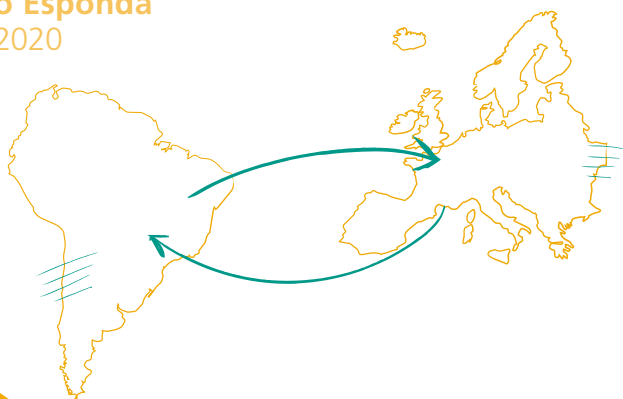


ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

ANÁLISIS DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-MERCOSUR

Una mirada sobre los impactos en la economía del Uruguay

Fernando Isabella
Juan Ignacio Dorrego
Santiago Soto
Fernando Esponda
Junio de 2020



En junio de 2019 se firmó el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea. Tratando de superar el antagonismo entre las posturas que generalmente caracteriza al debate sobre este tipo de tratados, este artículo analiza sus aspectos centrales y sus posibles consecuencias.



Primero, la implicancia de un acuerdo con tales dimensiones entre dos regiones muy asimétricas y sus roles en la economía mundial. En segundo lugar, qué potencial tiene el acuerdo para generar dinamismo en el funcionamiento y la agenda del Mercosur. Por último, las particularidades para Uruguay y cómo puede afectar el tratado al país y sus diferentes sectores económicos.

Contenido

	Prólogo	4
	Resumen ejecutivo	6
	Introducción	7
1.	UN ACUERDO DE DIMENSIONES EXCEPCIONALES ENTRE DOS REGIONES ASIMÉTRICAS	8
	Consideraciones generales a partir de la teoría económica.....	8
	Asimetrías contempladas.....	10
	Evaluación de impacto de sostenibilidad.....	10
2.	DINAMIZANDO UNA NUEVA AGENDA	14
	Acuerdo con listas positivas.....	15
	Ausencia de capítulos sobre inversiones.....	15
	El sector servicios dentro del acuerdo.....	15
	Propiedad intelectual.....	16
	Ambiente y trabajo.....	16
3.	URUGUAY: UN CASO PARTICULAR	18
	Complementación entre el comercio con el Mercosur y el comercio extrarregión.....	18
	La necesidad de diversificar los destinos de exportación y asegurar condiciones preferentes de acceso a mercados frente a la escalada proteccionista global.....	18
	Efectos dinámicos vía inversión extranjera directa.....	20
	Principales resultados para Uruguay según la evaluación de impacto de sostenibilidad	23
4.	CONSIDERACIONES FINALES	25

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

Resumen ejecutivo

En junio de 2019, tras un proceso de negociación de dos décadas, se firma el acuerdo de asociación entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE). Esto se da en un contexto particular, de crecimiento del proteccionismo y de debilitamiento del multilateralismo a escala global, con cuestionamientos desde los dos lados del espectro político.

En el presente documento se abordan tres aspectos centrales para el análisis del tratado: I) las dimensiones excepcionales del acuerdo entre dos regiones asimétricas que abarcan a la segunda y la quinta economías del mundo, II) el potencial de dinamismo del acuerdo sobre una nueva agenda para el Mercosur y III) las particularidades en el caso de Uruguay.

En general, la discusión en torno a este tipo de tratados en el debate público ha quedado reducida a la adopción de posiciones antagónicas. Sin embargo, los matices y las características por las cuales este tipo de acuerdos pasan a ser o no provechosos dependen de las condiciones productivas, institucionales y políticas en las que se aplican.

Para el caso de una economía pequeña y abierta como la uruguaya, se señala que el acuerdo podría resultar en ganancias de bienestar significativas, con aumentos del producto bruto interno (PBI), del salario real de los trabajadores calificados y no calificados en particular, de la inversión y de las importaciones y exportaciones. Específicamente, tiene el potencial de complementar el oscilante comercio intrarregional, así como de balancear el comercio extrarregional de Uruguay, mitigando el impacto de la concentración de las exportaciones en ciertos mercados como China. Asimismo, otorga un marco legal para la protección de las exportaciones uruguayas en mercados en los cuales países competidores han avanzado mediante este tipo de acuerdos.

Sin embargo, para que las ventajas de la ampliación del comercio sean compartidas, la institucionalidad planteada en el acuerdo debe desarrollarse plenamente. Asimismo, el gobierno de Uruguay, en acuerdo con los movimientos sociales, el sector privado y la academia, debe analizar y tomar medidas como país de modo de empezar a prepararse para apoyar en su reconversión a los trabajadores y

sectores potencialmente «perdedores» del acuerdo, así como de fomentar las condiciones para la creación de nuevos sectores y así aprovechar las ventajas derivadas de la puesta en marcha del acuerdo.

Introducción

El 28 de junio de 2019, tras un proceso de negociación de dos décadas, se firma el acuerdo de asociación entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE). En el año 1995 se había anunciado el comienzo de las negociaciones como parte de la agenda Mercosur para la negociación conjunta con otros bloques regionales, en este caso la UE. En el año 2000 se realiza la primera ronda de negociaciones, que recién son reactivadas en 2016, y en 2019 se concreta la firma, aunque restan por definir detalles de su implementación, así como su ratificación por los órganos legislativos correspondientes.

Si bien en años recientes el Mercosur ha buscado estrechar sus lazos comerciales con el mundo, por ejemplo con la EFTA (European Free Trade Association [Asociación Europea de Libre Comercio]), Canadá, Corea del Sur y Singapur, el acuerdo con la UE es el primer mecanismo de real impacto comercial alcanzado como bloque común con terceros. Esto representa una oportunidad de poner en valor uno de los objetivos centrales del Mercosur en el momento de su fundación: aumentar la capacidad de negociación internacional con terceros que cada socio podría tener por separado.

Esto se da en un momento de particular importancia dado el creciente contexto proteccionista a escala global. El sistema de comercio mundial enfrenta serios riesgos en la actualidad, los cuales incluyen, entre otros problemas, el desgaste de una de sus instituciones centrales: la Organización Mundial del Comercio (OMC). La OMC enfrenta profundos cuestionamientos que han marcado una agenda de claro retroceso en su poder regulador; en particular se destaca la resolución de veto por parte de Estados Unidos sobre su tribunal de arbitraje a finales del 2019, que supone un golpe fulminante.¹ Más allá de que este hecho no configura per se una mala noticia, dado que depende del punto de vista del análisis, es claro que para los países pequeños representa un escenario más desafiante, ya que en la negociación bilateral los resultados suelen reflejar de manera más directa las relaciones de poder entre las partes. Además, resulta evidente que las reglas de juego en el comercio internacional ya no serán lo que fueron. El descreimiento en las bondades del multilateralismo ha hecho

eco en ambos lados del espectro político, ocasionando reacciones dramáticas en buena parte de las democracias de los países desarrollados, algo que también marca un diferencial histórico. De esta forma, la construcción de una zona de libre comercio que tiene como objetivo la cooperación para el fomento del crecimiento económico, el empleo y las inversiones entre la segunda economía mundial (UE) y la quinta (Mercosur) configura sin lugar a dudas un hecho de suma importancia.

La teoría económica provee argumentos tanto en el sentido de resaltar las ventajas del libre comercio y los beneficios, en particular para los países menos desarrollados, como para señalar los riesgos de este y sus posibles efectos en el sentido de ampliar las diferencias entre los socios. Sin embargo, parece existir consenso actualmente en que, más allá de los resultados globales para cada región, los acuerdos de libre comercio tienen efectos distributivos, lo que genera ganadores y perdedores dentro de cada una de las regiones firmantes. Buena parte de los resultados finales se juega entonces en la capacidad de anticipación de los sectores y grupos sociales más beneficiados y de aquellos más en riesgo para desarrollar planes y políticas que hagan frente a esa situación.

El presente acuerdo contempla las asimetrías existentes entre las partes y establece un cronograma de liberalización más abarcativo y especialmente más rápido para la UE que para el Mercosur. Además, puede tener el efecto agregado de dinamizar la agenda interna del Mercosur, que se encuentra estancada.

Desde la perspectiva particular de un país pequeño como Uruguay, el acuerdo puede ser una oportunidad importante para complementar un flujo de comercio significativo pero muy inestable como el que tiene con el resto del Mercosur. Sin embargo, es necesario estudiar detenidamente algunos riesgos específicos que se presentan para poder mitigarlos con una agenda de políticas de desarrollo que atiendan esa realidad.

