



# Análisis y prospectiva del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur

*Gerardo Caetano*

Investigador y docente en la Universidad de la República (UDELAR)

[gcaetano50\[@\]gmail.com](mailto:gcaetano50@gmail.com)

## Resumen

Luego de una negociación que ya lleva más de dos décadas, el “acuerdo en principio” entre la Unión Europea y el Mercosur referido al pilar comercial, anunciado en junio de 2019, no ha terminado de confirmarse. Más aún, en el contexto actual, las perspectivas que se perfilan en ambos bloques, por diversos motivos que se analizan, no resultan auspiciosas.

En ese marco, en el texto que sigue se analizan los siguientes puntos: i) a falta de un tratado específico en curso de aplicación, se informa sobre las negociaciones del pilar comercial, su estado actual, los contenidos del principio de acuerdo firmado en 2019, las posibilidades de cierre y ratificación por las dos partes y los principales impactos esperados; ii) las potenciales implicaciones de este acuerdo tanto para la Unión Europea como para el Mercosur, en especial en lo atinente a sus consecuencias previsibles en la autonomía estratégica de ambas regiones así como en el fortalecimiento del multilateralismo en la actualidad; y iii) los impactos previstos por la pandemia de la COVID-19 y la eventual contribución de este Acuerdo de Asociación en los nuevos escenarios. El texto se cierra con un breve balance general.

## Palabras clave

Mercosur, Unión Europea, regionalismo, multilateralismo, comercio internacional.

## Abstract

After a negotiation that has been ongoing for more than two decades, the “agreement in principle” between the European Union and Mercosur regarding the trade pillar, announced in June 2019, has not been confirmed. Moreover, in the current context, the perspectives that are outlined in both blocks are not auspicious, for various reasons that are analyzed.

In this context, the text will analyze the following points: i) in the absence of a specific Treaty in progress of application, it informs about the negotiations of the trade pillar, its current status, the contents of the principle of agreement signed in 2019, the possibilities of closure and ratification by the two parties and the main expected impacts; ii) the potential implications of this agreement for both the European Union and Mercosur, in particular with regard to its foreseeable consequences for the strategic autonomy of both regions and for the strengthening of multilateralism at present; and iii) the expected impacts of the COVID-19 pandemic and the eventual contribution of this Association Agreement in the new scenarios. The text closes with a brief overview.

## Keywords

Mercosur, European Union, regionalism, multilateralism, international trade.

## Gerardo Caetano

Historiador y politólogo. Doctor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigador y Docente Grado 5 en la Universidad de la República (UDELAR). Fue director del Instituto de Ciencia Política entre 2000 y 2005. Investigador nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores (SIN). Miembro de las Academias de Letras y de Ciencias del Uruguay. Académico correspondiente de la Academia de la Historia en Argentina y de la Real Academia Española. Fue presidente del Consejo Superior de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e integrante del Comité Directivo de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Primer presidente de la Asociación Uruguaya de Historiadores y de la Asociación Uruguaya de Estudios Internacionales. Ha publicado numerosos libros y artículos en áreas de su especialidad, por los que ha obtenido varios premios académicos nacionales e internacionales.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

Las posibilidades de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur se encuentran en un momento decisivo. Luego de una negociación que ya lleva más de 20 años, en junio de 2019 fue anunciado un “acuerdo en principio” referido al pilar comercial. A esto se sumó la negociación respecto a los aspectos político y de cooperación, acordados poco más de un año después, en julio de 2020, cuyos contenidos aún no son de conocimiento público. En el momento actual, como se verá en detalle en el texto, el cierre y la ratificación del acuerdo de junio de 2019 se encuentran en una situación de empantanamiento.

A esta situación, a último momento y con una virulencia no prevista, así como con consecuencias imprevisibles, ha venido a sumarse como factor de contexto la invasión de Rusia a Ucrania iniciada el 24 de febrero de 2022<sup>2</sup>. No resulta posible integrar al presente documento consideraciones específicas y consistentes referidas a los impactos de este proceso en curso sobre el tema de la negociación del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur. Solo se registrará el acontecimiento, que viene a poner de manifiesto, entre otras cosas, la relevancia de la presencia de Rusia y otras potencias extrazona (muy particularmente de China) en América Latina, con sus múltiples consecuencias en los más diversos terrenos. De igual forma, en la parte de conclusiones se reseñarán de manera sucinta algunas informaciones y especulaciones surgidas a nivel internacional, que tienden a avanzar perspectivas de análisis (no siempre coincidentes) en relación a los impactos más o menos directos que pueden avizorarse entre ambos procesos.

En ese marco, y desde esta última constancia, en el texto que sigue se analizan los siguientes puntos: i) a falta de un tratado específico en curso de aplicación, se informa sobre las negociaciones del pilar comercial, su estado actual, los contenidos del principio de acuerdo firmado en 2019, las posibilidades de cierre y ratificación por las dos partes y los principales efectos esperados; ii) las potenciales implicaciones de este acuerdo tanto para la Unión Europea como para el Mercosur, en especial en lo atinente a sus consecuencias previsibles en la autonomía estratégica de ambas regiones y al refuerzo del multilateralismo en el contexto actual, y iii) los impactos previstos por la pandemia de la COVID-19 y la posible contribución de este Acuerdo de Asociación en los nuevos escenarios.

## 2. Evolución de las negociaciones, sus perspectivas y efectos esperados de un acuerdo

### 2.1. Una larga y compleja negociación (con final abierto)

Las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur llevan ya más de veinte años. Esto evidencia tanto el interés de ambos bloques por alcanzar un arreglo que gobierne sus intercambios económicos, comerciales y políticos, como los grandes escollos que existen para concretarlo. Los primeros antecedentes de las negociaciones se remontan a 1995, cuando ambos bloques acordaron concretar un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, en lo que fue la primera decisión del Mercosur como sujeto de Derecho Internacional. El hecho de que

<sup>1</sup> El autor agradece muy especialmente la colaboración para la elaboración de este texto al doctorando Nicolás Pose.

<sup>2</sup> En contextos que combinan una multiplicidad de análisis de perfil ensayístico o periodístico, debe recomendarse especialmente el documento de Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro (2022).

el socio privilegiado por el Mercosur para su primer acuerdo de esta naturaleza fuera la Unión Europea no fue casual, sino la consecuencia de que la propia concepción del Mercosur estuvo inspirada en el modelo de integración europeo (Bizzozero, 2008).

El establecimiento de relaciones *interregionales* —basadas en una lógica de relacionamiento interbloque, como preveía el Acuerdo Marco de 1995— contribuía a la promoción del modelo de integración de la Unión Europea, potenciando de este modo su legitimidad y proyección como actor internacional (Sanahuja, 2007). Por todo esto, en términos identitarios, puede decirse que la Unión Europea y el Mercosur comparten rasgos definitorios. Esto tampoco sorprende, si se tiene en cuenta la histórica influencia de las potencias europeas occidentales en el Cono Sur de América Latina.

Los elementos reseñados apuntarían a esperar una facilitación de diálogo político y de cooperación, así como al establecimiento de fuertes vínculos de comercio y de inversión, que de hecho existen entre ambos bloques. Sin embargo, a pesar de todos estos condicionantes positivos, el lanzamiento de las negociaciones para la conformación de un acuerdo de asociación interregional, ocurrido en 1999 al amparo de lo previsto en el Acuerdo Marco de 1995, no fue una iniciativa proactiva. Por el contrario, con la perspectiva del tiempo, dicho lanzamiento debe entenderse como reacción ante las relaciones hemisféricas entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. A mediados de la década de 1990, Estados Unidos avanzaba en la región con su propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que buscaba conformar un área preferencial de comercio hemisférica inspirada en el modelo TLCAN. Estos avances generaron una respuesta reactiva en la Unión Europea, preocupada por la pérdida potencial de espacio tanto económico como de relacionamiento político en América Latina. De ese modo, el bloque europeo procuró el lanzamiento de negociaciones comerciales en el marco de una compleja lógica triangular en el Atlántico, que a su vez interactuaba con las negociaciones comerciales multilaterales, generando un intrincado panorama geopolítico y geoeconómico (Bouzas, 1996; Grandi, 2000).

Desde el lanzamiento de las negociaciones, según Sanahuja y Rodríguez (2019), pueden identificarse cuatro fases, que permiten ordenar desarrollos coyunturales. Dicho esto, como destaca Rozemberg (2019), la esencia del acuerdo, con sus pros y sus contras, ha sido la misma en la larga negociación. La primera fase, que ocurrió entre 2000 y 2004, se basó en tres principios, acordados en abril del 2000: negociaciones integrales y resultados equilibrados; no exclusión de ningún sector, con contemplación de sensibilidades en productos y servicios de acuerdo con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el principio del compromiso único, bajo la misma lógica que fue aplicada en la Ronda de Uruguay del GATT (Makuc, Rozemberg y Duhalde, 2015). Sobre esta base, se establecieron tres grupos de trabajo: uno dedicado al comercio de bienes, un segundo al comercio de servicios, y un tercero a la cuestión de las compras gubernamentales, las políticas de competencia y la solución de controversias.

Sanahuja y Rodríguez (2019) destacan que, por un lado, la propuesta europea de negociar algunos de los llamados “temas de Singapur” —como compras gubernamentales y políticas de competencia— supuso un primer punto de inflexión en las negociaciones, dada la reticencia de los países del Mercosur a asumir compromisos mayores que los adoptados tras la conformación de la OMC. Sin embargo, por el otro, destacan que las principales dificultades para arribar a acuerdos se registraron en los temas tradicionales del comercio, es decir, en las ofertas en materia de bienes. La literatura coincide en señalar que dichas dificultades derivaron de la naturaleza del comercio entre ambos bloques, caracterizada por la prevalencia del comercio interindustrial, basado en la distinta dotación de factores productivos, cuya liberalización conllevaba grandes implicaciones distributivas (Rogowski, 1989; Milner y Judkins, 2004; Hiscox, 2014). De ese modo, el bloque europeo se mostró desde el inicio sensible a una apertura ambiciosa de su mercado para la importación de productos primarios y de manufacturas de origen agrícola, áreas en las que radicaban las ventajas comparativas estáticas del bloque merco-

sureño. Al mismo tiempo, los países del Mercosur, principalmente Brasil y Argentina, expresaron sus resistencias a una rápida apertura de sus mercados de manufacturas de origen industrial, en donde la producción europea resulta más competitiva.

Para los productores agrícolas europeos, la amenaza que ha supuesto la apertura negociada con el Mercosur se ha basado en el riesgo de verse desplazados por la competitiva agricultura de los sudamericanos, por lo que los países en los que sus organizaciones tienen mayor peso se han mostrado históricamente reticentes a este acuerdo. Como contracara, para los empresarios y trabajadores industriales del Mercosur, enfrentar una mayor competencia de firmas europeas, con mayor dotación relativa de capital y tecnología, también generó el riesgo del desplazamiento del mercado. A su vez, la fuerte presencia de firmas de origen europeo en el Mercosur —que ingresaron a los mercados de Argentina y, sobre todo, de Brasil, con una lógica horizontal, de salto de barreras arancelarias y producción para el mercado de destino— generó la preocupación adicional de la relocalización de estas firmas, en especial si se desarmaba la estructura de protección arancelaria (Oliveira, 2014; Pose y Bizzozero, 2019; Álvarez y Zelicovich, 2020; Caetano y Pose, 2020).

A estos elementos estructurales de economía política se sumaron otros coyunturales. Entre ellos, cabe registrar los siguientes: la preocupación de los gobiernos sudamericanos por la reducción del espacio para la implementación de políticas de desarrollo, así como su búsqueda de un acuerdo que reconociera efectivamente las diferentes etapas de desarrollo de los socios; la dificultad del Mercosur para completar la conformación de su unión aduanera, quitando atractivo a la idea normativa de un acuerdo birregional; el fracaso de la Cumbre Ministerial de Cancún de la OMC, en la que los países del Sur esperaban un mayor disciplinamiento de los subsidios agrícolas de los países del Norte; relacionado con esto, la paralización de la iniciativa del ALCA, que quitó presión a la Unión Europea respecto a la necesidad de avanzar con el Mercosur para no quedar en una situación de desventaja competitiva respecto a Estados Unidos. Combinados, estos elementos llevaron a una prolongada paralización de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur hacia 2004 (Makuc *et al.*, 2015; Caetano y Pose, 2020; Sanahuja y Rodríguez, 2019).

Entre 2004 y 2010, Sanahuja y Rodríguez (2019) identifican una segunda etapa que denominan “de desinterés mutuo”. En este periodo, la Unión Europea priorizó la conformación de acuerdos con los países latinoamericanos del “eje Pacífico”, de orientación más liberal y aperturista (Briceño-Ruiz, 2013). El tiempo de los gobiernos progresistas en los países del Mercosur trajo aparejada una orientación regionalista que ha sido denominada por algunos autores como “post-liberal” (Sanahuja, 2009) o “post-hegemónica” (Riggiozzi y Tussie, 2012), en la que la agenda de integración comercial dio paso a un mayor foco en las cuestiones políticas y sociales del regionalismo<sup>3</sup>.

Las negociaciones se retomaron en 2010, inaugurando una tercera etapa. No obstante, esto se dio en un contexto político y económico internacional diferente. En primer lugar, ya en 2008, con el fracaso del último paquete negociador intentado en Ginebra, quedaba claro el estancamiento que sufrían las negociaciones multilaterales en la OMC. Por un lado, esto supuso que la Unión Europea retomara la agenda de búsqueda de acuerdos preferenciales de comercio, alentando el relanzamiento de las tratativas con Mercosur. Por el otro, el bloqueo de la vía multilateral significaba la postergación de una de las principales demandas de los socios del Mercosur: la reducción de los subsidios europeos al sector agropecuario (Makuc *et al.*, 2015). En segundo lugar, destacaba el impacto de la crisis financiera global de 2008, que continuaba golpeando, de forma muy intensa, a las economías desarrolladas de Occi-

---

<sup>3</sup> Esta caracterización ha sido objeto de polémica en tiempos más recientes. Para una síntesis actual del debate, véase el número 257 de la revista *Nueva Sociedad*.

dente. Mientras tanto, las llamadas potencias emergentes, en particular China, continuaban expandiendo su participación en el PIB, la inversión extranjera directa y el comercio a nivel mundial, con el Mercosur como parte importante de este fenómeno global. Tan solo en una década, la participación de China en las exportaciones del Mercosur se había triplicado, pasando de menos de un 3% en el 2000 a casi el 10% en 2009. Con esto se profundizaba el perfil exportador primario de los países del bloque, en cuanto las exportaciones mercosureñas a China se encontraban ya concentradas en unos pocos *commodities*, como mineral de hierro, carne vacuna, soja y madera, que experimentaron desde el año 2000 un fuerte incremento, tanto en su demanda como en sus precios.

