigador en Economía Política Internacional, Universidad de la República. Doctorando en Ciencia Política por la Universidad de la República.



Friedrich-Ebert-Stiftung
Plaza Cagancha 1145 Piso 8
Montevideo, Uruguay

Responsable:

Sebastian Sperling, representante en Uruguay

Más información:

fes-uruguay.org | fesur@fesur.org.uy

 @FESUruguay  fes_uruguay  FES Uruguay

Edición y corrección de estilo: María Lila Ltaif

Diagramación: Laura Sandoval

Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido,

do, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Para solicitar publicaciones:

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN: 978-9915-9308-3-1

La Fundación Friedrich Ebert no comparte necesariamente las opiniones vertidas por el autor ni este compromete a las instituciones con las cuales esté relacionado por trabajo o dirección.

ANÁLISIS DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-MERCOSUR

Sus impactos en el Uruguay desde una perspectiva de historia política



La confirmación del tratado entre la UE y el Mercosur, aún sin ratificar, tendrá consecuencias e impactos previsibles, analizados en este artículo por Caetano y Pose.



En primer lugar, exponen los antecedentes del proceso de negociación desde 1995 a la actualidad, enumerando los diferentes posicionamientos frente al tratado de los principales actores implicados tanto en Uruguay como en Argentina y Brasil.



Por otro lado, indagan sobre posibles costos y beneficios, partiendo de la base de datos actuales y tendencias de los últimos años de la economía regional. Finalmente, proponen ciertas modificaciones al tratado, procurando un mayor balance en los beneficios para el capital y el trabajo.

Para más información: fes-uruguay.org | fesur@fesur.org.uy

 @FESUruguay  fes_uruguay  FES Uruguay