¹ Si bien el proceso había comenzado dos años antes, en 2019 el veto de Estados Unidos a la renovación de dos jueces del tribunal de resolución de disputas logró su objetivo de dejar casi inoperativa a la OMC al bloquear el funcionamiento de uno de sus organismos más poderosos para la resolución de conflictos: el Órgano de Apelación.

1

UN ACUERDO DE DIMENSIONES EXCEPCIONALES ENTRE DOS REGIONES ASIMÉTRICAS

CONSIDERACIONES GENERALES A PARTIR DE LA TEORÍA ECONÓMICA

La teoría económica tradicional de David Ricardo en adelante señala múltiples ventajas asociadas al comercio y la libre circulación de capital entre regiones. Entre dichas ventajas suele señalarse el acceso a oportunidades de economías de escala y de especialización. La circulación de las tecnologías y los flujos de capital desde la región con mayor abundancia de este (en este caso la UE) hacia la región donde es más escaso (en este caso el Mercosur) y, por tanto, más rentable puede provocar aumentos en la inversión y la productividad en la zona más rezagada. Referentes de la teoría económica moderna tales como Paul Krugman o Dani Rodrik —por nombrar solamente dos— señalan con igual énfasis los problemas surgidos en procesos de integración comercial en cuanto a la generación de ganadores y perdedores en este tipo de acuerdos, e incluso de perdedores dentro de los sectores ganadores. Asimismo, se suele señalar la importancia de acompañar este tipo de acuerdos con políticas que distribuyan los costos y compartan los beneficios resultantes de la ampliación del comercio.

Una primera consideración respecto al presente acuerdo es que es de gran relevancia y de dimensiones excepcionales. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), este acuerdo involucraría al 25 % del PBI mundial y al 37 % de las exportaciones de bienes y servicios de escala global y afectaría al 10 % de la población mundial. Para los países del Mercosur, este acuerdo, a priori, abre la puerta a un mercado ampliado de casi 800 millones de habitantes y supone la ventaja de que los nuevos socios presentan un nivel de ingresos y por tanto de capacidad de compra muy elevado. De esta forma, el tamaño del mercado al que los productos uruguayos podrán, al menos en teoría, acceder en condiciones preferenciales se multiplica varias veces. Esto es de particular relevancia para un país de las dimensiones de Uruguay, con características productivas que lo ubican en una posición de desventaja ante el avance proteccionista de los países centrales y en ausencia de mecanismos multilaterales globales efectivos dada la actual situación de la OMC.

En segundo lugar, es relevante destacar que se trata efectivamente de un acuerdo entre bloques asimétricos, con condi-

ciones y niveles de desarrollo muy diferentes. Así, la UE presenta no solo niveles de ingresos más altos que el Mercosur, sino un desarrollo tecnológico, industrial y productivo, educativo e institucional notoriamente más elevado que el de los países del Cono Sur. Esto configura un campo de juego claramente desequilibrado para el desarrollo de las relaciones comerciales a partir de este acuerdo. Por tanto, existe un riesgo cierto de que el avance de las relaciones comerciales en el marco de esa fuerte asimetría en favor de uno de los actores resulte en una profundización de las diferencias.

En este contexto, la teoría económica señala, por ejemplo, a partir del teorema de las ventajas comparativas Heckscher-Ohlin, que las naciones tienden a especializarse en la exportación de los bienes cuya producción es intensiva en el factor en el que son abundantes, mientras que son más proclives a importar aquellos bienes que emplean de manera intensiva el factor relativamente escaso. Por ende, en el contexto de dos regiones con una dotación de factores relativos diferencial, la apertura comercial favorecería a los propietarios de los factores relativamente abundantes en cada una.

Si bien siempre es complejo definir cuáles son los factores relevantes en cada una de las regiones, no es desatinado asumir que los países del Mercosur son relativamente abundantes en tierra, mientras que la UE es abundante en capital. Consecuentemente, los ganadores evidentes en nuestra región serían las cadenas agroalimentarias (y los sectores sociales ligados a ellas), mientras que los perdedores se podrían encontrar entre los sectores industriales más basados en capital, como la industria química o la automovilística. De alguna manera, esta simple aplicación mecánica de una teoría ampliamente recibida ayuda a entender el apoyo que el acuerdo ha suscitado en nuestra región entre las gremiales más asociadas a la producción agropecuaria y agroindustrial, así como las dudas o el directo rechazo de algunas gremiales industriales (véase el recuadro 1).

Sin embargo, existen varios cuestionamientos a esta visión. Por un lado, la realidad es más compleja que cualquier modelo económico y el mundo no solo se compone de capital y tierra. También, por ejemplo, hay trabajo, que a su vez se podría desagregar en calificado y no calificado. Desde esta perspectiva, se podría afirmar que nuestra región también es relativamente abundante en trabajo no calificado en compa-

ración con la UE, que sería abundante en trabajo calificado, lo que llevaría a concluir que los trabajadores no calificados podrían ser otro grupo social beneficiado con el acuerdo, lo que podría tener consecuencias positivas en términos distributivos. Un informe del Banco Mundial estima que mientras que el crecimiento de la renta de la tierra rondará el 4,4 %, el beneficio para trabajadores rurales no calificados será de 2,5 % en los países del Río de la Plata en particular.² Estos señalamientos además advierten sobre la dimensión territorial de la desigualdad, un elemento que también puede verse afectado.

Por otra parte, las relaciones comerciales no son un juego de suma cero y el modelo citado muestra otro resultado general más allá de los impactos distributivos mencionados, y es que a nivel agregado las dos regiones siempre ganan con el comercio, ya que las oportunidades globales de consumo crecen en ambas. Buena parte del éxito del acuerdo en términos de mejoras en el bienestar pasa, entonces, por identificar tempranamente los posibles ganadores y perdedores para poder desarrollar políticas de apoyo y transformación a los segundos, aprovechando los mayores ingresos que se obtendrán a través de los primeros.

De esta forma, es posible señalar que, para ciertos actores, uno de los temores más importantes asociados con el acuerdo descansa en el riesgo de que este profundice la «primarización» de las economías del Mercosur, condenándolas a producir bienes básicos en los que la generación de tecnología y el desarrollo de capacidades productivas que permitan la diversificación productiva (las ventajas comparativas dinámicas) son menos intensos.

A esta mirada adhieren la visión estructuralista y neoestructuralista, que enfatizan en las diversas oportunidades para el desarrollo que implican las diferentes actividades productivas.

La concepción estructuralista enfatiza en el vínculo entre la división internacional del trabajo (que se expresa en las diferentes composiciones de las estructuras productivas de los países o regiones) y las formas en que se desarrollan y se distribuyen los beneficios del progreso tecnológico, así como también en las tendencias de largo plazo de los precios de los diferentes tipos de bienes. Su posterior evolución hacia el neoestructuralismo incorpora el estudio de los ciclos económicos, las asimetrías y diversos efectos del proceso globalizador con regionalismos abiertos y mayor desregulación. A su base analítica estructuralista se le agregan tres ejes principales: el económico, la equidad social y la autonomía nacional. De forma simplificada, tanto las visiones estructuralistas como las neoestructuralistas buscan diferenciar entre actividades intensivas en conocimiento y aquellas intensivas en recursos naturales. Así, las primeras generarían mayores oportunidades para el desarrollo, que la CEPAL engloba en dos fuentes de eficiencia: keynesiana, asociada a una demanda más dinámica que enfrentarían estas actividades (lo que permite generar economías de escala y disfrutar de precios relativos en alza), y schumpeteriana, asociada a mayores oportunidades de aprendizaje tecnológico y al desarrollo de capacidades «de amplio espectro» que permitan la diversificación productiva.

Sin embargo, los datos de la perspectiva de Uruguay señalan que la primarización en sus flujos de comercio no ha sido necesariamente resultado de los acuerdos comerciales suscritos. De hecho, los únicos flujos comerciales relevantes en los que Uruguay exhibe una pauta no primarizada de exportaciones son los que realiza dentro del acuerdo con el Mercosur, tal como se ilustrará más adelante. La inserción internacional de Uruguay con acuerdos comerciales con países de mayor nivel de desarrollo industrial como Argentina y Brasil no hace tan evidente que la apertura comercial necesariamente genere flujos de comercio primarizados para un país pequeño o con menor desarrollo industrial, ya que la realidad del Mercosur muestra justamente lo contrario.

Recuadro 1:

Algunos posicionamientos gremiales

Un comunicado del 28 de junio de 2019 de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur sobre el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea alerta sobre «el funesto impacto que este acuerdo tendrá para el sistema productivo de la región en general, y para ciertas ramas de producción estratégicas en particular, tales como tecnología, sistema marítimo y fluvial, obras públicas, compras del Estado, laboratorios medicinales, industria automotriz, economías regionales (en especial, las vinculadas al aceite de oliva, vinos y espumantes, quesos y lácteos, entre otras)», y concluye que «la firma de este acuerdo es la sentencia de muerte de nuestras industrias y de gran parte de nuestro trabajo decente y empleo de calidad».