A su vez, durante los años de parálisis de las negociaciones, la Unión Europea experimentó un proceso de ampliación de su membresía hacia el Este, lo que supuso en primer término mayores sensibilidades para los productores industriales del Mercosur, tanto por los menores costos laborales en los nuevos miembros, como por la incorporación de nuevas sensibilidades agrícolas en el bloque europeo. Por otra parte, Brasil y la Unión Europea establecieron en 2007 un acuerdo de asociación estratégica, que implicaba incorporar una diferencia a nivel diplomático entre el miembro mayor del Mercosur y el resto de sus socios. Todos estos elementos convergían en una mayor complejización de las negociaciones.

Sin embargo, el giro en la posición de Brasil desde 2013 modificó el *statu quo*. Las élites políticas y empresarias brasileñas concluyeron que en el nuevo escenario Brasil estaba quedando aislado de las principales negociaciones y de los flujos internacionales de comercio (Thorstensen y Ferraz, 2014), por lo que pasaron, con el apoyo de Paraguay y Uruguay, a presionar por un acuerdo con la Unión Europea. A su vez, el anuncio europeo de la finalización del otorgamiento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) a los países del Mercosur en 2014, si bien no cambiaba estructuralmente los incentivos por el bajo volumen de comercio amparado en él, sí agregó un elemento adicional en esta línea. Tal postura chocaba con la posición argentina, que mantenía la creencia de que los términos planteados en la negociación aumentaban las asimetrías entre ambos bloques. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, el Mercosur logró conformar una oferta para intercambiar con los europeos en 2014. Llegado este punto, fue la Unión Europea la que se mostró reticente al intercambio. Las controversias generadas por la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela actuaron, así las renovadas sensibilidades agrícolas —al compás de los calendarios electorales de los principales miembros de la Unión— retrasaban la concreción de la intención de la Comisión Europea de avanzar en las negociaciones.

Los cambios políticos en Argentina (2015) y en Brasil (2016) supusieron la llegada de gobiernos más liberales en materia comercial, lo que implicó el inicio de la última y cuarta fase de la negociación (Sanahuja y Rodríguez, 2019; Zelicovich, 2018). Esta culminó con la firma del acuerdo en principio el 28 de junio de 2019. De acuerdo a Álvarez y Zelicovich (2020), dos grandes variables explican el cierre de las negociaciones en esta cuarta fase: una geopolítica y otra económica. A esto agregan un tercer factor, el identitario, que permitió sostener las tratativas durante tantos años a pesar de las dificultades para acordar.

Respecto a la variable geopolítica, destacaron los cambios que supusieron la llamada crisis de globalización (Sanahuja, 2019) y, de forma relacionada, la erosión de las instituciones multilaterales de comercio. Estos fenómenos, con orígenes diversos, que se relacionaban con la crisis global de 2008 y el creciente rechazo al impacto de la globalización comercial en las sociedades noroccidentales, se aceleraron con la victoria de Donald Trump en Estados Unidos en 2016. La Administración Trump adoptó una orientación unilateralista en la esfera internacional, así como un desafío a las instituciones que componían el llamado orden internacional liberal. En este contexto, la Unión Europea procuró posicionarse como un bastión de defensa de este orden basado en reglas, para lo que un acuerdo con el Mercosur representaba un movimiento estratégico.

La combinación de todos estos factores posibilitó algunos cambios en la variable material: promovió la renuncia de ambas partes, aunque no necesariamente en porciones semejantes, a sus demandas de máxima, con miras a alcanzar un punto de acuerdo. De ese modo, por el lado de la Unión Europea, si bien se observó una continuidad en el núcleo duro de su oferta, es posible constatar algunas modificaciones en otros planos. Por ejemplo, en materia defensiva, el bloque aceptó que el Mercosur mantuviera la vigencia de sus mecanismos de *drawback* y zonas económicas especiales (Zelicovich, 2019), claves para asegurar un mínimo de competitividad de sus exportaciones industriales. Por otra parte, en el plano ofensivo, se destacó el retiro de algunas demandas inaceptables para el Mercosur, como la extensión de los plazos de protección de las patentes y la protección de los datos de prueba.

Por el lado del Mercosur, se observaron incluso más modificaciones, más adoptadas como una señal necesaria de apertura hacia el mundo que con base en las ganancias de acceso a mercados que el arreglo pudiera reportar. En ese marco, el Mercosur aceptó cuotas agrícolas y agroindustriales que históricamente había rechazado, al tiempo que en el plano defensivo acordó una mayor cobertura para su oferta de bienes, reglas de origen más flexibles en distintos sectores, cuotas temporarias durante la desgravación en sectores clave como el automotriz, así como una mayor apertura de sus cerrados sistemas de compras gubernamentales. Combinados, todos estos elementos facilitaron la conclusión del acuerdo en principio. Sin embargo, como se analizará luego, esto no aseguraba la concreción y ratificación de lo acordado.

## 2.2. Características del acuerdo en principio<sup>4</sup>

El acuerdo en principio anunciado en junio de 2019 refiere al pilar comercial. A esto se suma la negociación respecto a los pilares político y de cooperación, acordados en julio de 2020, cuyos contenidos aún no son de conocimiento público. Lo que sigue es un breve análisis de los contenidos del acuerdo en su pilar comercial, a partir de la información difundida y los análisis realizados por especialistas al respecto.

Lo primero que hay que destacar es que el acuerdo se estructura en veinte capítulos, que, como se observa en la Tabla 1, abarcan no solo el comercio de bienes sino un amplio conjunto de disciplinas, arancelarias y no arancelarias, así como aspectos estrictamente comerciales y otros relacionados de forma menos directa con el tema. En materia de bienes, el Mercosur —que tiene un arancel promedio cercano al 12%, el doble que la Unión Europea (LSE, 2019)— se compromete a liberalizar completamente el 91% de sus líneas arancelarias en un plazo de 15 años. Siguiendo a Azevedo, De Angelis, Michalczewsky y Toscani (2019), el 6% sería liberalizado de forma inmediata a la entrada en vigor del acuerdo, un 25% en un plazo de 4 a 8 años y el 60% restante sobre el final del cronograma de desgravación, con los productos más sensibles ubicados al final del plazo previsto. A su vez, el Mercosur aplicaría una liberalización parcial del 0,1% del comercio, mediante la implementación de cuotas para algunos productos lácteos.

Por su parte, la Unión Europea se compromete a una liberalización total del 92% de sus aranceles, con el grueso de la implementación del entorno del 85% que entraría en vigor desde el inicio, y el resto en un plazo máximo de diez años. No obstante, un 7% adicional —referido a productos de origen agrícola, en el que se concentran tanto los picos arancelarios más elevados de la UE como buena parte de la exportación del Mercosur hacia este bloque— se liberalizaría de forma solo parcial, mediante la implementación de cuotas preferenciales sin aranceles o con aranceles reducidos. Entre los productos incluidos en esta categoría se encuentran carnes, azúcar, etanol, arroz, miel, maíz dulce y varios productos lácteos (Azevedo *et al.*, 2019; Ghiotto y Echaide, 2019; LSE, 2019).

---

<sup>4</sup> Este apartado se basa en Pose y Wilchisnki (2021).

**TABLA 1. Contenidos del acuerdo comercial en principio entre la UE y el Mercosur**

Número*	Textos del acuerdo
01	Comercio de bienes
02	Reglas de origen
03	Defensa comercial
04	Medidas sanitarias y fitosanitarias
05	Obstáculos técnicos al comercio
06	Facilitación del comercio
07	Servicios y establecimiento
08	Compras gubernamentales
09	Propiedad intelectual
10	Competencia
11	Subsidios
12	Empresas propiedad del Estado
13	Comercio y desarrollo sostenible
14	Pequeñas y medianas empresas
15	Transparencia
16	Cláusula de integración regional
17	Solución de diferencias
18	Anexo de vinos
19	Cláusula antifraude
20	Balanza de pagos y movimientos de capitales

\* Uruguay aclara que “el orden final de los capítulos y textos podrá ser alterado como producto de la revisión legal e institucional del acuerdo”.  
Fuente: Uruguay (2019).

Las reglas de origen acordadas presentan una amplia diversidad, dependiendo del sector que se considere. Más allá de esta variación, es posible destacar algunos elementos, como por ejemplo que varias de las medidas adoptadas coinciden con el modelo de reglas europeo, lo que obliga a una modernización de la normativa mercosuriana (Maduro, Veiga y Ríos, 2020). Esto refiere tanto a los mecanismos de cálculo como a la cuestión de la certificación, en la que se adopta el modelo de autocertificación, considerado como una práctica que hace a la facilitación del comercio. Por otra parte, en cuanto a los porcentajes de contenido regional exigidos, respecto a algunos sectores sensibles del Mercosur se logró que se establecieran niveles intermedios de exigencia, mientras que otros, como maquinaria y autopartes, quedaron más cercanos a la posición europea en el sentido de exigir menor acumulación. Como contrapartida, el Mercosur logró sostener, como ya fue mencionado, el mantenimiento del *drawback*, régimen de extendida utilización en el bloque para la importación de insumos productivos.

El acuerdo también establece disposiciones y espacios de cooperación en materia de obstáculos técnicos al comercio, y medidas sanitarias y fitosanitarias, a modo de evitar el levantamiento de barreras innecesarias al comercio (Azevedo *et al.*, 2019). Dicho esto, la aceptación del principio precautorio —que permite a las partes imponer barreras frente a la sospecha no probada de daños generados por algún producto o proceso—amenaza con limitar las ganancias de acceso a mercados, principalmente para los socios del Mercosur, especializados en producción de origen agrícola (Caetano y Pose, 2020).

Por otro lado, el acuerdo incluye un capítulo sobre propiedad intelectual, pero a diferencia de otros ACP Norte-Sur, impulsados tanto por Estados Unidos como por la Unión Europea (Shadlen, 2008; Gallagher, 2008; Horn, Mavroidis y Sapir, 2010), no establece obligaciones OMC-plus en materia de extensión de patentes y protección de datos de prueba (Azevedo *et al.*, 2019). Y aunque insta a las partes a adherir al Patent Cooperation Treaty, del que Argentina, Paraguay y Uruguay no son miembros, lo hace bajo el formato *best endeavour*, que no genera obligaciones para las partes. El grueso de la acción en materia de propiedad intelectual pasa por el reconocimiento de denominaciones geográficas, aspecto duramente negociado por las partes y aún no cerrado, puesto que, a causa de la fuerte inmigración europea en el Cono Sur de América Latina, distintas variedades identificadas con regiones del Viejo Continente son producidas desde hace décadas en el Mercosur<sup>5</sup>.

Siguiendo con las disciplinas relacionadas, el acuerdo incluye disposiciones OMC-plus en servicios, que otorgan trato nacional a los proveedores de la contraparte y permiten un mayor acceso a mercados en los sectores explícitamente incluidos por los socios, ya que fueron negociados mediante listas positivas. A su vez, introduce reglas específicas para sectores determinados, como postal, courier, telecomunicaciones y servicios financieros, así como disposiciones generales en comercio electrónico. Por el contrario, las partes no negociaron un capítulo sobre inversiones, que quedan cubiertas únicamente en lo que se refiere a la provisión de servicios mediante el establecimiento del proveedor en la economía de destino (Bas, 2019; Azevedo *et al.*, 2019; Ghiotto y Echaide, 2019).

Otro capítulo de interés, tanto porque innova como por la dura negociación que supuso, es el de compras gubernamentales. En este sentido, ambos bloques acordaron garantizar acceso a sus compras públicas de modo recíproco, lo cual es particularmente significativo para el Mercosur, en la medida en que supone el primer acuerdo de apertura a un proveedor de magnitud. Lo acordado excluye parcialmente a las entidades subnacionales, establece un plazo de carencia para el Mercosur de 15 años y fija un piso mínimo para la inclusión en el protocolo de 130.000 derechos especiales de giro (DEG) para compras de bienes y servicios, y de DEG 5,5 millones para obra pública (Azevedo *et al.*, 2019; Álvarez y Zelicovich, 2020; Maduro *et al.*, 2020).

Finalmente, el acuerdo incluye otros capítulos que, a diferencia de los descritos, no remiten al mecanismo de solución de controversias. Entre ellos se encuentra el de desarrollo sostenible, cuya especial sensibilidad deriva de las objeciones ambientales que ha merecido el arreglo en Europa. Pose y Wilchinski comparan las disposiciones ambientales incluidas en este acuerdo en comparación con otros arreglos preferenciales de referencia mundial, como el CP-TPP, el CETA y el T-MEC. Tal comparación resulta relevante, dado que algunos líderes europeos han presentado este arreglo como un ejemplo de sostenibilidad ambiental del comercio, contraponiéndolo con el acuerdo Mercosur-Unión Europea.

---

<sup>5</sup> Para contemplar esta situación, el acuerdo introduce la llamada “cláusula del abuelo”, que permite continuar la comercialización ya existente de productos con nombres protegidos.