También las cámaras industriales de los cuatro países con membresía plena dentro del Mercosur están en contra de buena parte del acuerdo, y ya en febrero de 2018 reclamaban mayor transparencia en el proceso de negociación por medio de una nota enviada de forma conjunta a los negociadores. Asimismo, en dicha nota se solicitaba que las diferencias notorias entre las partes en materia de desarrollo fueran tomadas en cuenta en el convenio. Por otra parte, las voces de gremiales agropecuarias de la región en favor del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea no se hicieron esperar una vez concretado este. El Foro Mercosur de la Carne, organismo supranacional que reúne a las gremiales de productores rurales y de la industria frigorífica de los países miembros del bloque, declara en una nota con fecha 5 de julio de 2019 «[s]u beneplácito ante la firma de un Acuerdo cuya negociación insumió un trabajoso derrotero superando varias frustraciones en su discurrir».

² <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32518/211516SP.pdf>

ASIMETRÍAS CONTEMPLADAS

Un primer aspecto concreto que se debe considerar es que este acuerdo es producto de una negociación del Mercosur como bloque. Uno de los objetivos centrales del Mercosur cuando su creación fue el de aumentar la capacidad de negociación internacional de sus integrantes actuando en bloque, como forma de disminuir las asimetrías de poder en la negociación y obtener mejores resultados. Sin embargo, en los casi 30 años de existencia del Mercosur, esta potencialidad ha sido muy escasamente usada. Como se mencionó, si bien el bloque ha intentado fortalecer sus vínculos comerciales con otros actores globales, sosteniendo negociaciones con EFTA (con quien se llegó a un acuerdo también en 2019), Canadá, Corea del Sur y Singapur, las concreciones en este sentido no han sido abundantes. Recién en diciembre de 2007 el Mercosur concretó su primer tratado de libre comercio (TLC), mediante un acuerdo celebrado con el Estado de Israel. Este acuerdo contó con un proceso de negociación de dos años y alcanzó una cobertura de aproximadamente el 50 % del comercio y volúmenes de intercambio cercanos a los 47.000 millones de dólares. Otros TLC firmados por el bloque, como aquellos firmados con Egipto y Palestina durante los años 2010 y 2011, respectivamente, son acuerdos de menor impacto relativo. Aparte de estos tratados, el Mercosur cuenta con una serie de acuerdos de complementación económica con Chile, México y Cuba, así como acuerdos preferenciales de comercio con la India y la Unión Aduanera de África Austral (SACU).

Más allá de las fortalezas y debilidades señaladas al texto final del acuerdo, es importante indicar que sería el primer producto relevante que permitiría poner en valor la potencialidad de la integración como forma de obtener mejores condiciones en el marco global. Visto desde otro ángulo, su no concreción podría dar una señal sobre la utilidad de la herramienta, así como un mensaje hacia otros posibles socios con los que se piense negociar en el futuro.

En segundo lugar, y quizás como consecuencia del primer aspecto considerado, el acuerdo logrado contempla asimetrías entre los socios y brinda un trato más favorable a la parte menos desarrollada, o sea, el Mercosur. Esto ha sido una bandera históricamente reivindicada por el sur y se concretaría con este acuerdo. La Unión Europea liberaliza un porcentaje mayor del comercio que el Mercosur y, sobre todo, lo hace más rápidamente.

Así, mientras que la oferta de la UE abarca el 99,7 % del comercio actual entre ambas regiones, el Mercosur concede preferencias en el 91 % del comercio actual con la UE. De esta manera, la oferta final del Mercosur complace una menor cuantía de bienes con una cobertura del comercio menor que la de su socio. En cuanto al desgravamen del comercio, al tiempo que la UE desgravará el 92 % del comercio en 10 años o menos, el Mercosur hará lo mismo con tan solo el 72 % de su comercio. Puesto de otra forma, en tanto que la UE liberaliza el 85 % de las actuales importaciones desde el Mercosur, inmediatamente después de la entrada en vigen-

cia del acuerdo el Mercosur apenas liberaliza el 6 % de manera automática. El grueso de las importaciones actuales del Mercosur provenientes de la UE (el 60 %) serán liberalizadas recién después de la primera década de vigencia del acuerdo (véanse las figuras 1 y 2).

En el caso de Uruguay, las estimaciones del informe anual realizado en conjunto por la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas y Uruguay XXI señalan que el total pago en 2018 por concepto de aranceles fue de 295,5 millones de dólares. De estos aranceles, 36 % corresponden a exportaciones a la UE y representan más de 106 millones de dólares anuales.³ Esto redundaría en una mejora importante para Uruguay en caso de que dicha barrera arancelaria sea suprimida.

Por último, las diferencias en los plazos temporales de desgravamen para uno y otro bloque podrían habilitar una ventana importante para el desarrollo de políticas de adecuación productiva a los sectores y actividades con potencialidad y necesidades de transformación, así como también de políticas compensatorias para actividades y grupos sociales más desfavorecidos por la integración comercial. La clave entonces de los resultados a largo plazo del acuerdo estará en la capacidad de los países del Mercosur de desarrollar planes estratégicos de transformación o adecuación productiva, con un horizonte cierto de apertura de mercados relevantes. De esa manera, el acuerdo podría transformarse en un importante estímulo para el desarrollo de las capacidades y la acción de planificación y transformación productiva estratégica en el sur, tarea históricamente postergada y subvaluada.

EVALUACIÓN DE IMPACTO DE SOSTENIBILIDAD

En el mes de julio de 2020, la Comisión Europea publicó el primer borrador final del documento *Evaluación de impacto de la sostenibilidad del tratado UE-Mercosur* para la consideración de las audiencias previstas con la sociedad civil.⁴ Su elaboración fue encargada de forma independiente a un equipo de investigadores de la London School of Economics y es una evaluación global del acuerdo en las dimensiones social, económica, ambiental, de derechos humanos y sectorial. El trabajo también tomó en cuenta un proceso de consulta realizado por el equipo de investigación a las partes involucradas en el tratado.

El documento plantea dos escenarios modélicos, uno conservador y otro más ambicioso, en torno a la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, de modo de medir los principales impactos esperados del acuerdo en las dimensiones reseñadas. Los resultados más importantes, tal como se plantea en el informe, pueden resumirse como se muestra en las figuras 1 y 2:

3 <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/5fb7fccd-d7377a26f6ee5878512550f8a9d1c711.pdf>

4 Documento completo disponible en el siguiente enlace: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf

Figura 1:
Concesiones en bienes según estado

	UE	MERCOSUR
Liberalización total	92,9% comercio (95% ítems)	90,6% comercio (90,7% ítems)
Cuotas	6,8% comercio (4,1% ítems)	0,4% comercio (0,3% ítems)
Exclusiones	0,3% comercio (0,8% ítems)	9% comercio (8,9% ítems)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Figura 2:
Concesiones en bienes según plazos

	UE	MERCOSUR
Liberalización total	92,9% comercio (95% ítems)	90,6% comercio (90,7% ítems)
✓ Inmediata	72,8% comercio (54,4% ítems)	15,2% comercio (10,6% ítems)
✓ Entre 4 y 8 años	16,4% comercio (34% ítems)	15,3% comercio (35,9% ítems)
✓ A 10 años	3,7% comercio (6,5% ítems)	41,4% comercio (35,2% ítems)
✓ A 15 años	– comercio (– % ítems)	18,7% comercio (9,1% ítems)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

- En ambos escenarios, el PBI de la UE se expande aproximadamente 0,1 % y el del Mercosur 0,3 %.
- Las exportaciones totales de la UE se expanden entre 0,4 % y 0,6 % en el escenario conservador y ambicioso, respectivamente, mientras que en los países del Mercosur se expanden entre 0,5 % en Paraguay y 4,5 % en Brasil en el escenario conservador, y entre 0,7 % en Uruguay y 6,1 % en Brasil en el ambicioso.
- Las importaciones de la UE aumentan 0,9 % en el escenario conservador y 1,1 % en el ambicioso. En el Mercosur en el escenario conservador se expanden entre 0,1 % en Paraguay y 1,3 % en Brasil, y en el ambicioso entre 0,0 % en Paraguay y 1,4 % en Brasil.
- El acuerdo también tiene efectos en los niveles de precios. En el caso del Mercosur se estima una reducción de entre 0,4 % y 0,5 % en Paraguay y 1,5 % y 2,1 % en Brasil en los escenarios conservador y ambicioso, respectivamente. En la UE los precios suben entre 0,2 % y 0,3 % en cada escenario.
- Los salarios reales de los trabajadores calificados y no calificados suben ligeramente en la UE y en los países del Mercosur, salvo Brasil, donde se mantienen incambiables. En particular se estima una suba mayor del salario real en el trabajo no calificado en el Mercosur, lo cual podría implicar alguna reducción de la pobreza aunque se estima que sería muy modesta.
- Algunos sectores industriales del Mercosur reducen su empleo, pero aumentan más los puestos de trabajo en los sectores de agricultura y producción de alimentos. En el caso de la UE no hay cambios relevantes en el empleo sectorial.
- En términos sectoriales, los resultados estimados son los siguientes:

Sector	Conservador (%)	Ambicioso (%)
Carne:		
Caída producto UE	-0,7	-1,2
Mercosur a UE	30	64
Lácteos:		
UE a Mercosur	91	121
Mercosur a UE	18	165
Bebidas:		
UE a Mercosur	36	38
Mercosur a UE	28	35
Textil:		
UE a Mercosur	311	424
Mercosur a UE	32	36
Química y farmacéutica:		
UE a Mercosur	47	60
Mercosur a UE	13	16
Maquinaria:		
UE a Mercosur	78	100
Mercosur a UE	17	22
Vehículos y autopartes:		
UE a Mercosur	95	114
Mercosur a UE	41	47
Negocios y servicios profesionales:		
UE a Mercosur	-3,4	1,4
Mercosur a UE	6,5	9,2

Fuente: Elaboración propia con base en el documento *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*.

- También se realizan recomendaciones de política para cada dimensión, que se pueden resumir de la siguiente forma:

Dimensión	Recomendaciones
Económica y sectorial	<p>Introducir cambios en las tarifas de forma gradual en el Mercosur, en particular en los sectores más sensibles como manufacturas y vehículos.</p> <p>Implementar programas de reconversión laboral para la transición entre sectores de los trabajadores del Mercosur.</p> <p>Usar cuotas en la UE para mitigar los impactos en el sector agrícola.</p>
Trabajadores	<p>Implementar programas de inspección, formalización, fomento de la libertad de asociación de los trabajadores y programas redistributivos en el Mercosur.</p> <p>Establecer procesos de debida diligencia en empresas de la UE.</p>
Medioambiente	<p>Implementar medidas para impedir la deforestación y la contaminación de los cursos de agua.</p> <p>Garantizar el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París.</p>
Derechos humanos	<p>Fortalecer la rendición de cuentas y el marco institucional para el cumplimiento de las condiciones de trabajo, el uso de la tierra por pueblos originarios, salud e igualdad de género.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el documento *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*.

Finalmente, cabe resaltar que los resultados del acuerdo obtenidos por este estudio independiente son globalmente positivos, pero se desprenden las mismas advertencias realizadas a lo largo de este documento.

2

DINAMIZANDO UNA NUEVA AGENDA

La entrada en vigencia de este acuerdo seguramente exija la redinamización de la agenda interna del Mercosur, ya que será necesaria una importante adecuación normativa, lo cual posiblemente confirme la finalización de lo que algunos analistas han reconocido como la cuarta etapa en el desarrollo del bloque.

Esta etapa que hoy parece estar llegando a su fin, en sus aspectos económicos y comerciales, vio cómo en 2017 se aprobó el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur y el Protocolo de Contrataciones Públicas en medio de una fuerte discusión sobre la necesidad de reformar la institucionalidad del Mercosur. En cuanto al comercio, durante esta cuarta etapa entró en vigor el acuerdo con Egipto y se suscribió un acuerdo con Colombia. Asimismo, se aprobó un plan de acción para alcanzar la convergencia del bloque con la Alianza del Pacífico. En otro orden de asuntos, también hubo esfuerzos para eliminar las barreras no arancelarias en materia económica y comercial, se abordaron nuevos diseños de integración y se llegó a acuerdos sobre la eliminación del coste del *roaming* entre los países socios.

Es indudable que la visión aperturista del gobierno de Bolsonaro en Brasil y los cambios de mando en Argentina y Uruguay configuran los elementos necesarios para pensar en una nueva etapa. Sin embargo, la concreción del acuerdo Mercosur-UE a mediados del año anterior parece haber tenido algunos efectos inmediatos en cuanto a la dinamización de la propia agenda del bloque en otros asuntos. Para comenzar, también fue posible la conclusión de las negociaciones con los países del EFTA en agosto de 2019, otro hito comercial de relevancia para el Mercosur. De igual manera, la cumbre celebrada en diciembre de 2019 mostró importantes avances, tales como el cierre de los acuerdos de facilitación del comercio y los acuerdos de reconocimiento de operadores económicos autorizados. También se concretaron iniciativas facilitadoras del comercio y reglamentos técnicos, así como acuerdos de protección mutua de indicaciones geográficas y la firma del acuerdo para el reconocimiento mutuo de las firmas digitales. Además, se acordaron el plan de acción para el combate a la corrupción y el plan de acción en defensa del consumidor. Por último, se hizo acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas y sobre cooperación policial en espacios fronterizos. Si bien se logró extender el funcionamiento del grupo ad hoc encargado de la revisión del

arancel externo común y se registraron nuevos resultados en el programa de modernización institucional del Mercosur, estos dos aspectos deben ser abordados de forma profunda en el futuro.

El nuevo dinamismo que adopte la agenda del Mercosur debe sortear las dificultades que le presenta la encrucijada política establecida entre el anhelo brasileño de una mayor apertura comercial y las advertencias de los industriales argentinos, que podrían tener el respaldo del gobierno de Alberto Fernández. Esto supone importantes reparos para las aspiraciones de la administración brasileña, la cual ha manifestado su interés en un Mercosur más abierto al mundo, con menos burocracia, y ha propuesto incluso una baja del arancel externo común, así como más flexibilidad para negociar acuerdos comerciales y menos institucionalidad. Mientras tanto, Paraguay y Uruguay parecen estar a favor de avanzar hacia nuevos acuerdos de libre comercio y flexibilizar las reglas para negociar bilateralmente con terceros actores. Este último punto ha sido ampliamente debatido, ya que Uruguay y Paraguay han argumentado que no supondría un debilitamiento del bloque común. Sin embargo, es un aspecto controversial que ha generado reparos de Argentina y Brasil. La propuesta de China a Uruguay de alcanzar un acuerdo de libre comercio y la negativa de los socios más grandes del bloque parece un ejemplo de esto.

Otro de los aspectos que la redinamización de la agenda común debe atender refiere a una de las debilidades históricas del Mercosur: la ausencia de una política exterior común. Antes de esto también se ha señalado la necesidad de tener una visión y proyecto de integración productiva regional y común que sirva como marco para la negociación común. Desde siempre, cada Estado ha mantenido una agenda propia, no ha sido posible abordar una agenda común con directrices comunes surgidas de amplios consensos entre los países miembros y capaces de desafiar las dinámicas financieras y comerciales de escala global.

Redinamizar la agenda del Mercosur parece no solo inevitable, sino también necesario, dado que el bloque no expone avances relevantes en la liberalización del comercio de servicios, así como tampoco ha mostrado signos de recuperación de credibilidad de su Sistema de Solución de Controversias, que se mantiene inactivo desde hace un lustro. Por otra par-

te, un mayor dinamismo es necesario en la incorporación de asuntos referidos a temas de tanta actualidad como lo son el comercio electrónico, pero, por sobre todo, el medioambiente. Por último, en el plano regional, esta nueva agenda deberá superar las muchas fracturas estructurales, que quedan al desnudo en el trato de la situación venezolana y el problema que enfrenta Bolivia.

Una de las principales externalidades de este acuerdo para el Mercosur puede ser el disciplinamiento interno que demandará y que potencialmente otorgará la oportunidad de fortalecer su institucionalidad a la luz de los nuevos compromisos asumidos con los actores extrabloque. Así, la aletargada inercia que ha mostrado el Mercosur en los últimos años, con consecuencias en su magra *performance* en materia comercial y social, se enfrentará a un fuerte sacudón que, si es aprovechado correctamente, lo obligará a redinamizarse. Si esto es así, podrá generar beneficios en materia de integración mucho más allá de la órbita del presente acuerdo.

ACUERDO CON LISTAS POSITIVAS

Otro aspecto a resaltar del acuerdo es que la negociación se efectuó por «listas positivas», o sea que los sectores o actividades a incluir en el proceso de apertura comercial fueron explícitamente definidos y acordados entre las partes. Esto, que refleja la modalidad de negociación habitual de la UE, se ha vuelto relevante ya que otros procesos negociadores importantes en el mundo se han volcado a la negociación vía listas negativas (sobre todo los acuerdos liderados por Estados Unidos), lo que implica que todo lo que no se excluye expresamente queda incluido en el proceso de apertura comercial.