**TABLA 2. Asuntos ambientales en cuatro acuerdos preferenciales de referencia mundial**

Cláusulas o asuntos ambientales tratados en los acuerdos comerciales		CP-TPP	CETA	CP-TPP	T-MEC*
Principios	Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas	X	X	X	X
	Principio precautorio	✓	✓	X	X
	Soberanía en la determinación de sus propias políticas ambientales según las prioridades del Estado	✓	✓	✓	✓
	Soberanía en la ejecución de medidas ambientales	X	X	✓	✓
	La protección del medio ambiente como condición previa para el comercio o el desarrollo	X	X	X	X
	Referencia al apoyo mutuo entre medio ambiente y comercio o desarrollo	✓	✓	✓	✓
Nivel de protección ambiental	Es inapropiado alentar el comercio o la inversión relajando las medidas ambientales	✓	✓	✓	✓
	Los Estados deben mejorar y fortalecer los niveles de protección ambiental	X	✓	✓	✓
	Prohibición de adoptar medidas ambientales discriminatorias o innecesarias	✓	X	✓	X
Interacción del medioambiente con asuntos no medioambientales	Con las políticas comerciales o de inversión	✓	✓	✓	✓
	Con las políticas energéticas	X	✓	✓	X
	Con el turismo	X	X	X	X
	Con las políticas de género	X	X	X	X
	Con asuntos sociales	✓	✓	✓	✓
	Con el desarrollo rural	X	X	X	X
	Con el desarrollo urbano	X	X	✓	X
	Con actividades de la construcción	X	X	X	X
	Con la agricultura	X	X	X	X
	Con las comunidades indígenas o el conocimiento tradicional	✓	X	✓	✓
Con la salud humana	X	X	✓	✓	
Otras formas de cooperación en asuntos ambientales	Alentar la producción de bienes y servicios ambientales	X	X	✓	X
	Alentar el comercio e inversión en bienes y servicios ambientales	✓	✓	✓	✓
	Compromiso de cooperación en el contexto de la negociación ambiental bilateral, regional o multilateral	✓	✓	✓	X
Compromiso para la implementación efectiva del Acuerdo de París		✓	X	X	X

\* No se incluye en el análisis el acuerdo ambiental paralelo que los mismos países firmaron en 2018.

Fuente: Pose y Wilchinski (2021), a partir de texto de capítulos ambientales de los acuerdos disponibles.

Como se observa en la Tabla 2, de las 24 dimensiones seleccionadas para la comparación, el acuerdo UE-Mercosur cumple con 11, frente a las 10 del CETA y del T-MEC, y es superado solo por el CP-TPP, con 15. Además, en términos cualitativos, destaca por la vinculación que realiza con el cumplimiento de los compromisos asumidos por cada parte en el Acuerdo de París, lo que supone una innovación con respecto a los principales arreglos comerciales preferenciales de la última década. Por tanto, a pesar de no contar con un mecanismo vinculante a nivel de solución de controversias, el acuerdo en principio entre la Unión Europea y el Mercosur supera el nivel de protección ambiental previsto de otros acuerdos como el CETA, a la vez que en términos cualitativos supone un salto respecto a sus precedentes, al vincular explícitamente el Acuerdo de París con el comercio preferencial entre los dos bloques.

Frente a esto, emerge la pregunta: ¿hasta qué punto estas disposiciones, tal como fueron descritas, pueden alterar el comportamiento de los Estados en materia ambiental? Para los escépticos, en particular en torno a Brasil, la respuesta ha sido negativa. En especial, como se ha señalado, se destaca la ausencia de disposiciones ambientales vinculantes. Más allá de este aspecto, pueden señalarse dos factores a considerar. El primero de ellos es el impacto moderado del acuerdo en términos comerciales, particularmente en lo que se refiere a los intereses ofensivos del Mercosur en bienes agrícolas y agroindustriales. Este punto es relevante en la medida en que una fuerte dependencia de un mercado genera incentivos para el cumplimiento de las reglas duras o blandas esperadas por ese destino, por el costo que supone una potencial exclusión. Sin embargo, en este caso, seguramente tales incentivos no sean lo suficientemente poderosos. Dicho esto, también es posible imaginar un segundo factor, que actúe en sentido contrario. Para ello, es preciso incorporar que para buena parte de productores agrícolas y agroindustriales mercosureños, los beneficios de un acuerdo con la Unión Europea no derivan principalmente de un mayor acceso a mercados, sino del sello de calidad que supone contar con el visto bueno de uno de los importadores más exigentes en materia de estándares. Así, aunque los volúmenes exportados no se equiparen a aquellos destinados a Asia u otras regiones, los productores seguramente tengan incentivos para presionar a sus gobiernos por un cumplimiento elevado de los requisitos establecidos en el acuerdo. Por ende, desde esta lógica, el acuerdo podría modificar el comportamiento brasileño hacia una mayor preocupación de la dimensión ambiental, a diferencia de lo sostenido por los escépticos en Europa.

Finalmente, dada la descripción de la estructura del acuerdo realizada, cabe preguntarse si estamos frente a un formato de acuerdo de comercio preferencial tradicional —en la lógica de los TLC que proliferaron entre las décadas de 1990 e inicios de los 2000 en el mundo— o ante un nuevo formato de acuerdo. En este sentido, es difícil encontrar respuestas unívocas. Por un lado, la desgravación arancelaria prevista, más allá de los plazos diferenciales a favor del Mercosur, presenta una lógica tradicional, en cuanto abarca un porcentaje mayor al 90% del universo arancelario. El acuerdo incluye un régimen de salvaguardias, que si bien no es específicamente industrial, donde reside la mayor sensibilidad del Mercosur, puede ser utilizado por este sector. Mientras que por el lado de disciplinas, si bien se incluyen capítulos OMC-plus, no se observa una profundización marcada de compromisos en los llamados temas de Singapur, pues el acuerdo no incluye un capítulo de inversiones (salvo en servicios), que evita la discusión sobre los polémicos sistemas de solución de controversias inversor-Estado<sup>6</sup>, ni introduce exigencias adicionales en aspectos clave de los derechos de propiedad intelectual, como patentes y datos de prueba. Además, la preservación de ciertos regímenes para el Mercosur, como el *drawback*, da testimonio de una señal de flexibilidad de la Unión Europea, al menos en comparación con su historial de acuerdos con el mundo en desarrollo.

---

<sup>6</sup> Lo cual no elimina la potencial utilización de este esquema a partir de los múltiples tratados bilaterales de inversión que vinculan a Argentina, Paraguay y Uruguay con distintos países miembros de la Unión Europea.

De todos modos, estas desviaciones del modelo TLC clásico, si bien moderan algunos de sus aspectos más controvertidos, no suponen la presencia de una lógica nueva o superadora. En este sentido, el capítulo de cooperación constituye una oportunidad para la construcción de un verdadero acuerdo de asociación, tal como fuera promovido por el Mercosur en la primera etapa negociadora (2000-2004). Sin embargo, todavía no conocemos los contenidos de tal acuerdo, aunque las declaraciones públicas de los negociadores no auguran la presencia de cambios paradigmáticos. Dada la importancia geopolítica del acuerdo para ambas regiones, es pertinente plantear la posibilidad de innovar en esta esfera. En Caetano y Pose (2020b), avanzamos cinco líneas que pueden contribuir en este sentido: 1) una mayor transparencia en la circulación pública de información; 2) la introducción de cláusulas laborales y ambientales desde una perspectiva de promoción (con centro en la capacitación y la transferencia de tecnología); 3) la sustitución de los tratados bilaterales de inversión por un arreglo de solución de diferencias en materia de inversiones de carácter interregional, que contemple únicamente un acceso al sistema para los actores estatales; 4) medidas adicionales para una mayor preservación del espacio para la implementación de políticas de desarrollo tardío (como la discutida cláusula de industrias nacientes o la posibilidad de subsidiar determinadas actividades que promuevan el *catch-up* tecnológico en los países del Sur), y 5) la introducción de mecanismos explícitos que promuevan transferencias tecnológicas y encadenamientos interregionales con participación de pymes. La incorporación de estos elementos, más las innovaciones y desviaciones de los patrones clásicos de los TLC Norte-Sur ya señalados, contribuirían de un modo más decisivo al desarrollo sostenible en ambas regiones, así como a la consolidación de una alianza geopolítica que permita a ambas regiones navegar con mejores herramientas y capacidades la crisis de la globalización y el impacto de la competencia exacerbada entre Estados Unidos y China.

### **2.3. Perspectivas de cierre y ratificación en el Mercosur**

El acuerdo llegó en un momento de profundización de las debilidades del regionalismo latinoamericano, del que el Mercosur no fue una excepción (Caetano y Pose, 2020). Por tanto, de manera independiente de los aspectos económicos, su firma supuso un punto de convergencia entre los países del bloque. La profundización de la búsqueda de apertura comercial del gobierno brasileño tras la victoria de Jair Bolsonaro — combinada con el giro liberal que supuso el gobierno de Mauricio Macri en Argentina y agregada al histórico apoyo de Paraguay y Uruguay a estas tratativas— terminó por generar el necesario consenso, mecanismo de toma de decisiones por excelencia del Mercosur, para proponer una oferta difícil de rechazar por la contraparte europea.

La firma del acuerdo también alivió la tensión que enfrentaba la agenda externa del Mercosur. Debe señalarse que, a pesar de la activa búsqueda de acuerdos comerciales realizada desde 2016, el bloque se enfrentaba a un mundo menos proclive a estos arreglos que en el pasado (Zelicovich, 2018). Asimismo, la conclusión de las negociaciones actuó como un bálsamo hacia el interior del bloque, que enfrentaba una acumulación de múltiples críticas y cuestionamientos. A pesar de las declaraciones e intenciones de los sucesivos gobiernos, el Mercosur ha sufrido múltiples problemas de funcionamiento interno. Estos problemas han llevado al cuestionamiento frecuente del bloque por parte de gobiernos y otros actores, así como a la formulación de propuestas de flexibilización respecto a las relaciones con terceros. El cierre del acuerdo en principio con la Unión Europea, en este contexto, suponía una evidencia a favor del sostenimiento del Mercosur y su actuación conjunta en materia externa.

Los primeros cuestionamientos a nivel político al acuerdo surgieron desde Argentina, en el marco de la campaña electoral de 2019, en la que Mauricio Macri buscaba la reelección. Entonces, frente al anuncio de la firma, el principal candidato opositor y hoy presidente, Alberto Fernández, expresó que este hecho no suponía nada que festejar, por cuanto mientras las ganancias no eran claras, sí eran evidentes

los perjuicios que provocaría sobre la industria y el trabajo nacional. Este posicionamiento, sumado a los diversos choques entre la nueva Administración argentina y el gobierno de Bolsonaro en Brasil, terminaron por poner un nuevo signo de interrogación sobre el futuro del Mercosur.

Sin embargo, a pesar de las reservas argentinas sobre lo firmado, lo cierto es que, una vez en el poder, el nuevo gobierno argentino presidido por Alberto Fernández se ha comprometido a seguir con la revisión legal de lo acordado, cerrar el acuerdo político y de cooperación (como ocurrió en julio de 2020) y enviar el acuerdo al Parlamento para su consideración. Parte de la explicación de esta postura reside en la posibilidad de una entrada en vigor bilateral del pilar comercial entre la Unión Europea y cada uno de los socios del Mercosur que ratifiquen el acuerdo. Siguiendo a Gruber (2001), esta opción removía el *statu quo* en la negociación con la Unión Europea. En la nueva situación, Argentina se enfrenta a la necesidad de ratificar un acuerdo que no se encontraba entre las preferencias del nuevo gobierno, o ante la alternativa más costosa de no ratificarlo y enfrentar una competencia más desventajosa desde Europa en el mercado de Brasil. También en este último caso asumiría el reto de una competencia desnivelada con las exportaciones brasileñas que coinciden con la canasta exportadora argentina hacia el mercado de la Unión Europea. A todo esto, habría que sumar el frágil contexto financiero en el que asumió el nuevo gobierno de Fernández, que ha implicado la necesidad de conseguir apoyos entre los gobiernos europeos para reprogramar el esquema de pagos de la deuda externa. Todos estos factores han terminado por acotar el espacio de oposición al arreglo. De todos modos, como explica Merke (2019), esto no supone la existencia de un consenso al respecto en la interna de la coalición gobernante del Frente de Todos.

A pesar de la aceptación argentina, tras los matices iniciales, la falta de avances en Europa respecto a la conclusión del acuerdo ha limitado el impacto unificador que este podía generar en el Mercosur. En este contexto, el bloque ha continuado navegando entre las divergencias de sus socios, agravadas por la pandemia de la COVID-19. En el plano comercial, dos propuestas han dividido nuevamente al Mercosur. La primera de ellas es la de reducir el arancel externo común (AEC), propuesta por Brasil y acompañada en principio por Paraguay y Uruguay, pero resistida por Argentina, así como por una porción importante de las propias élites empresariales brasileñas. A estas diferencias se agregó el debate reciente originado por la propuesta uruguaya de flexibilizar las negociaciones con terceros, para permitir la firma individual de acuerdos extrazona en caso de que no se obtenga consenso en el bloque para avanzar en conjunto. Tal iniciativa genera el rechazo tanto de Argentina como de Paraguay, que alegan su conflicto con lo establecido por el Tratado de Asunción que dio origen al bloque. En definitiva, el Mercosur se encuentra a la espera de una concreción y ratificación del acuerdo de asociación con la Unión Europea en un contexto de marcada debilidad y con la persistencia de incertidumbres en las condiciones políticas de cara a su ratificación.

#### **2.4. Perspectivas de cierre y ratificación en la Unión Europea**

Para la UE, el anuncio del acuerdo, en principio, también tuvo un valor simbólico de relevancia, en cuanto implicaba reafirmar su apuesta por un orden internacional basado en el establecimiento de reglas frente al unilateralismo estadounidense y la guerra geoeconómica con China. Sin embargo, como destacan Álvarez y Zelicovich (2020), los motivos geopolíticos podrían no tener la misma fortaleza para asegurar su concreción y ratificación. Como era esperable, tras el anuncio surgieron las primeras expresiones de descontento de entidades opuestas como COPA-COGECA, el grupo de interés que nuclea a los sectores agrícolas de la Unión Europea. En el mismo sentido, durante los meses siguientes surgieron objeciones, tanto por la apertura del mercado agrícola como por motivos ambientales, desde los gobiernos de países como Francia, Irlanda y Polonia, donde el peso de las organizaciones de agricultores es mayor.

Por el contrario, más sorprendentes e indicativas de un cambio cualitativo en Europa fueron las expresiones de los parlamentos nacionales de países como Austria y Holanda. En el primer caso, una votación en comisión en septiembre de 2019 rechazó el acuerdo con el apoyo de un amplio espectro de su sistema político. Los principales argumentos expuestos por los legisladores para fundamentar su negativa refirieron a la política de deforestación de la Amazonia con fines de producción agropecuaria promovida por el gobierno de Bolsonaro en Brasil, a lo que se sumaron preocupaciones por la salud animal, la protección de los consumidores y la viabilidad de la agricultura europea (BBC, 2019; Oltermann, 2019). En el caso de Holanda, si bien se trató de una iniciativa de la oposición que contó con el apoyo de un socio minoritario del gobierno, disidente en este punto, la aprobación de la moción parlamentaria en contra del acuerdo tuvo una gran repercusión, en la medida en que Holanda ha sido históricamente un bastión del libre comercio en la Unión Europea. Las demandas agrícolas y las preocupaciones ambientales fueron nuevamente los principales argumentos manejados por los opositores al acuerdo (Khan y Brunsden, 2019; Leering, 2020). La preocupación ambiental ha adquirido tal magnitud que incluso Angela Merkel, canciller de Alemania históricamente favorable al acuerdo, planteó sus reservas debido a la profundización de la deforestación de la Amazonia en Brasil, tras una marcha masiva por el clima que tuvo lugar en Berlín (DW, 2020).

Más allá de estas manifestaciones, es preciso considerar que el acuerdo, en el sistema de toma de decisiones de la Unión Europea, tiene un carácter mixto, con asuntos que han sido delegados a la Unión y otros que permanecen como competencia de los Estados miembros. En este sentido, el pilar comercial, al ser una competencia delegada, puede ser aplicado de forma provisoria con la aprobación del Parlamento Europeo (PE) y de una mayoría calificada del Consejo de la Unión Europea, mientras que los pilares político y de cooperación requieren de la ratificación de los parlamentos nacionales e incluso, en algunos casos, regionales (Merke, 2019). Pero incluso restringiendo el análisis al pilar comercial, cabe incorporar que en octubre de 2020 el PE expresó, mediante la aprobación de una moción, que no podía ratificarse el acuerdo “en su estado actual” (Parlamento Europeo, 2019, par. 36).

Dicha moción fue en realidad una enmienda —presentada por una parlamentaria francesa del grupo Renew Europe— a un informe referido a la implementación de la política comercial común de la UE durante 2018, que rechaza el acuerdo en su formato firmado (Parlamento Europeo, 2019). La misma fue aprobada con 345 votos, contra 295 oposiciones y 24 abstenciones. De acuerdo a Agence Europe (2020), la mayoría de los votos afirmativos provinieron de tres grupos parlamentarios —el socialdemócrata, la izquierda y los verdes—, a los que se sumaron algunos parlamentarios franceses de otros dos grupos, el conservador y el liberal. El giro de socialdemócratas y algunos conservadores y liberales resulta significativo en relación con viejos consensos respecto a la política comercial europea que tienen décadas. A la vez es sintomático de los cambios en las preferencias de los electores europeos respecto a la cuestión ambiental, que ha forzado a los partidos tradicionales a reevaluar sus posiciones (Pose y Wilchinski, 2021).

Frente a esta realidad, se ha planteado la posibilidad de reforzar los compromisos ambientales incluidos en el acuerdo. El objetivo, desde la perspectiva europea, apunta a incidir especialmente en la política ambiental de Brasil, en particular en lo que se refiere a la deforestación de la Amazonia. Sin embargo, a pesar de que ambas partes han mostrado disposición a negociar un arreglo adicional, persisten las diferencias en torno a las características que este debería adoptar. La posición de los países del Mercosur sostiene que, junto al cierre del acuerdo, podría agregarse una declaración adicional que reafirme los compromisos del capítulo de desarrollo sostenible ya acordado, para comunicar a la opinión pública europea la relevancia que ambas partes otorgan a este asunto. No obstante, tal arreglo puede no satisfacer a los actores más escépticos en la materia en Europa, que reclaman la renegociación del acuerdo para incluir una cláusula ambiental que vincule directamente el acceso preferencial

a mercados con el cumplimiento de objetivos ambientales específicos, al tiempo que habilite el uso del sistema de solución de diferencias para el capítulo de desarrollo sostenible, lo que no se contempla en el formato acordado<sup>7</sup>.

El escollo, en este escenario, es que el Mercosur ha descartado de plano una renegociación o reapertura. Como señaló el negociador jefe de la diplomacia brasileña:

Não se cogita renegociar ou reabrir o acordo. E o motivo é simples: qualquer movimento nesse sentido desmontaria o pacote equilibrado acordado, não só entre blocos, mas entre países que conformam cada bloco. E aqui cabe uma explicação adicional para os desavisados: a Comissão Europeia negociava e falava em nome do bloco, mas todos os países membros da União Europeia eram permanentemente consultados. Nenhum deles pode, agora, alegar que desconhecia os termos acordados (Costa e Silva, 2021).

En el fondo, esta postura remite al análisis ya realizado respecto al complejo equilibrio de economía política que fue necesario para alcanzar el acuerdo en principio. De manera concreta, la introducción de barreras ambientales adicionales, que impacten en el acceso a mercados agrícolas y, además, sienten un precedente en este sentido, amenaza con derrumbar las bases de apoyo que el arreglo concita en el Mercosur. Además, una renegociación puede abrir un espacio para la reintroducción de sensibilidades industriales en el bloque sudamericano, complejizando aún más la ecuación. En este marco, el escenario de ratificación se presenta complejo.

## 2.5. Impactos esperados

En la medida en que el acuerdo bajo análisis no ha entrado en vigor, su potencial impacto en los flujos de comercio e inversión, así como en otras variables relevantes como el producto y el empleo, solo puede estimarse de forma indirecta a través de proyecciones. Dicho esto, es preciso mantener en consideración que tales proyecciones requieren de la adopción de un conjunto de supuestos que muchas veces no captan las cambiantes condiciones económicas o incluso las características de lo finalmente acordado. Asimismo, si bien las herramientas más difundidas para estos análisis (modelos de equilibrio general computable) concitan cierto consenso a la hora de proyectar los efectos de modificaciones arancelarias, existe un acuerdo similar sobre su incapacidad de modelar los de los capítulos no arancelarios, que en ocasiones son tan o más relevantes que las rebajas acordadas. Del mismo modo, se reconoce que, aunque en el aspecto arancelario los modelos pueden captar los efectos estáticos, tienen mayores dificultades para estimar los efectos dinámicos. Con estas salvedades, a continuación se presentan algunas de las principales proyecciones de la literatura reciente respecto al impacto potencial del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea en su pilar comercial.

Siguiendo a Rozemberg (2019: 3), “la mayor parte de los estudios realizados en los últimos años para evaluar las consecuencias de la asociación Mercosur-UE, con variedad de supuestos y modelos, con aproximaciones de equilibrio general o parcial, dan cuenta de que el acuerdo por sí solo no será la causa de grandes impactos, ni sobre el comercio ni sobre el PIB de los países”. Entre las aproximaciones más comprehensivas se encuentran las dos *Trade Sustainability Impact Assessments* encargadas por la Comisión Europea, cuyos resultados fueron publicados en 2009 y 2019-2021, respectivamente.

La primera de ellas, elaborada por la University of Manchester (2009), encontró para el caso de la Unión Europea unas ganancias de bienestar económico del orden del 0,1%, inducido por la reasigna-

<sup>7</sup> Incluso, se ha sugerido que en el marco del Pacto Verde Europeo se procure extender este tipo de cláusulas de protección ambiental robustas a todos los acuerdos comerciales que la Unión Europea tiene con terceros (Giles, 2021).

ción de recursos desde la agricultura, que tendría un impacto negativo, hacia los sectores de manufactura y servicios, con ganancias esperadas que a su vez compensarían las pérdidas para el primer sector. A su vez, halló impactos esperados negativos en el empleo agrícola, así como resultados mixtos en materia ambiental, con mejoras derivadas de la importación de biocombustibles y riesgos asociados al estímulo de la deforestación. Para el caso del Mercosur, el estudio también encontró ganancias de bienestar positivas y moderadas para los países del bloque, así como un efecto sectorial opuesto al esperado en Europa: ganancias para la agricultura y los procesadores de alimentos, así como desafíos para el sector manufacturero y los servicios. En materia de empleo, los desafíos en este caso fueron identificados en las potenciales pérdidas en el sector industrial, así como el crecimiento del trabajo bajo estándares no decentes en el sector agrícola.

El segundo estudio, elaborado por la London School of Economics (LSE, 2021), arroja resultados similares. Como muestra la Tabla 3, a partir de una estimación de un escenario con un acuerdo conservador, hacia 2032 se espera que el acuerdo haya contribuido a un aumento del 0,1% del PIB de la Unión Europea, así como a incrementos de entre 0,1% y 0,5% para los países del Mercosur. Asimismo, la proyección espera un mayor incremento de las exportaciones frente a las importaciones para los países mercosureños, a diferencia de lo esperado para el caso de la Unión Europea. Como contrapartida, las mayores ganancias en términos de bienestar se proyectan para la Unión Europea; en este punto, para Paraguay no se espera ningún movimiento, así como para Uruguay se espera una leve variación negativa, del orden del 0,1%. Las proyecciones de LSE también prevén ganancias moderadas en materia del salario real de los trabajadores, tanto entre los calificados como entre los no calificados, con variaciones de entre 0,2% y 0,4%, según el país y la categoría. Finalmente, la tabla refleja una leve contribución hacia el incremento de la inflación en la Unión Europea, así como a una caída de los precios al consumo en todos los países del Mercosur.

**TABLA 3. Resultados macroeconómicos esperados del acuerdo en un escenario conservador**

Región	PIB %	Inversiones %	Imp. %	Exp. %	Bienestar %	Salario real (calificados) %	Salario real (no calificados) %	Precios al consumo %
UE 28	0,1	0,4	0,9	0,4	6,3	0,2	0,2	0,2
Brasil	0,2	0,7	1,3	4,5	1,4	0,0	0,0	-1,5
Argentina	0,5	1,4	1,2	1,9	1,5	0,2	0,3	-1,0
Uruguay	0,2	0,8	0,4	0,8	-0,1	0,2	0,4	-0,6
Paraguay	0,1	0,3	0,1	0,5	0,0	0,2	0,3	-0,3

Fuente: LSE (2021: 29).

Un análisis sectorial de los efectos esperados a nivel bilateral en el comercio revela una continuidad con la evaluación realizada en 2009. En términos específicos, mientras que los sectores de la Unión Europea que expanden en mayor medida sus exportaciones hacia el Mercosur son los de productos industriales y productos lecheros, la mayor expansión de las ventas del Mercosur hacia el mercado europeo se espera en productos agroalimenticios. De forma agregada, el escenario conservador de LSE (2021) espera un incremento del 52% de las exportaciones de la Unión Europea al Mercosur, así como

un aumento del 11% de las importaciones europeas desde el bloque sudamericano. Esto se relaciona con los impactos esperados en el empleo, que para el Mercosur apuntan a una caída de los puestos laborales en algunos sectores manufactureros, compensada por el incremento de los empleos en la agricultura y la producción de alimentos. En Europa, el estudio concluye que el impacto sectorial en los patrones de empleo sería mucho menos significativo. Por su parte, en materia ambiental, el estudio no encuentra efectos significativos esperados en materia de emisión de gases de efecto invernadero, a la vez que identifica un potencial impacto moderado en materia de deforestación, en particular en Brasil. Dicho esto, también destaca que las emisiones per cápita en Brasil y Paraguay son menores que las de la Unión Europea, así como que las de Argentina y Uruguay se encuentran en niveles similares a las del bloque europeo.

Para completar la revisión de los principales estudios, resta incorporar un reciente informe del Global Development Policy Centre de la Universidad de Boston (Capaldo y Omer, 2021). Su valor radica en que cuestiona y se aparta de los modelos de equilibrio general que fundamentan los análisis precedentes, por considerar que los supuestos utilizados sesgan los resultados en favor de la identificación de ganancias. Entre ellos, destacan el supuesto del pleno empleo, el de ausencia de cambios relativos en la retribución obtenida por el trabajo y el capital, y el de la no variación en el crecimiento de la productividad a causa del crecimiento salarial.

Por contrapartida, los autores trabajan diferenciando los sectores económicos en dinámicos y estancados, lo que les permite observar que, de ratificarse el acuerdo, es posible esperar una profundización de la polarización entre ambos sectores en las principales economías de ambos bloques, así como un impacto asimétrico del acuerdo en favor de los sectores estancados. Como consecuencia, señalan que el acuerdo, en ausencia de potentes mecanismos de apoyo a la demanda interna y de transferencia tecnológica, impactará negativamente en el aumento de la productividad, el empleo, la industrialización y el desarrollo sostenible. El estudio apunta a la necesidad de mitigar los efectos del capítulo comercial a través de robustos esquemas de asociación política y de cooperación, que permitan balancear los resultados económicos en una dirección más favorable a los denominados sectores dinámicos.

Relacionado con esto, cabe reflexionar sobre los potenciales impactos del acuerdo en el comercio intrarregional. Esto es particularmente importante para el caso del Mercosur, que por un lado ha sido una plataforma privilegiada para la exportación de manufacturas con mayor agregación de valor producidas por sus miembros, potenciando una lógica sectorial virtuosa, pero por el otro enfrenta desde hace tiempo una caída sistemática en la participación en el total de las canastas exportadoras de los países parte. Esta caída se encuentra asociada, en parte, a la creciente penetración de manufacturas asiáticas, predominantemente chinas, que han sustituido el intercambio de insumos y bienes finales manufactureros de carácter intrarregional, como observan Paikin y Dulcich (2017) para el caso del comercio entre Argentina y Brasil. Del análisis empírico de estos autores destaca, a su vez, la excepción que constituye el comercio automotriz, que al amparo de una fuerte protección extrazona y de regímenes intrarregionales de comercio administrado, no ha sido arrastrado por la tendencia señalada. Tal constatación informa de modo crucial un razonamiento de tipo sectorial, al estilo del promovido por Capaldo y Omer (2021), en cuanto el sector automotriz del Mercosur es uno de los potenciales sectores perjudicados por una liberalización del comercio con la Unión Europea. La consideración de este sector, clave en términos de participación en el comercio intrarregional de manufacturas del Mercosur, refuerza las conclusiones formuladas por estos autores.