Técnicamente se puede argumentar que la negociación con listas positivas o negativas es un asunto neutral en caso de que se cuente con toda la información necesaria al momento de negociar y se incluyan revisiones para nuevos sectores. Sin embargo, el empleo de listas negativas ha sido muy criticado recientemente por su sesgo proaperturista, ya que ante el vertiginoso desarrollo tecnológico, todas las nuevas actividades y sectores que surjan en el futuro y que por tanto no pudieron ser excluidos en el momento de la negociación quedarán automáticamente incluidos en el acuerdo. Por tanto, esto podría impedir el desarrollo de políticas públicas de protección de las actividades, o de reserva de estas, por su eventual valor estratégico para el desarrollo. Por esta razón, para la CEPAL, la opción de una orientación por listas negativas o incluso híbridas para la liberalización podría traer aparejadas consecuencias de largo plazo tanto en la conducta normativa a futuro como también en el grado de interés por las normas de inversión de ciertos países en desarrollo.⁵

En nuestro país existió una discusión ampliamente documentada sobre la pertinencia de la firma del tratado de

libre comercio con Chile, que incluyó una profunda crítica al método utilizado en esa oportunidad, por tratarse de listas negativas. En ese caso, desde algunas posturas se argumentó que se incurrió en la condena de las generaciones venideras en cuanto a su autonomía para desarrollar las políticas que consideraran necesarias. El acuerdo UE-Mercosur no tiene esa característica, lo que es un valor en sí mismo en cuanto modalidad negociadora que no atenta contra la capacidad regulatoria y planificadora del desarrollo de las sociedades por medio de sus Estados.

AUSENCIA DE CAPÍTULOS SOBRE INVERSIONES

El acuerdo no tiene capítulo sobre inversiones y no tiene presentes soluciones de controversias inversor-Estado. De esta manera, el riesgo ampliamente documentado de empresas transnacionales que demandan a Estados en tribunales internacionales no se incrementa con este acuerdo, y cada país puede mantener su propia política de firma o no de tratados de inversión.

Sin embargo, la ausencia de capítulos sobre inversiones también se ha argumentado como una oportunidad perdida para acceder a nuevas y mejores condiciones en este terreno, algo que podría haber sido apalancado por el respaldo de negociar en conjunto con otros socios de la relevancia comercial de Brasil y Argentina. La falta de resolución en estos asuntos en el acuerdo UE-Mercosur resulta en que la competencia en materia de inversiones sea de cada país, lo cual para Uruguay significa el apego a los tratados bilaterales de inversiones (BIT) firmados con los países europeos, algo que no necesariamente es una buena noticia. En todo caso es un tema que Uruguay debe mejorar independientemente de este acuerdo.

El Mercosur también tiene pendiente generar acuerdos que permitan mejorar el poder de negociación común para la atracción de inversiones. Esto resulta fundamental para mejorar las condiciones, que en ocasiones determinan «competencia a la baja», entre los países del bloque para la localización de inversiones.

EL SECTOR SERVICIOS DENTRO DEL ACUERDO

En materia de servicios, este acuerdo con la UE le permite al Mercosur acceder de mejor forma a un mercado de casi 1 billón de dólares al año, dado que su socio es el principal importador de servicios del mundo. Además, es importante destacar que el Mercosur, y dentro de este Uruguay en particular, ya es un exportador competitivo de servicios y en este acuerdo algunos países de la UE son relevantes para la exportación de servicios basados en el conocimiento.

Este acuerdo en particular no limita la capacidad de regulación local en estos mercados. Así, los Estados del Mercosur podrán seguir definiendo políticas autónomamente en el sentido de fomentar un sector que se considere estratégico, o limitar la concentración de mercados a uno o unos pocos proveedores. Lo que sí

⁵ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2611/1/S2010007_es.pdf

impide es la discriminación entre proveedores nacionales y extranjeros. Consecuentemente, si se desarrollan políticas para promover la producción nacional en una determinada área, las empresas nacionales y las extranjeras asentadas en el país deben tener la misma posibilidad de acceder a esos beneficios. Por otra parte, se habilita la existencia de monopolios legales, como sucede en varias áreas de servicios en Uruguay.

Además, se reconoce y acepta la existencia de empresas comerciales del Estado, aspecto especialmente importante para Uruguay. Sin embargo, se establece que en los tramos en que haya competencia deberán basar sus contrataciones en criterios comerciales, lo cual puede implicar un condicionamiento en cierta medida que deberá estudiarse y dimensionarse.

Por último, como ya fuera mencionado, el acuerdo con la UE podría contribuir a reactivar las negociaciones de servicios en el propio Mercosur.

PROPIEDAD INTELECTUAL

Con relación a temas de propiedad intelectual, es importante hacer explícito que no se exige extensión de plazos en patentes ni en protección de datos de prueba. Este es un tema de los más delicados en la negociación actual de acuerdos comerciales, ya que se señala como ejemplo de las políticas impulsadas por los países de alto desarrollo para «retirar la escalera» e impedir que otros países sigan el camino recorrido por ellos en su proceso de desarrollo. En particular, medidas tendientes a fortalecer o alargar la vigencia de patentes y otras medidas de protección intelectual son una forma de impedir a los países en desarrollo la imitación de tecnologías desarrolladas en otros lugares mediante procesos como la «ingeniería reversa», que fueron factores importantes para la adopción y adaptación tecnológica y el fortalecimiento de capacidades en países que en la actualidad son de altos in-

gresos. En este sentido, solo se establece la necesidad de que los países desarrollen los «máximos esfuerzos» para adherir a tratados internacionales como el Tratado de Cooperación en materia de Patentes (TCP) (cosa que ya está incluida en el acuerdo Uruguay-Chile). Vale mencionar que el TCP es un acuerdo global en materia de patentes, integrado por más de 150 países (Brasil entre ellos), que no obliga a adoptar criterios para la aceptación de patentes o de duración de estas, sino que solo busca facilitar los trámites en esa materia. Importantes referentes del sistema de ciencia y tecnología de Uruguay se han manifestado públicamente en favor de que Uruguay adhiriera a este acuerdo (por ejemplo, el Pedeciba), aunque la industria farmacéutica y de algunos fertilizantes se ha manifestado en contra (véase el recuadro 2).

También en relación con esta materia, se establece el reconocimiento de «indicaciones de origen», aspecto muy importante para la UE, ya que muchas áreas de producción de esa región cuentan con certificación de denominación de origen, especialmente en materia de alimentos. A pesar de que el acuerdo salvaguarda a los productores locales que hayan utilizado estas denominaciones durante los últimos cinco años (empresas ya en actividad) para que continúen aplicando denominaciones certificadas, esto puede ser una limitante para nuevos inversores en estos sectores. Sin embargo, más allá de que esto pueda ser visto como una gran concesión para los países europeos, las indicaciones geográficas son de aplicación casi universal, exceptuando a los Estados Unidos, con lo cual se trata de un compromiso que difícilmente pueda ser eludido en las condiciones mundiales actuales.

Recuadro 2

Opiniones respecto a adhesión al TCP

- a) «Que Uruguay no integre el TCP implica desventajas para la solicitud de propiedad intelectual de lo que se desarrolla en el país; o sea, es una desventaja para todo el sistema de investigación y de innovación. Desde el punto de vista de mercado, Uruguay es muy pequeño, y la capacidad que tienen las empresas uruguayas de incorporar tecnología nueva desarrollada en el país también es limitada; una forma de apoyar el desarrollo tecnológico y que se puedan repetir este tipo de experiencias, sería que Uruguay analice seriamente las ventajas y desventajas de integrarse al TCP, una decisión que sería potestad del gobierno. Ocurre que algunas empresas, como Uruguay no está en el TCP, pueden utilizar algunos desarrollos que están patentados en otros países, pero que en Uruguay no tienen protección.»

Prof. Fernando Ferreira. Universidad de la República

- b) «Este tipo de tratados tienen una doble cara: por un lado, facilitan a los investigadores nacionales el patentamiento en el exterior; pero, por otro lado, son perjudiciales» porque determinan «un incremento de las solicitudes de patentes extranjeras en Uruguay, como ha sucedido en todos los países que ingresaron al tratado». «Una patente extranjera es una barrera para arancelaria, en el sentido de que impide el desarrollo nacional en esa área de lo que está patentado. La patente es un monopolio, una barrera para investigar.»

Cristina Dartayete, directora de Propiedad Industrial del Ministerio de Industria, Energía y Minería entre 2005 y 2010

Fuente: Notas de prensa de *La Diaria*.