Como contrapartida, es posible identificar potenciales tendencias en sentido contrario, derivadas igualmente del acuerdo. En particular, una constatación generalizada es la ausencia en el cumplimiento de las reglas de juego en el Mercosur, así como la no entrada en vigor de diversos instrumentos

intrarregionales que podrían profundizar el área de comercio preferencial de este bloque, como pueden ser los acuerdos de servicios o de compras gubernamentales al interior del Mercosur. En esta línea, el acuerdo con la Unión Europea puede ser un disciplinador externo, en el primer caso, así como un inductor de ratificaciones de protocolos en el segundo, que faciliten un mejor funcionamiento del área de libre comercio intra-Mercosur. Del mismo modo, la convergencia de normas internas con las acordadas a nivel interregional, como en el caso de las reglas de origen (tanto en contenidos exigidos como en materia de autocertificación), pueden actuar asimismo como un estímulo para la existencia de mayores flujos de comercio intrarregional, en la medida en que reducen las exigencias y los costos para comerciar a nivel intrazona. Naturalmente, todos estos impactos potenciales requieren de políticas productivas robustas y efectivas, que potencien los entramados productivos nacionales y la oferta disponible a ser intercambiada bajo el amparo de estas reglas.

En síntesis, los estudios de impacto basados en modelos de equilibrio general coinciden en señalar efectos agregados moderados del acuerdo, así como efectos sectoriales en línea con los clivajes de economía política identificados en el apartado 2.1. En cuanto que los análisis basados en la diferenciación de sectores dinámicos y estáticos apuntan a resultados esperados incluso negativos, por los incentivos generados por el acuerdo en favor de los segundos. Para contrarrestar estas tendencias, emerge de modo sistemático la importancia de las políticas productivas, tanto nacionales como de cooperación tecnológica interregional. Pero además de efectos económicos, el acuerdo también cuenta con el potencial de generar efectos de tipo político. Estos se abordan en la siguiente sección.

### **3. Potenciales implicaciones para las políticas exteriores de ambas regiones**

En un contexto de crisis de globalización y creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, cabe preguntarse por la contribución potencial del acuerdo de asociación para desarrollar políticas exteriores con mayores márgenes de autonomía, así como para diversificar alianzas que permitan atemperar la incertidumbre generada por el sistema internacional actual. En procura de abordar dicha interrogante, esta sección analiza el potencial del acuerdo para la diversificación de las relaciones exteriores de la Unión Europea y el Mercosur, así como para la concertación de ambos bloques y sus políticas en las esferas multilateral y regional.

#### **3.1. Potencial para la Unión Europea**

El anuncio del acuerdo en principio alcanzado con el Mercosur, como se ha visto, no puede desligarse del contexto geopolítico en el que tuvo lugar, al que ya se ha aludido. En este marco, la Unión Europea visualizó en el cierre del acuerdo con el Mercosur —así como en la concreción de uno paralelo que venía negociando con Japón— la entrada en vigor del CETA y la actualización del acuerdo de asociación con México, una forma de reivindicar un sistema de comercio abierto y basado en reglas. Esta estrategia económica internacional debe ser ligada a transformaciones más amplias de política exterior, que se han expresado, inicialmente de forma algo difusa, en el concepto de *autonomía estratégica*, que desde hace un tiempo promueven las instituciones de la Unión.

La marcada reorientación de la Administración Trump respecto a la posición estadounidense en los asuntos internacionales, en particular sobre sus alianzas en Europa y Asia, impulsó la discusión y promoción del concepto referido. Por ejemplo, los distintos cuestionamientos estadounidenses a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, su imposición y su amenaza de imposición de nuevas barreras arancelarias en clave multilateral, así como el abordaje del desafío del ascenso chino desde la lógica del *America First*, renovaron los debates en Europa sobre la necesidad de contar con una es-

trategia exterior más asertiva y autónoma. La victoria de Joe Biden, que ha prometido un regreso de los EE.UU. a su política tradicional de alianzas, puede atemperar el incentivo hacia la consolidación de una nueva estrategia europea. Sin embargo, existen buenos motivos para que la Unión Europea continúe profundizando en esta línea, como demuestra el reciente acuerdo sobre inversiones con China, que pone a los países europeos en una situación competitiva similar a la alcanzada por Estados Unidos en sus propios acuerdos bilaterales con el gigante asiático.

En busca de esta autonomía estratégica, el estrechamiento de los lazos con los países del Mercosur puede tener un papel relevante. Esto resulta visible si se toma el caso de la OMC. Frente a la parálisis del sistema de solución de diferencias, la Unión Europea lideró desde 2018 los esfuerzos para evitar este escenario (Comisión Europea, 2018), lo que derivó en 2020 en el establecimiento de un sistema transitorio, denominado Acuerdo de Arbitraje de Apelación Interino Multipartito. El esquema, de naturaleza plurilateral, opera en la práctica de forma análoga al sistema previo, con la salvedad de que abarca únicamente a las partes firmantes (Morales, 2020). El acuerdo contó con la participación de Brasil y Uruguay, junto a otra veintena de países. De haber contado con un acuerdo de asociación en marcha —con sus órganos de seguimiento y diálogo político en funcionamiento—, no resulta descabellado pensar en la posibilidad de una articulación birregional Unión Europea-Mercosur que generara una propuesta conjunta entre ambos bloques, lo que daría incluso más potencial y legitimidad a un acuerdo plurilateral de esta naturaleza.

El potencial de cooperación entre ambos bloques excede incluso a estos espacios: la Unión Europea y los países del Mercosur han mostrado la existencia de valores compartidos, que se reflejan en convergencias en sus enfoques sobre la protección de datos personales, la preferencia por negociar la liberalización del comercio con base en listas positivas (salvaguardando algunos aspectos para la provisión estatal), o bien la mayor convergencia a la hora de negociar los asuntos relacionados de propiedad intelectual, en los que el Mercosur ha encontrado mayores dificultades, por ejemplo, cuando se enfrenta a la posición sostenida por Estados Unidos.

Por otra parte, en lo que se refiere a los flujos comerciales, cabe destacar que la Unión Europea se ha mostrado como un mercado que continúa absorbiendo una porción importante de las exportaciones de los países del Mercosur, incluso frente al exponencial incremento que ha registrado China en este sentido. La Tabla 4 muestra la participación de los principales destinos extrazona de las exportaciones del Mercosur. En ella destaca el referido aumento exponencial de China, que pasó de representar apenas el 2,8% de las ventas del Mercosur en 2001 a ser el principal mercado de exportación en 2019, con una participación del 23,7%. En este mismo periodo, la participación de la Unión Europea descendió del 19,8% al 14,5%. No obstante, este descenso fue mucho menor que el experimentado por Estados Unidos, que pasó de un 27,7% a un 11%.

**TABLA 4. 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
EE.UU.	27,7	24,2	7,3	16,3	11
China	2,8	4,7	9,2	15	23,7

Fuente: Caetano y Pose (2020).

Estos datos deben ser leídos a la luz del llamado *efecto Bruselas*, de cara a informar la toma de decisiones respecto a la cuestión ambiental. Como señala Bradford (2020), la Unión Europea cuenta con una extraordinaria capacidad para difundir normas y estándares a nivel global, por medio de su tamaño de mercado. Por tanto, siguiendo a López (2021), la decisión de concretar el acuerdo de asociación con el Mercosur no puede medirse solo desde la exigencia de establecer altos y dignos estándares medioambientales y laborales, sino también desde la consideración de la posibilidad de que el bloque sudamericano, especialmente Brasil, termine concretando acuerdos con otros socios mucho menos exigentes al respecto. De hecho, el acuerdo supone una oportunidad para elevar estándares ambientales desde una perspectiva de promoción, no basada en restricciones adicionales al acceso a mercados, sino en la cooperación y la transferencia de tecnología, para lo que los capítulos políticos y de cooperación del acuerdo pueden resultar claves (Caetano y Pose, 2020b).

Finalmente, desde la perspectiva de la Unión Europea, cerrar el acuerdo con el Mercosur supondría quedar muy cerca de completar la firma de acuerdos de asociación con toda América Latina y el Caribe. Actualmente, la Unión cuenta con acuerdos con México, Panamá, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, además de Colombia, Chile, Ecuador y Perú en América del Sur. Si a esto se agrega su acuerdo con el Caribe, y el acuerdo político y de cooperación con Cuba, restaría por negociar únicamente con Bolivia y Venezuela. De acuerdo con Rosales (2020), esto abriría la posibilidad para que las autoridades europeas pudieran centralizar las reuniones con menos contrapartes (Mercosur, Alianza del Pacífico, Centroamérica, el Caribe). Esto ayudaría también a proyectar nuevas alianzas en los principales temas de la agenda global. Si a esto se agregan los estrechos vínculos iberoamericanos existentes, la conclusión es que el acuerdo de asociación con el Mercosur podría contribuir al objetivo de la autonomía estratégica en política exterior perseguido por la Unión Europea.

### **3.2. Potencial para el Mercosur**

A diferencia de la Unión Europea, tal vez la ganancia mayor para el Mercosur sea interna. La concreción de un acuerdo con un bloque del tamaño que representa la Unión Europea representa un salto cualitativo para un alicaído Mercosur, con el potencial de colaborar en la visualización de la iniciativa desde perspectivas más positivas. Relacionado con esto, la concreción del acuerdo podría posibilitar un disciplinamiento de la agenda interna, que ha estado en no pocas ocasiones signada por el bilateralismo de los grandes, Argentina y Brasil, a expensas de la institucionalidad y, en particular, de los socios pequeños, Paraguay y Uruguay. Finalmente, en la línea del potenciamiento interno, el acuerdo con la Unión Europea puede actuar como incentivo para la ratificación de algunas iniciativas, como el acuerdo de compras gubernamentales intra-Mercosur o la integración del comercio automotriz a la zona de libre comercio, asuntos que han sido reiteradamente postergados.

En el caso del Mercosur, difícilmente el acuerdo pueda actuar como un catalizador para el desarrollo de una política de *autonomía estratégica*. Las enormes debilidades del regionalismo latinoamericano, de las que el Mercosur no escapa (Caetano y Pose, 2020c), quitan toda factibilidad a este escenario. En particular, la deriva autoritaria y errática de Brasil bajo el gobierno Bolsonaro —que en el plano externo desarrolló una política de nacionalismo de subordinación con la Administración Trump— limita fuertemente el potencial de su liderazgo intrabloque, condición necesaria para una actuación más vigorosa del Mercosur. Si a esto se añade la cuasipermanente dificultad de Argentina para estabilizar su macroeconomía, queda a la luz que el bloque no cuenta con bases mínimas para pretender una actuación autónoma-estratégica en el plano internacional. Dicho esto, el acuerdo sí puede ser una herramienta para la búsqueda de una política de *no alineamiento activo* (Fortín, Heine y Ominami, 2020), necesaria para la región a la luz de la creciente rivalidad internacional entre Estados Unidos y China, así como los fuertes lazos de dependencia que la región mantiene con ambos bloques. La posibilidad

de concertar con la Unión Europea algunas posiciones que eviten costos derivados de la necesidad de apearse a las demandas de uno u otro actor en esta disputa, por ejemplo en lo que se refiere a la utilización de tecnologías 5G, es un aspecto sin duda a explorar.

Un acuerdo de asociación con la Unión Europea, bajo determinadas condiciones, puede asimismo actuar como una herramienta de diversificación para el comercio de los países de la región que, como se observó en los datos de la Tabla 4, presenta una concentración creciente de los envíos hacia China. Dicho esto, una estrategia virtuosa de diversificación no debería basarse solamente en una lógica de países, sino también de productos. El grueso de las exportaciones de los países del Mercosur hacia China se concentra en unas pocas *commodities*. Por ejemplo, el 85% de las ventas de Uruguay a China se resumen a cinco subpartidas del sistema armonizado, que registran cuatro grandes tipos de productos: carne vacuna, porotos de soja, pasta de celulosa y madera (Pose, 2021). Si se consideran los registros de Argentina o Brasil, se encuentra la incorporación de otras *commodities*, como, por ejemplo, el mineral de hierro en el caso brasileño. Sin embargo, la estructura del comercio replica lo descrito para Uruguay. Ahora bien, el comercio del Mercosur con la Unión Europea, aunque algo más diversificado en materia de productos, también replica una lógica comercial típica del flujo Norte-Sur, como se analizó en la primera sección. Por tanto, el potencial del acuerdo con la Unión Europea en este plano está sujeto a medidas complementarias que contribuyan a modificar esta situación.

En este sentido, cabe mencionar algunas iniciativas existentes, que en el marco de un acuerdo de asociación podrían potenciarse y expandirse. En particular, destaca el impacto que ha tenido el programa AL Invest, que mediante distintas herramientas, y en asociación con las cámaras empresariales de la región latinoamericana, ha potenciado el desarrollo productivo y exportador de micro, pequeñas y medianas empresas, a través del financiamiento de la innovación, la promoción de la asociatividad, la transferencia de tecnología y el apoyo para facilitar el acceso a mercados externos. Como contrapartida, emerge como necesario evitar la interrupción de programas como el SGP, como sucedió en 2014, con base en criterios arbitrarios de graduación medida por renta per cápita, que no reflejan las realidades ni los desafíos de los países de la región en su camino al desarrollo sostenible.

La acumulación histórica y la experiencia de ambas regiones en materia de cooperación sugieren que existen fundamentos para esperar la implementación de nuevas iniciativas que impacten positivamente en los países del Mercosur. De hecho, sumados, los países europeos y la Unión Europea han sido históricamente los principales socios cooperantes de la región, aunque también es cierto que en los últimos años China ha ganado terreno en este plano. Asimismo, cabe destacar que muy recientemente, la Unión Europea ha sido un soporte en la promoción del concepto de desarrollo en transición, impulsado por países latinoamericanos que, tras experimentar algunos años de crecimiento sostenido, se enfrentan a una creciente exclusión de los principales esquemas de cooperación internacional al desarrollo. Incluso, en términos cualitativos más que monetarios, estas iniciativas son muchas veces clave para avanzar hacia la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible<sup>8</sup>.