AMBIENTE Y TRABAJO

Finalmente, un aspecto adicional a considerar en relación con los compromisos asociados al presente acuerdo es la reafirmación de compromisos ambientales (en el marco del Acuerdo de París) y laborales (en el marco de la OIT). Estos aspectos resultan muy relevantes para disciplinar en materia laboral y ambiental a países de nuestra región que, como Brasil, y de la mano de la mano de la ultraderecha, están cuestionando riesgos largamente verificados de manera científica, como el cambio climático, y poniendo en riesgo ecosistemas de valor clave para el mundo, como la Amazonia. También la necesidad de ratificación y cumplimiento de compromisos acordados en la OIT puede jugar un papel central en la defensa de los derechos de los trabajadores de nuestra región, tantas veces avasallados, en un contexto que se presenta cada vez más negativo en esa materia.

Asimismo, es pertinente señalar que estos aspectos han estado sujetos a críticas del movimiento sindical, social y académico por la falta de mecanismos de *enforcement* efectivo para estos capítulos.

3

URUGUAY: UN CASO PARTICULAR

La visión de Uruguay posiblemente sea diferente de la de otros integrantes del Mercosur debido a su reducida dimensión, su estructura productiva, así como su perfil exportador. La sustentabilidad de la expansión comercial para garantizar el crecimiento de una economía pequeña y abierta como la uruguaya a mediano plazo resulta crucial, por lo que este acuerdo tiene una relevancia particular en este caso.

COMPLEMENTACIÓN ENTRE EL COMERCIO CON EL MERCOSUR Y EL COMERCIO EXTRARREGIÓN

La consideración de los riesgos y oportunidades de este acuerdo desde la perspectiva de Uruguay va indisolublemente unida a una pregunta central: ¿hacia dónde crecer? Esta pregunta refiere a que países como Uruguay requieren para su desarrollo de un crecimiento económico sostenido y sostenible. Este proceso es necesario para mejorar la calidad de vida de su población, cuyas condiciones son aún muy deficientes, y a la vez posibilita una mayor recaudación fiscal, imprescindible para fortalecer las políticas educativas, sociales, tecnológicas, culturales y ambientales.

Sin embargo, la actual situación de Uruguay en ese sentido es vulnerable. Su mercado interno es insignificante, incapaz de sostener un proceso de desarrollo. Además, su inserción en el mundo se basa en productos muy dependientes de sus recursos naturales, que a su vez enfrentan barreras comerciales que los ponen en desventaja frente a los de otros países competidores en esos rubros en importantes mercados. Adicionalmente, es evidente en el caso de Uruguay que la ausencia de acuerdos comerciales no ha redundado en el desarrollo de sectores de mayor sofisticación productiva.

Por otra parte, treinta años de experiencia en el Mercosur dejan enseñanzas claras. Por un lado, la región se ha transformado en un destino muy importante de las exportaciones del país, especialmente por el tipo de bienes exportados. Así, se observa una significativa diferencia entre el tipo de bienes colocados en la región y los exportados al resto del mundo. En la región presentan una proporción mucho más alta bienes industrializados de niveles tecnoló-

gicos bajos y medios, frente a bienes primarios o basados en recursos naturales en destinos extrarregionales.

Por otro lado, la débil institucionalidad del Mercosur hace imposible pensar en el crecimiento de Uruguay sostenido en el bloque como principal impulsor, una idea que estuvo presente en el momento de su fundación. A pesar de que esto también puede ser un efecto de las altas expectativas que originalmente se pusieron en la concreción del Mercosur como bloque, y en particular del mercado común, parece evidente que la fuerte inestabilidad económica y política de los demás integrantes del bloque ha supuesto un enorme obstáculo para el desarrollo. Esto se expresa claramente en flujos de comercio con enormes oscilaciones que hacen inviable la generación de procesos de inversión a largo plazo. Además, los problemas de institucionalidad generan crisis recurrentes en cuanto al cumplimiento de la normativa que llevan a que Uruguay enfrente repetidas situaciones de trabas en el acceso al mercado de los dos grandes socios regionales.

De esta manera, resulta razonable afirmar que Uruguay no puede desarrollarse sin el Mercosur, pero tampoco puede hacerlo basado solo en el mercado del Mercosur. Por estos motivos es tan trascendente este acuerdo que permite mejorar el acceso a un mercado muy grande sin que ello implique erosionar más la institucionalidad y las relaciones de Uruguay con el resto de los socios del Mercosur (véase el recuadro 3)

LA NECESIDAD DE DIVERSIFICAR LOS DESTINOS DE EXPORTACIÓN Y ASEGURAR CONDICIONES PREFERENTES DE ACCESO A MERCADOS FRENTE A LA ESCALADA PROTECCIONISTA GLOBAL

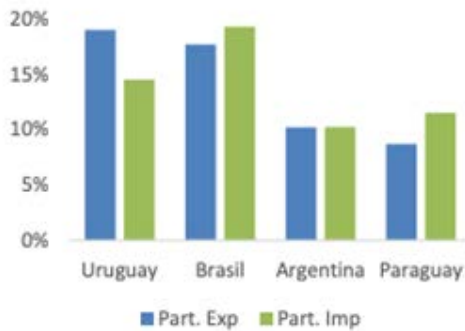
Un tema reciente pero de gran importancia es el fuerte sesgo hacia China que ha tomado en las últimas décadas todo el comercio exterior de América del Sur. La irrupción de China como gran potencia deficitaria en recursos naturales ha generado, además de una tendencia fuerte al alza de los precios de exportación de la región (que hizo pico en torno a 2012), una reorientación de las exportaciones hacia ese país. Dentro de ese marco general, Uruguay se presenta como uno de los países más influidos por esa tendencia a nivel

Recuadro 3
Datos de históricos de comercio con Mercosur

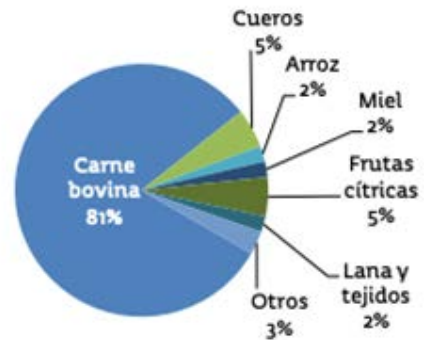
Exportaciones de Uruguay (2019, por destino)



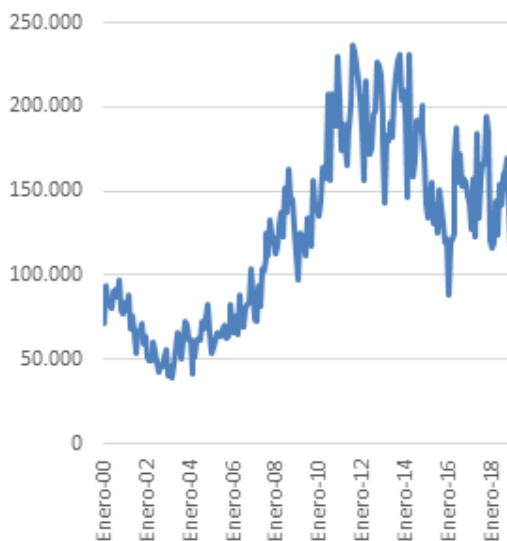
Participación de las exportaciones a la UE como porcentaje del total de exportaciones por país (2018)



Pagos de aranceles de Uruguay a la UE (de 270 millones pagos por las exportaciones uruguayas en total, de los cuales 106 fueron a la UE, 2017)



Exportaciones Uruguay al Mecosur (miles de USD)



Composición de las exportaciones de Uruguay a la UE (2018)

Productos	Mill US\$	Part. %
Celulosa	818	48%
Carne bovina	377	22%
Madera	120	7%
Lana y tejidos	81	5%
Cuero	55	3%
Arroz	37	2%
Frutas cítricas	24	1%
Carne equina, porcina y otras	22	1%
Subproductos cárnicos	21	1%
Oro	16	1%
Otros	136	8%
Total	1.708	100%

global, dado que sus exportaciones se concentran de manera muy acentuada en ese país.

Este hecho revela también una gran vulnerabilidad. La fuerte concentración de exportaciones en China implica un riesgo importante para Uruguay y para toda la región, tanto por su exposición a una posible crisis en ese país como a que esa dependencia sea utilizada en términos políticos. De ahí la importancia de desarrollar relaciones comerciales con otros países o bloques relevantes a nivel global que permitan diversificar los riesgos.

Otro tema a considerar es el alto porcentaje de exportaciones no amparadas en la protección de ningún acuerdo comercial que presenta Uruguay. Actualmente casi dos tercios de las exportaciones del país tienen esa condición, lo cual también puede entenderse como una vulnerabilidad. Al no existir acuerdos que den protección legal a las condiciones de acceso a los mercados, estas podrían cambiar de manera drástica en muy poco tiempo y el país quedar expuesto a una situación muy difícil.

Esto es especialmente importante cuando el mundo parece mostrar una tendencia sostenida al proteccionismo que amenaza las conquistas sociales que Uruguay ha logrado en el último período. Los acuerdos comerciales funcionan como un seguro que dificulta la aplicación de medidas comerciales discriminatorias contra el país. Además, existe el riesgo de que los competidores de Uruguay en algunos productos centrales de su canasta exportadora (como carne o lácteos) sí realicen acuerdos. Y por tanto, que esos acuerdos les permitan acceder a los mercados más importantes y desplazar a las exportaciones uruguayas, no basados en mejores condiciones productivas, sino en mejores condiciones de acceso. Uruguay ha avanzado en diversificar sus mercados en condiciones equivalentes a las de países similares (véase la figura 3). China es el principal demandante de bienes uruguayos, con más de un cuarto de las compras. Sin embargo, el porcentaje

amparado en acuerdos comerciales es significativamente menor. Mientras que 31 % de las exportaciones de Uruguay al mundo se realizan al amparo de algún acuerdo comercial, 96 % de las exportaciones de Chile se realizan en este régimen (véase la figura 4).

Cuando analizamos las exportaciones de bienes de Uruguay en valores del año 2017, según destino y en el marco de acuerdos comerciales, una vez aprobado el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea 47 % de las exportaciones de Uruguay al mundo se realizarían al amparo de algún acuerdo comercial (véase la figura 5).

EFFECTOS DINÁMICOS VÍA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Otro aspecto a considerar es la posibilidad de que el acuerdo atraiga flujos de inversión para producir en la región con el objetivo de exportar a la UE aprovechando las condiciones ventajosas que este brindará. Según el BID, este acuerdo involucra 29 % de los flujos mundiales y 34 % del stock global de inversión extranjera directa (IED). Normalmente, capitales con origen en la región más desarrollada, a partir de empresas que ya cuentan con redes de distribución en el mercado de destino y *know how* de cercanía a los consumidores, aprovechan ventajas productivas de la otra región para mejorar su posición competitiva. Eso podría generar oportunidades para el desarrollo en nuestra región no solo de las actividades que actualmente exportan a la UE, sino de nuevas actividades.

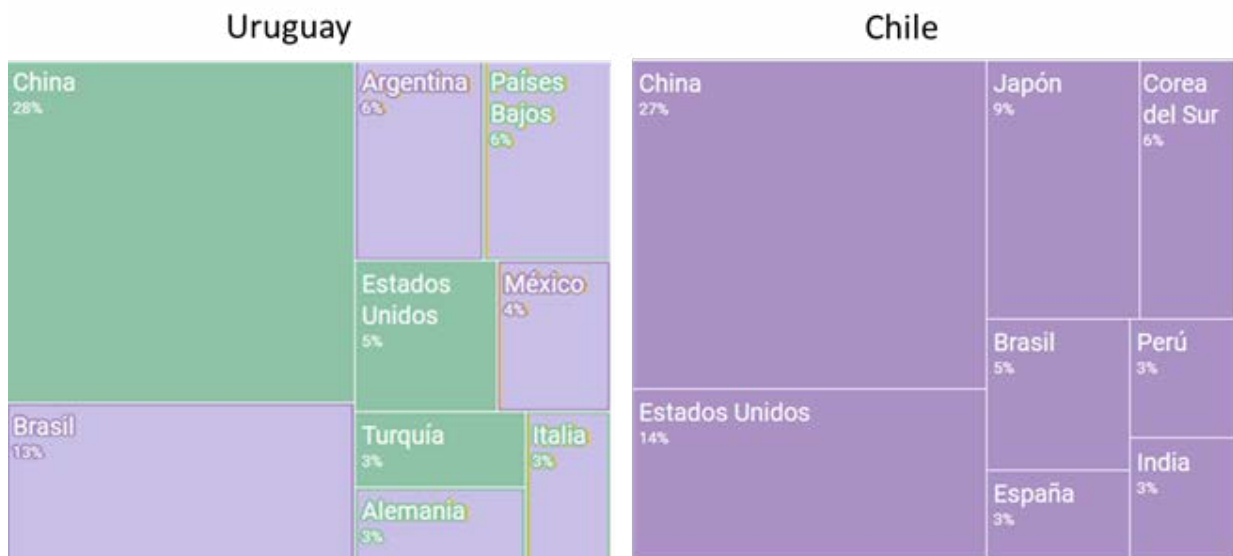
Existe evidencia internacional de que este tipo de acuerdos efectivamente genera flujos relevantes de inversión (véase la figura 6). Esto representa una ventaja adicional, particularmente para un país que sufre una escasez crónica de capital y tasas de inversión históricamente bajas.

Figura 3
Exportaciones de bienes según destino en valores del año 2017



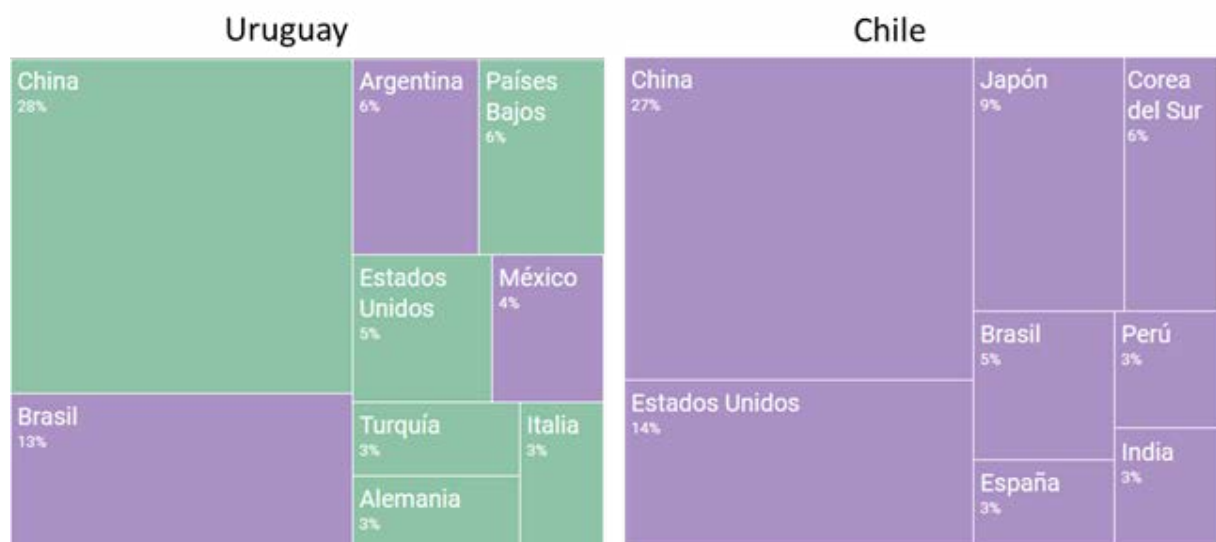
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas con base en datos de Uruguay XXI y WITS.

Figura 4
Exportaciones de bienes según destino en el marco de acuerdos comerciales en valores del año 2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas con base en datos de Uruguay XXI y WITS.

Figura 5
Exportaciones de bienes según destino en el marco de acuerdos comerciales tras aprobarse el acuerdo MERCOSUR-UE en valores del año 2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas con base en datos de Uruguay XXI y WITS.

Como se ha señalado, uno de los efectos más nocivos que ha tenido para Uruguay el mal funcionamiento institucional del Mercosur es que ha afectado la inversión. Desde un comienzo se entendió que el Mercosur podría generar, como efectivamente sucedió, impactos negativos en Uruguay vía la deslocalización de actividades de empresas presentes en todos los países de la región (transnacionales en general) para concentrarlas en una o dos plantas como forma de ganar escala y desde allí abastecer a toda la región, aprovechando el levantamiento de las trabas al comercio intrarregional que el

acuerdo implicó. Pero a su vez, se contaba con la ventaja que iba a representar para Uruguay la posibilidad de captar nuevas inversiones de empresas que instaladas aquí produjeran para el enorme mercado regional. Sin embargo, la baja credibilidad en el mantenimiento y cumplimiento de las reglas de juego funcionó como gran desestímulo a la inversión en uno de los países chicos, ya que ante una situación de corte de los flujos de comercio (una de las tantas crisis que el Mercosur ha vivido) las empresas enfrentarían una gigantesca sobrecapacidad productiva, imposible de ser absorbida por un mercado

Figura 6
Dinamismo de la de la UE tras la vigencia de acuerdos comerciales



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

interno de las dimensiones del de Uruguay. Ante ese riesgo, la opción más razonable siempre ha sido instalarse en uno de los socios grandes, ya que, en caso de crisis regional, al menos tendrían seguro un gran mercado para colocar su producción.