Finalmente, desde la perspectiva del Mercosur, cabe destacar el potencial que supone el acuerdo para la profundización de la integración económica latinoamericana, punto decisivo para cualquier intento de reindustrialización de la región. En primer lugar, el cierre del acuerdo de asociación con la Unión Europea dejaría al grueso de la región con acuerdos similares en disciplinas con el bloque europeo, lo que podría actuar como referencia para el establecimiento de disciplinas similares a nivel intrarregional, pues actualmente la mayoría de los acuerdos amparados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) no cuentan con esta profundidad. En segundo lugar, el acuerdo sería un punto de

<sup>8</sup> Para un análisis de la Unión Europea ante esta agenda, véase Sanahuja y Sandoval, E, (2019).

partida para procurar una acumulación de origen de todos los países latinoamericanos que se vinculan de forma preferencial con la Unión Europea, a modo de propiciar escalas y la formación de cadenas regionales de valor, que hoy se ven imposibilitadas por la multiplicidad de esquemas de acumulación de origen que no dialogan entre sí (Rosales, 2020).

## **4. La pandemia de la COVID-19: entre el impacto del shock y la aceleración de tendencias**

### **4.1. Impactos nacionales y variantes**

Frente a la emergencia de la COVID-19 en 2020, el primer desafío enfrentado por el Mercosur fue el sanitario, expresado de manera dramática por la necesidad de al menos mitigar la pérdida de vidas frente a un virus con elevada capacidad de propagación, para el cual no existían vacunas que previnieran su contagio ni tratamientos probados para su superación. La única alternativa disponible para los gobiernos fue impulsar el denominado “distanciamiento social”, con miras a evitar un ritmo de contagios exponencial y con ello el colapso de los sistemas de salud, muy precarios en algunos países del bloque. Así se implementaron, con intensidad variable, medidas de restricción de la movilidad. Sin embargo, a diferencia de otras regiones, su efectividad para contener la propagación fue limitada, debido a factores estructurales de las economías y sociedades latinoamericanas (OCDE, 2020). Es más, a pesar de las acumulaciones en materia de cooperación sanitaria regional en las últimas décadas, las respuestas a la pandemia han sido eminentemente nacionales, al tiempo que ha primado una concepción de las fronteras y los vecinos como amenazas (Frenkel, 2020; Riggiozzi, 2020).

El impacto de la pandemia, ya desde 2020 pero en particular en 2021, ha tenido a América Latina como epicentro mundial de sus consecuencias a todo nivel. De ahí que para medir lo sucedido en el Mercosur se vuelva indispensable ubicarlo en relación a lo ocurrido en este plano en el continente. Entre los factores estructurales mencionados destaca el hecho de que más de la mitad de los empleos en la región son informales, lo que se ha transparentado y agravado con el impacto de la pandemia. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), algo menos de la mitad de los ocupados en la región aportaba a algún sistema de pensiones (OIT, 2018). Además, siguiendo a la CEPAL, solo ocho países latinoamericanos y tres caribeños cuentan con seguros de desempleo (CEPAL, 2020c). La ausencia de mecanismos de protección social, sumada a la insuficiencia de ahorros privados y la reducción de los flujos de remesas, aspecto este último no tan decisivo en los socios del Mercosur, atentan contra las posibilidades de cumplir con las medidas de confinamiento, en la medida en que los trabajadores informales no cuentan con una fuente de ingresos alternativa. Así, a pesar de los esfuerzos políticos y sociales de respuesta, América Latina fue declarada en mayo de 2020 como el epicentro de la pandemia, con más del 40% de las muertes a nivel mundial asociadas en ese momento a la COVID-19 ocurridas en la región (OCDE, 2020). Esta situación no ha hecho más que agravarse a mediados de 2021, cuando las comparaciones a nivel mundial se han vuelto más adversas, sin “islas” que se salvaran de la avalancha de la pandemia<sup>9</sup>.

Dicho esto, cabe destacar que, como región heterogénea, estas tendencias han tenido momentos de variabilidad transitoria por países. Por ejemplo, casos como Uruguay o Costa Rica, con economías más formalizadas, mayor estabilidad política, sistemas de salud más potentes y esquemas de bienestar más desarrollados, en un comienzo lograron atenuar en mayor medida los efectos de la pandemia. Como

<sup>9</sup> Paraguay inicialmente, pero sobre todo Uruguay a lo largo de 2020, mostraban un impacto muy moderado de la pandemia en sus distintos parámetros, lo que ha variado dramáticamente al menos en la primera mitad de 2021.

contracara, en contextos de mayor inestabilidad y ausencia de dichas fortalezas, han emergido situaciones como la vivida en la ciudad de Guayaquil en Ecuador, o las acusaciones de corrupción en la compra de respiradores que llevaron a la dimisión y posterior arresto del ministro de Salud en Bolivia en 2020. En los países más grandes de América Latina, Brasil y México, la actitud pasiva, cuando no negacionista, de los gobiernos federales, fue parcialmente paliada por la actuación de las autoridades estatales, que por ejemplo en el caso brasileño fueron clave para evitar un escenario incluso peor de propagación. Sin embargo, dada la desigualdad de capacidades estatales, tal estrategia encontró sus límites, al observar por ejemplo la dramática situación del Estado de Amazonas causada por la falta de respiradores y otros insumos clave para tratar la enfermedad. Por su parte, en el otro grande del Mercosur, Argentina, Giraudy *et al.* (2020) han destacado que en los tramos iniciales, una mayor institucionalización de los vínculos de representación política, junto con una mayor red de protección social y mayores atribuciones del Ejecutivo federal, hizo posible implementar una de las más estrictas cuarentenas, aunque con magros resultados. Esta situación también se ha agravado en el primer semestre de 2021, con el agregado de un fracaso relativo al menos en la primera etapa de los planes de vacunación.

En términos económicos, es preciso considerar que el efecto de la pandemia no se transmite únicamente mediante el canal de la ralentización generada por las medidas de distanciamiento social, sino que también es necesario incorporar la dimensión internacional. Como señala la CEPAL (2020b), la COVID-19 ha afectado a las economías de la región mediante al menos cinco canales externos de transmisión. El primero de ellos radica en la disminución de la actividad económica de los principales socios comerciales, pues la región depende marcadamente de sus exportaciones, especialmente extrazona. El segundo, también de naturaleza comercial, fue la caída inicial del precio de los productos primarios, que constituyen el grueso de las canastas exportadoras de buena parte de los países latinoamericanos. En varios de estos rubros (como soja y carne, entre otros), esta situación se ha revertido en 2021. En este sentido, los altibajos de la demanda de estos productos desde China fueron en 2020 factores gravitantes. De hecho, el índice de precios de *commodities* —que muestra el 40% del valor de todas las exportaciones de la región— cayó entre enero y junio de 2020 casi un 20%, valor que se duplica para el petróleo y sus derivados (OCDE, 2020). La incipiente recuperación de precios que comenzó a observarse a finales de 2020 tal vez abra un espacio de flexibilización de esta restricción externa, aunque sin solventar el desafío más estructural de este tipo de inserción internacional y sus vaivenes asociados a los ciclos de precios y demanda.

En tercer lugar, la CEPAL ha identificado el problema de la interrupción de las cadenas globales de suministro, que afecta particularmente a las economías más grandes de América Latina, como Brasil, México y hasta Argentina, que cuentan con los complejos manufactureros más extendidos. En cuarto lugar, aparece la reducción de la demanda de servicios de turismo, cuyo desplome ha afectado a todos los países del Mercosur, en especial en economías pequeñas y medianas, en las que la participación de este sector en el producto agregado resulta sustantiva. Por último, el quinto canal de transmisión es de naturaleza financiera y tiene que ver con el empeoramiento de las condiciones mundiales en este campo. Una crisis como la COVID-19 ha incrementado la incertidumbre en los mercados internacionales y en esa situación los inversores migran hacia activos percibidos como más seguros, lo que supone la salida masiva de capitales de las economías latinoamericanas. Los estímulos monetarios más recientes en las economías desarrolladas —que han llevado las tasas de interés reales a terrenos negativos— tal vez ofrezcan cierto espacio con respecto a lo ocurrido a inicios de 2020. De todos modos, los mayores *spreads* enfrentados por los países de la región, así como la mayor volatilidad de los flujos recibidos, agregan una nota de cautela y apuntan a la necesidad de asegurar fuentes de financiamiento estables.

Todos estos elementos ponen presión al ritmo productivo de las economías y amenazan con sumergir a América Latina en general y al Mercosur en particular en una profunda recesión. De hecho, en su informe de perspectivas económicas mundiales de junio de 2020, el Banco Mundial proyectó una caída

del 4,6% para el PIB regional de 2020, tras lo cual se observaría una recuperación en 2021 del 2,6%, que no alcanzaría para cubrir la caída esperada. Actualizaciones más recientes del FMI (2020) y la CEPAL (2020d) estiman la caída de 2020 en valores incluso mayores, de 8,1% y 9,1% respectivamente, lo que llevaría según la CEPAL a un PIB per cápita regional similar al registrado para 2010. Las proyecciones del Banco Mundial plasmadas en la Tabla 5 muestran que las tres principales economías latinoamericanas tendrían caídas abultadas en 2020, y que ninguna de ellas recuperaría lo perdido en 2021. Al mismo tiempo, de acuerdo con estas proyecciones, siempre provisionarias, en el conjunto de países de América Latina, tan solo unos pocos países recuperarían en 2021 lo perdido en 2020. En otras palabras, lejos de la esperada recuperación en forma de “V”, las economías de la región podrían tardar años en recobrar las pérdidas económicas relacionadas con los efectos de la COVID-19. Y si a esto se suma el magro desempeño económico previo a la pandemia, el panorama económico y social tanto latinoamericano como mercosureño no resulta nada alentador.

**TABLA 5. Proyecciones nacionales de crecimiento real del PIB en América Latina y el Caribe, a precios de mercado, en % (proyecciones realizadas en el mes de junio)**

País			Diferencias con proyección de enero de 2020				
	2017	2018	2019e	2020p	2021p	2020p	2021p
Argentina	2,7	-2,5	-2,2	-7,3	2,1	-6	0,7
Belice	1,9	2,1	0,3	-13,5	6,7	-15,6	4,9
Bolivia	4,2	4,2	2,7	-5,9	2,2	-8,9	-1
Brasil	1,3	1,3	1,1	-8	2,2	-10	-0,3
Chile	1,2	3,9	1,1	-4,3	3,1	-6,8	0,1
Colombia	1,4	2,5	3,3	-4,9	3,6	-8,5	-0,3
Costa Rica	3	2,7	2,1	-3,3	3	-5,8	0
Dominica	9,5	0,5	9,6	-4	4	-8,9	-0,1
Rep. Dominicana	4,7	7	5,1	-0,8	2,5	-5,8	-2,5
Ecuador	2,4	1,3	0,1	-7,4	4,1	-7,6	3,3
El Salvador	2,3	2,4	2,4	-5,4	3,8	-7,9	1,3
Granada	4,4	4,2	3,1	-9,6	6,5	-12,5	3,6
Guatemala	3	3,1	3,6	-3	4,1	-6	0,9
Guyana	2,1	4,1	4,7	51,1	8,1	-35,6	-2,4
Haití	1,2	1,5	-0,9	-3,5	1	-2,1	1,5
Honduras	4,8	3,7	2,7	-5,8	3,7	-9,3	0,2
Jamaica	1	1,9	0,7	-6,2	2,7	-7,3	1,5
México	2,1	2,2	-0,3	-7,5	3	-8,7	1,2
Nicaragua	4,6	-4	-3,9	-6,3	0,7	-5,8	0,1
Panamá	5,6	3,7	3	-2	4,2	-6,2	-0,4
Paraguay	5	3,4	0	-2,8	4,2	-5,9	0,3
Perú	2,5	4	2,2	-12	7	-15,2	3,5
Santa Lucía	2,2	1,4	1,4	-8,8	8,3	-12	5,3
San Vicente y las Gran.	1	2	0,4	-5,5	4	-7,8	1,7
Surinam	1,8	2,6	2,3	-5	3	-7,5	0,9
Uruguay	2,6	1,6	0,2	-3,7	4,6	-6,2	1,1

Notas: e = estimado; p = proyección.  
Fuente: Banco Mundial (2020: 86).

Si se focaliza la mirada en la evolución del PBI en los países del Mercosur y se los proyecta en su variación anual hasta 2022, el magro desempeño augurado para el conjunto de América Latina se confirma en plenitud, tal como puede observarse en la Tabla 6. Pero incluso más preocupante es que dentro de estas cifras se esconde un patrón “K” de recuperación económica, en la que pocos sectores, usualmente concentrados, con escasa incidencia en el empleo y “no dinámicos”, siguiendo la terminología de Capaldo y Omer (2021), lideran el crecimiento, al amparo de una nueva ola alcista de los precios de *commodities*. Por el contrario, amplios segmentos de la industria y los servicios, intensivos en mano de obra, continúan con números negativos y sin perspectivas de recuperación en el corto plazo. A esto se agregan tensiones históricas recurrentes, como las evidenciadas con el caso de Argentina, con el objetivo declarado de procurar una caída de los precios en el mercado interno —más allá de su discutible efectividad—, o los interminables debates respecto a la reforma tributaria en Brasil. Todo esto, además, informado por el impacto disruptivo que pueden generar medidas de reasignación de recursos en estos frágiles contextos económicos, como quedó evidenciado con la respuesta popular que generó la propuesta de una reforma tributaria en Colombia. Más que una oportunidad para una transición hacia un modelo más sostenible, en el corto plazo la urgencia sanitaria de la región pasa por evitar una ruptura que derive en una canalización del descontento social por fuera de las instituciones democráticas, incluso con la posibilidad abierta al retorno del autoritarismo, como se ha sugerido por ejemplo en los discursos de altas esferas del gobierno brasileño, especialmente del presidente Bolsonaro.