De esta forma, un acuerdo como el presente, si se acompaña de una institucionalidad fuerte, puede abrir una vía muy importante para que los socios menores del Mercosur enfren-

ten la importante desventaja que implica su pequeño mercado interno y capten, entonces sí, inversiones pensadas para producir para un mercado ampliado, en este caso el de la UE.

Finalmente, las principales cuotas de interés para Uruguay y las ganancias aproximadas que se obtendrían por ellas se indican en la siguiente tabla.

Producto	Cuota acordada	Primeras estimaciones de beneficio para Uruguay
Carne	Cuota de 99.000 toneladas (peso carcasa). Arancel intracuota: 7,5 %. Segmentación de la cuota: 55 % carne fresca y 45 % carne congelada. Implementación en cinco años después de la entrada en vigor del acuerdo, aunque la reducción arancelaria es inmediata. Asimismo, eliminación del arancel intracuota para el volumen de cuota Hilton de Uruguay (6.376 t).	Según la distribución que se haga de la cuota, cálculos primarios estiman que los beneficios se ubicarían entre 40 y 70 millones de dólares anuales. La eliminación del arancel para la cuota Hilton representa un ahorro anual de casi 15 millones de dólares
Arroz	Cuota de 60.000 toneladas para todo tipo de arroz. Sin arancel intracuota.	Cálculos primarios estiman el beneficio mínimo en el entorno de los 4 millones
Miel	Contingente arancelario de 45.000 toneladas. Sin arancel intracuota. Implementación en cinco años.	Cálculos primarios estiman un beneficio en el entorno de los 5 millones de dólares anuales, según la parte de la cuota que le corresponda a Uruguay

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas..

PRINCIPALES RESULTADOS PARA URUGUAY SEGÚN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE SOSTENIBILIDAD

En el presente apartado se exhiben las principales conclusiones del trabajo citado en el capítulo anterior, *Evaluación de impacto de la sostenibilidad del tratado UE-Mercosur*, elaborado de forma independiente por un equipo de investigadores de la London School of Economics. Como puede observarse en la tabla 1, en el caso particular de Uruguay, el efecto en términos de crecimiento del PBI estimado es de entre 0,2 % y 0,4 % en los escenarios conservador y ambicioso, respectivamente. Asimismo, se registran aumentos en inversión, importaciones y exportaciones en todos los escenarios, así

como un leve aumento del salario real para todos los trabajadores, con un aumento del salario real relativo para los trabajadores no calificados.

En cuanto a la estructura de crecimiento del producto sectorial para Uruguay en ambos escenarios, en la tabla 2 se presentan los resultados que muestran una estructura de impactos diversos, con caídas y aumentos relevantes en distintos sectores, pero, como se señaló, con un efecto neto positivo en el producto en ambos escenarios. Como se indicó, adelantar políticas para potenciar los efectos sectoriales diversos constituye una de las claves para que el acuerdo efectivamente mejore las condiciones de vida de las grandes mayorías de la población del Uruguay.

Tabla 1
Efecto estimado en términos de crecimiento del PBI de Uru-

Uruguay	Conservador	Ambicioso
PBI (%)	0,2%	0,4%
PBI (EUR BN 2011)	0,1	0,3
Inversión	0,8%	1,4%
Importaciones	0,4%	0,6%
Exportaciones	0,8%	0,7%
Bienestar (EUR bn 2011)	-0,1	0,0
Salario real (calificados)	0,2%	0,3%
Salario real (no calificados)	0,4%	0,8%
Precios al consumo	-0,6%	-0,6%

Fuente: Elaboración propia con base en el documento *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*.

Tabla 2

Estructura de crecimiento del producto sectorial para Uruguay

Sector	Conservador	Ambicioso
Cereales	0,2 %	-0,2 %
Arroz	-0,1 %	-0,6 %
Vegetales, frutas y nueces	2,2 %	2,0 %
Oleaginosos	0,0 %	0,6 %
Azúcar	-0,1 %	-0,4 %
Plantas y fibras animales	0,3 %	0,3 %
Alimentos procesados, pescado	1,2 %	1,0 %
Carne de oveja y vaca	2,1 %	4,0 %
Carne porcina	-0,4 %	-1,2 %
Otros productos animales	2,4 %	3,0 %
Bebidas y tabaco	-1,4 %	-1,8 %
Lácteos	-1,5 %	-2,4 %
Madera y papel	1,8 %	1,8 %
Carbón	0,0 %	0,0 %
Petróleo	0,0 %	0,0 %
Gas	-4,5 %	-14,7 %
Minerales	0,0 %	0,0 %
Textiles y cueros	2,2 %	1,9 %
Químicos, goma y plásticos	-1,2 %	-1,9 %
Petróleo, productos de carbón	-0,3 %	-0,4 %
Productos de metal	-4,2 %	-5,4 %
Minerales no metálicos	0,1 %	0,2 %
Vehículos, equipamiento de transporte	-11,5 %	-14,4 %
Maquinaria	1,6 %	1,8 %
Equipamiento electrónico	-0,8 %	-1,0 %
Electricidad	0,7 %	1,2 %
Utilidades	0,3 %	0,4 %
Transporte		
Telecomunicaciones, servicios de negocios	0,0 %	0,6 %
Servicios financieros	0,2 %	0,3 %
Otros servicios	0,0 %	0,1 %

Fuente: Elaboración propia con base en el documento *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*.

4

CONSIDERACIONES FINALES

En general la discusión en torno a este tipo de tratados en el debate público queda reducida a la adopción de posiciones antagónicas a favor y en contra. Sin embargo, los matices y las condiciones en las cuales este tipo de acuerdos pasan a ser o no provechosos para países como Uruguay dependen de las condiciones institucionales y políticas que acompañen en este caso la implementación del acuerdo UE-MERCOSUR.

Como se ha reseñado brevemente en el presente documento, para una economía pequeña y abierta como la uruguaya, puede señalarse que el acuerdo UE-MERCOSUR podría resultar en ganancias de bienestar significativas, con aumento del PBI, del salario real de los trabajadores calificados y no calificados en particular, de la inversión y de las importaciones y exportaciones. Específicamente, este acuerdo tiene el potencial de balancear el comercio extrarregional de Uruguay, mitigando el impacto de la concentración de las exportaciones en ciertos mercados, así como de garantizar un marco legal para la protección de nuestras exportaciones en mercados donde nuestros competidores están avanzando mediante este tipo de acuerdos.

Sin embargo, para que las ventajas de la ampliación del comercio sean compartidas, la institucionalidad planteada en el tratado debe desarrollarse plenamente. Asimismo, el gobierno de Uruguay, en acuerdo con los movimientos sociales, el sector privado y la academia, debe analizar y tomar medidas como país para empezar a prepararse para apoyar en su reconversión a los trabajadores y sectores potencialmente «perdedores», así como para fomentar las condiciones para la creación de sectores nuevos a fin de aprovechar las ventajas derivadas de la puesta en marcha del acuerdo.

ACERCA DE LOS AUTORES

Fernando Isabella Magíster en Economía. Es investigador del Instituto de Economía de la Universidad de la República y docente de Macroeconomía y Economía del Uruguay. Fue director de Planificación en Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el período 2015-2020 y coordinador de numerosos trabajos prospectivos que derivaron en la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050 publicada en 2019 por el gobierno de Tabaré Vázquez.

Juan Ignacio Dorrego Magíster en Desarrollo. Es especialista en temas de economía social y solidaria, y en desarrollo territorial. Actualmente trabaja para Grameen Uruguay, en un proyecto con *La Diaria* y es coordinador de la Unidad Nacional de Estrategia del Frente Amplio.

Santiago Soto Economista. Fue subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el período 2015-2020.

Fernando Esponda Magíster en Economía. Especializado en temas de inversión pública, trabaja en UTE.

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, 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: 978-9915-9308-1-7

La Fundación Friedrich Ebert no comparte necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni estos comprometen a las instituciones con las cuales están relacionados por trabajo o dirección.

ANÁLISIS DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-MERCOSUR

Una mirada sobre los impactos en la economía del Uruguay



En junio de 2019 se firmó el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea. Tratando de superar el antagonismo entre las posturas que generalmente caracteriza al debate sobre este tipo de tratados, este artículo analiza sus aspectos centrales y sus posibles consecuencias.



Primero, la implicancia de un acuerdo con tales dimensiones entre dos regiones muy asimétricas y sus roles en la economía mundial. En segundo lugar, qué potencial tiene el acuerdo para generar dinamismo en el funcionamiento y la agenda del Mercosur. Por último, las particularidades para Uruguay y cómo puede afectar el tratado al país y sus diferentes sectores económicos.

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

 @FESUruguay  fes_uruguay  FES Uruguay