**TABLA 6. Crecimiento PIB (%)**

País	2017	2018	2019	2020	2021p	2022p
Argentina	2,7	-2,5	-2,1	-10	5,8	2,5
Brasil	1,3	1,3	1,4	-4,1	3,7	2,6
Paraguay	5	3,4	0	-0,9	4	4
Uruguay	2,6	1,6	0,3	-5,7	3	3,1

Fuente: Fondo Monetario Internacional (abril de 2021).

Entre las consecuencias más salientes que dejará la pandemia en la región, tanto en el corto como en el medio y largo plazo, como puede observarse en la Tabla 7, en los países socios del Mercosur se perfilan graves deterioros sobre el empleo, con proyecciones de recuperación poco auspiciosas. Durante la vigencia de medidas de restricción de la movilidad, frente a la implementación del teletrabajo, la pandemia ha resaltado las grandes brechas digitales presentes en la región, así como su impacto en la profundización de la desigualdad (CEPAL, 2020e). A su vez, la ya señalada prevalencia de la informalidad laboral ha acentuado las situaciones preexistentes de vulnerabilidad social, agravada por la insuficiencia de herramientas privadas de protección. Ciertamente es que frente a la agudización de estas problemáticas, en el corto plazo los gobiernos de la región han respondido, con intensidad variable, con medidas de apoyo económico (OCDE, 2020). Sin embargo, como ilustra la experiencia del auxilio de emergencia de Brasil, estas no han surgido por lo general de una modificación de la estructura tributaria con perspectiva progresiva, ni tampoco de la reasignación de gastos, sino que han sido implementadas con financiamiento externo y con altibajos, a menudo vinculados con los vaivenes políticos, por lo que su necesaria sostenibilidad en el tiempo aparece comprometida.

**TABLA 7. Desempleo (%)**

País	2020	2021p	2022p
Argentina	11,4	10,6	9,3
Brasil	13,2	14,5	13,2
Paraguay	6,6	6,1	5,9
Uruguay	10,4	10,3	9,1

Fuente: Fondo Monetario Internacional (abril de 2021).

El deterioro económico proyectado vendría acompañado de un incremento del trabajo informal, lo que en el medio plazo presionará sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social, ya muy comprometida en varios países (Saldain, 2020), tanto por la disminución de los aportes directos como por la reducción de la cobertura. La proyección de la CEPAL (2020d) es que en 2020 la tasa de desempleo latinoamericana llegará al 13,5%, lo que supone un aumento de 5,4% con respecto a 2019. Con las previsiones y proyecciones de recuperación económica, la vuelta a los niveles de ocupación precrisis se visualiza, en el mejor de los casos, como lejana. Estos fenómenos afectan de forma especialmente acentuada a los grupos más vulnerables como mujeres, jóvenes, afrodescendientes y población rural, que muestran mayores niveles de informalidad laboral y de desempleo estructural que el promedio.

Proyecciones de este organismo plantean que la caída económica esperada generará 45 millones más de pobres en la región, intensificando de esta forma la tendencia ya registrada en los últimos años con la desaceleración económica global. En total, se espera que la región supere los 230 millones de personas en situación de pobreza, que representan el 37% de la población. Además, la pandemia impactará en el aumento de la pobreza extrema, agregando 28 millones de latinoamericanos a esta categoría. De este modo, la capacidad de la región de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia 2030 en materia social se verá extremadamente comprometida. El aumento de la pobreza afectaría a todos los países latinoamericanos, pero lo haría con mayor dureza en las tres mayores economías de la región, dos de ellas en el Mercosur, lo que subraya su vulnerabilidad y expansividad (CEPAL, 2020c; 2020d).

Junto con un aumento de la pobreza, otro efecto esperado relacionado es el aumento de la ya elevada desigualdad en la región. A este respecto, la CEPAL (2020c; 2020d) proyecta incrementos del índice de Gini de entre el 1% y el 8%, con los peores resultados esperados nuevamente para las economías más grandes (Brasil, México y Argentina). Así, en ausencia de fuertes medidas compensatorias, América Latina podría perder los avances registrados en este plano en las últimas décadas, además de poner una mayor presión sobre los estratos medios-bajos respecto a su posibilidad de caer en la pobreza. Finalmente —y aunque más difícil de estimar—, es necesario incorporar proyecciones de medio y largo plazo respecto al deterioro del desarrollo humano regional. Esto se debe a que episodios transitorios de mala alimentación o de desvinculación del sistema educativo pueden generar efectos más duraderos, por lo que contar con información confiable puede ayudar a visualizar que el costo de estrategias de austeridad rígida y el no actuar con respuestas de política adecuadas puede ser mayor que el de recurrir a distintas iniciativas de financiamiento para implementar medidas tempranas y oportunas de intervención.

Dicho esto, ningún análisis puede obviar que la acumulación de desafíos económicos y sociales ocurre en un momento de marcadas restricciones fiscales en la región, lo que lleva a preguntarse por las potenciales tensiones políticas y de economía política que puedan surgir. Como se ha dicho, la mayoría de los países de América Latina ya enfrentaba un creciente descontento entre sus ciudadanos con respecto al funcionamiento de la política a nivel nacional, lo que posibilitó entre otras cosas el arribo de *outsiders* y de liderazgos mesiánicos a puestos destacados de poder. Por lo que se está viendo, el pobre desempeño de este tipo de líderes en la gestión de la pandemia podría erosionar su atractivo de cara a los electorados, acelerando de esta forma su declive político. En este sentido, tal vez el caso más ilustrativo —pero no el único— sea nuevamente el de Brasil, cuyo presidente ha tenido un muy magro desempeño ante los desafíos de la pandemia, lo que ha propiciado que su país haya sido —aun hasta mediados de 2021— el segundo con más casos de muertes por COVID-19 del planeta.

La coyuntura política ha estado de hecho sujeta a los vaivenes de la pandemia en todos los países, ya sea por la gestión sanitaria, económica o social. En este marco, los procesos de erosión de la confianza en las instituciones políticas se profundizan o aceleran cambios políticos. Aunque en Paraguay hubo un amago en ese sentido en los primeros meses de 2021, hasta ahora no es este el caso de los países del Mercosur, ni siquiera en el Brasil trágico del último bienio.

De todos modos, una vez superada la fase más crítica de la pandemia, la insatisfacción económica, que seguramente adquirirá proporciones crecientes, testeará la resiliencia de los ya deteriorados sistemas políticos latinoamericanos en general y mercosureños en particular. De manera particular, en Brasil y Argentina se avicinan procesos electorales de polarización e incertidumbres extremas. Y no resulta claro que el declive de liderazgos personalistas se correlacione de manera simple con el reforzamiento de las democracias, en particular en un continente en el que la militarización de los Estados se ha acrecentado en la mayoría de los países. Por tanto, las capacidades gubernamentales para implementar de forma efectiva un necesario aumento de la inversión pública, así como para gestionar de manera inclusiva las tensiones distributivas —en particular si se quiere evitar una profundización de la desigualdad en un contexto de crecientes restricciones—, serán clave para mantener dinámicas políticas que eviten el ahondamiento de la polarización social y el quiebre de la institucionalización. En este marco, algunos de los países del Mercosur no están desligados de la posibilidad de que la pandemia conlleve el riesgo de un aumento de la inestabilidad política.

#### ***4.2. Las ausencias del regionalismo en las respuestas ante la pandemia***

En la escasa eficacia en responder al fortísimo impacto de la pandemia ha desempeñado un rol muy especial la extrema debilidad del regionalismo en toda América Latina, incluido el Mercosur. Desde la consideración de los espacios de coordinación intergubernamental con los que cuenta el Mercosur, *a priori* podía esperarse que, frente a un fenómeno de evidentes dimensiones internacionales, los países recurrieran a ellos para definir estrategias de actuación conjunta. En este sentido, tal vez la dimensión potencial de cooperación más evidente era precisamente la sanitaria, tanto en procura de minimizar las fricciones en frontera como para asegurar el acceso a insumos médicos y a las vacunas. Frenkel (2020) y Riggiozzi (2020) muestran que, por el contrario, la principal aproximación entre los países vecinos en el marco de la pandemia ha sido bajo la óptica de “amenazas”. El debilitamiento de instancias de coordinación regional en el Mercosur y en América Latina ha privado a los países de la región de contar con una mayor capacidad de respuesta de sus Estados, afectando así tanto a la salud pública como a la economía. Tales fenómenos se vinculan con las tendencias políticas nacionales revisadas previamente, pues la polarización política y la negación de la gravedad de la pandemia han estado en el centro de las estrategias políticas domésticas de algunos gobiernos (Sanahuja, 2020).

La de hecho disuelta Unión de Naciones Sudamericana (UNASUR) contaba con un consejo sectorial de Salud que había logrado avances en materia de cooperación regional, tanto en términos sustantivos como frente a otros consejos sectoriales de la organización que mostraron escaso dinamismo. Sin embargo, su supuestamente sucesora PROSUR (Foro para el Progreso de América del Sur) hasta el momento ha tenido como única respuesta la realización de esporádicas videoconferencias entre los mandatarios de la región, sin ninguna acción concreta más que el establecimiento de un grupo de trabajo a nivel de sus ministerios de Hacienda. Dadas estas deficiencias regionales, sumadas a las demoras y fracasos del mecanismo Covax de la OMS, los Estados han tenido que negociar directamente con laboratorios y países productores para acceder a vacunas, con resultados por lo general discretos, lo que en términos generales ha dejado a los países del Mercosur y de América Latina rezagados en materia de vacunación frente a otras regiones.

Algo más activa se ha mostrado la CELAC, que, impulsada por el trabajo de la presidencia *pro tempore* de México, ha organizado reuniones con expertos y universidades para monitorear la pandemia. Asimismo, esta organización solicitó a la CEPAL el diseño de un mecanismo específico para enfrentar la pandemia, que se plasmó en la creación del Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe: Impacto Económico y Social, que ha generado desde entonces un valioso conocimiento aplicado sobre el fenómeno (Guadamarra y González, 2020). Dicho esto, las desavenencias políticas entre sus miembros han impedido una actuación más decidida en el plano internacional, por ejemplo para evitar los riesgos de subordinación que se derivan del establecimiento de iniciativas bilaterales no coordinadas en materia de cooperación en el combate a la pandemia con China.

A nivel subregional, se han observado algunas variantes. El Observatorio del Sur Global de la London School of Economics ha destacado, por ejemplo, la agilidad inicial de la respuesta de la Comunidad del Caribe (CARICOM), que mantuvo múltiples reuniones para coordinar una respuesta consensuada. De todos modos, los acuerdos han sido limitados, lo que se refleja en la ausencia de un protocolo de salud pública común o de políticas de frontera comunes. Pero incluso esta coordinación limitada resulta llamativa frente a la casi inexistente respuesta obtenida a nivel del Mercosur. Durante los primeros meses de la pandemia, las acciones del bloque se limitaron a entablar muy escasas reuniones para compartir información y estadísticas, habilitar la reducción del arancel externo común para la importación de bienes relacionados con la emergencia sanitaria y aprobar un fondo común de tan solo diez millones de dólares para acciones conjuntas frente al virus. Este bajo compromiso en términos de respuesta, a pesar de las capacidades combinadas en términos económicos y científicos del bloque, ha llevado a los responsables del observatorio a concluir que todo esto resulta expresivo de un malestar más amplio en el interior del Mercosur (Alden y Dunst, 2020).

También es llamativo que en un observatorio como el citado ni siquiera aparezcan referencias a otros esquemas subregionales relevantes, lo que denota la extrema debilidad del continente en términos de respuesta integrada. De hecho, incluso los países latinoamericanos que se encuentran vinculados a Estados Unidos mediante acuerdos preferenciales bilaterales podrían ver dificultado en el futuro su acceso a versiones genéricas de una vacuna contra el coronavirus. En ese sentido, cabe señalar que la enmienda al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio de la Organización Mundial del Comercio habilita explícitamente el uso de licencias compulsorias frente a situaciones excepcionales de salud pública, aunque es sabido que los acuerdos bilaterales con Estados Unidos no necesariamente contemplan tales flexibilidades. De todos modos, el gobierno de Biden ha manifestado su voluntad de abrir estos temas, en un pleito global en que América Latina en general y el Mercosur en particular no alcanzan ni siquiera una capacidad de interlocución consistente.

Además de la posible cooperación en el plano sanitario, las esferas comercial y financiera aparecen como otras dimensiones potenciales para la acción articulada de los países de la región frente a los efectos de la pandemia. Tanto la CEPAL (2021) como la propia OCDE (2020) han destacado que la crisis profundizará la tendencia hacia la regionalización de las cadenas de suministro y que, en ese marco, la integración regional puede ser clave tanto en materia de insumos como para sustituir o complementar mercados de consumo extrarregionales. Sin embargo, en el caso del Mercosur, el bloque se encuentra empantanado en las divergencias de política económica preferidas por los miembros más grandes del bloque, Argentina y Brasil, que se han acelerado como consecuencia de la emergencia de la COVID-19 (Bizzozero y Pose, 2020). En términos concretos, a finales de abril, Argentina anunció que se retiraba de las negociaciones comerciales que el Mercosur estaba llevando adelante con distintos países asiáticos, pues consideraba que tal apertura en medio de la pandemia erosionaba su capacidad de reconstruir su comprometido tejido industrial. Esta posición choca con el objetivo brasileño de abrir su economía, ya sea mediante la conformación de acuerdos preferenciales con socios de mayor desarrollo relativo, como a través de la reducción del arancel externo común. De esta manera, más allá incluso de lo que ocurra en las negociaciones con la Unión Europea, el bloque se perfila hacia un nuevo escenario de estancamiento en un momento que requiere respuestas coordinadas.

Todo esto sucede, además, en el marco del intento de experimentación de una apuesta unilateral de Brasil —defendida enfáticamente por Bolsonaro, pero que encuentra visiones no tan entusiastas en otros socios de su gobierno, por ejemplo, en los militares— por el alineamiento irrestricto con Estados Unidos, no siempre correspondido por la potencia del Norte, como mostró la decisión de la Administración Trump de prohibir los vuelos provenientes del país sudamericano tras el exponencial crecimiento de su tasa de contagios de COVID-19. El triunfo de Biden en las elecciones norteamericanas, más allá de la implosión de los “sueños” del “nacionalismo de subordinación” de Bolsonaro, no parece que vaya a modificar en forma sustantiva este cuadro de situación.

Algo similar puede observarse en el plano financiero, en donde la cooperación intrarregional podría colaborar en la búsqueda de financiamiento externo estable y predecible, más necesario que nunca. Sin embargo, ante sucesos como la elección del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y la presión del gobierno Trump por imponer un candidato estadounidense, la región mostró tal nivel de división que aseguró la elección del primer presidente no latinoamericano de la institución desde su creación en 1959<sup>10</sup>. En la misma línea, de forma progresiva, los países de la región se enfrentan en el plano financiero a la creciente competencia por influencia en la región entre Estados Unidos y China. Los alcances de este contencioso pueden advertirse en su proyección a través del acuerdo de Ecuador con Estados Unidos (firmado por el expresidente Lenín Moreno), en el que se ofrece financiamiento preferencial a cambio de excluir a China de la provisión de distintos proyectos de infraestructura.

En definitiva, en un contexto geopolítico como el actual, caracterizado por una mayor fragmentación y por la competencia entre dos bloques tecnoeconómicos, el Mercosur y América Latina parecen requerir más que nunca de una articulación intrarregional para evitar los peores efectos de una “doble subordinación” que ya se visualizaba antes de la pandemia (Caetano y Pose, 2020). Sin embargo, las decisiones de política a nivel de los Estados nacionales del Mercosur no solo priman sino que parecen encaminarse en direcciones diversas. Las salidas en solitario con el fin de “colarse entre los grandes”, como ha dicho el presidente uruguayo, Luis Lacalle Pou, como síntesis de su política ante el tema de la obtención de las vacunas contra la COVID-19, no parecen perfilarse en modo alguno como estrategias razonables para enfrentar los múltiples retos del tiempo que viene.

---

<sup>10</sup> Mientras Argentina buscó afanosamente al menos una postergación de la elección, Brasil, Paraguay y Uruguay votaron al candidato de Trump, Claver Carone.

Como se ha visto, la respuesta dada frente a la pandemia por parte de los países del Mercosur, por decir lo menos, no resulta augural. La casi total ausencia de cooperación básica entre los socios del bloque, así como el despliegue de políticas no coordinadas frente a un desafío de tamaño magnitud, no perfilan un buen escenario para que pueda aprovecharse el potencial de los acuerdos entre la Unión Europea y el Mercosur como instrumentos idóneos para procesos tan decisivos como los de la transformación productiva, la transferencia tecnológica y la mejora de la competitividad vía digitalización, entre otros. Las informaciones de los últimos días confirman la evidencia de que los países de América del Sur en general y los del bloque Mercosur en particular configuran hoy uno de los epicentros de mayor impacto de la pandemia en todos los niveles, tanto en lo sanitario como en lo económico y social. Los informes más recientes de la OCDE y de la CEPAL son muy pesimistas en cuanto a la duración del periodo de recuperación de los niveles existentes previos a la COVID-19. Para dar un ejemplo preocupante y demostrativo al respecto, en mayo, un estudio de la OCDE informó que Argentina tardará por lo menos hasta 2026 para retornar al nivel de renta per cápita previo a la pandemia (OCDE, 2021). Las debilidades múltiples del regionalismo y de la integración dentro del Mercosur agravan las perspectivas pesimistas al respecto.

## 5. Colofón

La pandemia de la COVID-19 y sus efectos, en más de un sentido, pueden ser configurados en su conjunto desde las dimensiones de observatorio privilegiado para una mirada más “larga” sobre la historia contemporánea de la región, como interpelación exigente desde múltiples dimensiones para el conjunto de América Latina y tal vez como inflexión, aun cuando las incertidumbres todavía en curso no permitan vislumbrar con seguridad un rumbo definido. A la luz del estudio que antecede, todas las pistas de análisis parecen converger —tal vez desde niveles diferentes— en una perspectiva de agravamiento de lo que ya era una situación crítica en términos generales en América Latina y en los países del bloque Mercosur. Con el foco puesto en los efectos sanitarios, económicos, sociales, políticos y geopolíticos que dejará la pandemia, una estrategia analítica que haga un balance razonable entre el antes y el después de este hito histórico no puede sino confirmar que la debilidad del regionalismo en el Mercosur parece operar en forma negativa para el futuro cercano.

En este sentido, esa situación opera como un obstáculo incluso para el aprovechamiento de oportunidades favorables, lo que también se advierte en la disposición y en la aptitud para proyectar el potencial de los acuerdos UE-Mercosur para el diálogo de políticas y la convergencia favorable de normas en temas especialmente sensibles. Ese mismo balance que en realidad no parece acumular muchas razones para el optimismo, sin embargo, se convierte en un imperativo estratégico a la hora de proponer los “escenarios meta” en la prospectiva de “futuribles” para ambas regiones. Sin menoscabo alguno de las dificultades y diferencias que se han vuelto a poner de manifiesto en esta última etapa de la negociación, también existen muchos motivos estratégicos para enfatizar sobre la necesidad de una convergencia realmente estratégica entre la UE y el Mercosur, tal vez hoy más que nunca.

## Breve *Post Scriptum*

Como se ha señalado en la introducción de este documento, la invasión de Rusia a Ucrania, confirmada luego de un largo período de tensiones el 24 de febrero, constituye un acontecimiento que puede tener impactos directos sobre los pasos venideros de la negociación del acuerdo entre la UE y el Mercosur. Aunque es muy pronto para poder despejar dudas, distintos voceros de gobierno, analistas y medios

de prensa se han hecho eco de este asunto en el mes de marzo. En primer término, el estallido de la guerra ha dejado en una situación algo incómoda a los dos socios grandes del bloque del Mercosur, Brasil y Argentina. Apenas una semana después de que Bolsonaro fuera recibido por Putin en Moscú, y menos de tres semanas luego de una visita similar de Alberto Fernández, en medio de fuertes presiones, ambos países han debido sumarse a la condena a la invasión en Naciones Unidas, aunque previamente lograron eludir una declaración similar en la Organización de Estados Americanos (OEA). En este último trance, quedaron curiosamente alineados en una posición minoritaria dentro del sistema interamericano, junto con Bolivia, Nicaragua y Cuba (Galarraga Gortázar y Rivas Molina, 2022). De todos modos, y más allá de los intentos de sus respectivas diplomacias, ambos gobiernos, pese a sus diferencias manifiestas, no pudieron lograr mantener una postura de neutralidad, hacia donde apuntaban sus esfuerzos iniciales.

En el marco de un continente latinoamericano en el que cada vez pesa más la presencia de otras potencias, además de la clásica gravitación estadounidense y de la confirmación de la relevancia de China —y, en menor grado, de la UE—, no solamente Rusia sino también Irán, India y Turquía hacen sentir su influencia en varios campos. En ese contexto, y en medio del crecimiento de las incertidumbres que persisten, las señales que emergen respecto a si todo esto favorece o no el desbloqueo de la negociación resultan contradictorias. Registremos al respecto dos opiniones recientes, provenientes de voces calificadas que se han expresado en sentido completamente adverso sobre el particular.

Mientras el reconocido periodista alemán, Alexander Busch, opina que “Brasil y Argentina se alejan de Europa”, y que los últimos acontecimientos complican aún más la confirmación del acuerdo (Busch, 2022), el experto uruguayo Martín Dorce ha señalado su convicción de que la guerra desatada, “reflota las posibilidades del avance del Tratado”, opinión luego refrendada en forma explícita por el embajador de la UE ante Uruguay, Paolo Berizzi. Este último ha llegado a declarar en forma pública: “Tener socios confiables que no solo compran tus productos, sino que (...) respetan (...) el derecho internacional y no violan las fronteras, esto trae de vuelta la importancia de la confiabilidad de los socios tanto en material comercial como política, (lo que) puede ayudar a acercar las posiciones para finalizar este acuerdo”<sup>11</sup>. En este marco incierto, toda especulación resulta prematura.

## Referencias bibliográficas

- AGENCE EUROPE (2020): “Small majority of MEPs reject ratification of EU/Mercosur agreement as it stands”, *Europe Daily Bulletin*, nº 12575.
- ALDEN, C. y DUNST, C. (2020): “COVID-19 and the Global South Responses of Regional Organisations to this Transnational Challenge”, *LSE International Relations Blog*. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/international-relations/centres-and-units/global-south-unit/COVID-19-regional-responses/COVID-19-and-the-Global-South>.
- ÁLVAREZ, M. y ZELICOVICH, J. (2020): “El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador”, *Relaciones Internacionales*, (44), pp.107-125.
- AZEVEDO, B.; DE ANGELIS, J.; MICHALCZEWSKY, K. y TOSCANI, V. (2019): “Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea”, *Nota Técnica*, nº IDB-TN-01701.
- BANCO MUNDIAL (2020): *Global Economic Perspectives*, junio, Washington D. C.
- BAS, M. (2019): “Acuerdo Mercosur-Unión Europea: sobras y ausencias de la solución de controversias inversor-Estado”, *Documentos de Trabajo*, nº 21 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

<sup>11</sup> Tanto el experto como el diplomático coinciden en fundar sus opiniones en la necesidad imperiosa del bloque europeo en diversificar cuanto antes sus proveedores de energía y materias primas (Dorce, 2022).

- BBC (2019): “Austria blocks EU-Mercosur trade deal with South America”, *BBC News*, 19 de septiembre.
- BELÉM LOPES, D. y LÓPEZ, C. (2018): “La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal”, en D. ABENTE BRUN y C. GÓMEZ FLORENTÍN (eds.): *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual*, Asunción del Paraguay, Paraguay: conacyt - Prociencia - Universidad Nacional de Asunción, pp. 99-129.
- BIZZOZERO, L. (2008): *Uruguay en la creación del MERCOSUR*, CSIC-FCS-Cruz del Sur.
- BIZZOZERO, L. y POSE, N. (2020): “Regionalismo, interregionalismo y transregionalismo en aguas turbulentas: impacto del COVID-19 en el preacuerdo Unión Europea-Mercosur”, *Pensamiento Propio*, 52, pp.109-132.
- BOUZAS, R. (1996): “La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo”, *Integración y Comercio*, 1(0), pp. 64-87.
- BRADFORD, A. (2020): *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, OUP.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2013): “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales*, 175, pp. 9-39.
- BURGOON, B. (2009): “Globalization and backlash: Polayni’s revenge?”, *Review of International Political Economy*, 16 (2), pp. 145-177.
- BUSCH, A. (2022): “Brasil y Argentina se alejan de Europa”, DW, 9 de febrero.
- CAETANO, G. (2017): “El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos”, en G. CAETANO (ed.): *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*, Planeta, pp. 353-387.
- (2019a): “Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña”, *Foro Internacional*, LIX (1), pp. 47-88.
- (2019b): “Desigualdad, desarrollo e inserción internacional. Una mirada crítica sobre ‘la década social’ y el ‘ciclo progresista’ en América Latina”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 29(1), pp. 61-92.
- CAETANO, G. y POSE, N. (2020): “Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones”, *Relaciones Internacionales*, 29(59), pp. 27-51.
- (2020b): *Análisis del Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR. Sus impactos en el Uruguay desde una perspectiva de historia política*, Serie Orden Global y Regional, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert Stiftung
- (2020c): “La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente al desafiante escenario internacional y regional actual: notas para el debate”, *Documentos de Trabajo*, n° 41 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- CAPALDO, J. y OMER, O. (2021): “Trading Away Industrialization? Context and Prospects of the EU-Mercosur Agreement”, *GDP Centre of Boston University*, Working Paper.
- CEPAL (2015): *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- (2019): *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- (2020a): “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, *Informe especial COVID-19*, n° 2, Santiago, CEPAL.
- (2020b): “América Latina y el Caribe ante los efectos de la pandemia del COVID-19”, *Informe especial COVID-19*, n° 1, Santiago, CEPAL.
- (2020c): “El desafío social en tiempos de COVID-19”, *Informe especial COVID-19*, n° 3, Santiago, CEPAL.
- (2020d): “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe especial COVID-19*, n° 5, Santiago, CEPAL.
- (2020e): “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe especial COVID-19*, n° 7, Santiago, CEPAL.
- (2021): *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020: la integración regional es clave para la recuperación tras la crisis*, Santiago, CEPAL.
- COMISIÓN EUROPEA (2018): “Reforma de la OMC: la UE presenta propuestas para impulsar el funcionamiento del Órgano de Apelación”, *Comunicado de prensa*, 26 de noviembre.

- COSTA E SILVA, M. (2021): “Acordo MERCOSUL-União Europeia para principiantes”, *Gazeta do Povo*, 26 de marzo.
- DE VRIES, C. (2018): “The Globalization Backlash: It’s Both Culture and the Economy, Stupid”, *Social Europe*. Disponible en: <https://www.socialeurope.eu/the-globalization-backlash-its-both-culture-and-the-economy-stupid>.
- DORCE, A. (2022): “La guerra entre Rusia y Ucrania reflota el acuerdo Mercosur-Unión Europea: los motivos y expectativas”, *El Observador*, 27 de marzo. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-guerra-entre-rusia-y-ucrania-reflota-el-acuerdo-mercosur---union-europea-los-motivos-y-expectativas--20223275049>
- DORN, D.; HANSON, G. y MAJLESI, K. (2020): “Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure”, *American Economic Review*, 110 (10), pp. 3139-3183.
- DW (2020): *Merkel: Amazon deforestation threatens EU-Mercosur deal*. DW News. Disponible en: <https://www.dw.com/en/merkel-amazon-deforestation-threatens-eu-mercosur-deal/a-54651194>.
- FMI (2020): World Economic Outlook, Washington D. C., IMF.
- FORTÍN, C.; HEINE, J. y OMINAMI, C. (2020): “Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría”, *Foreign Affairs Latinoamérica* (julio-septiembre).
- FRENKEL, A. (2020): “El Mercosur ante la Covid-19: de la disputa comercial a la amenaza sanitaria”, *Análisis Carolina*, nº 40/2020, Madrid, Fundación Carolina.
- GALARRAGA GORTÁZAR, N. y RIVAS MOLINA, F. (2022): “Ucrania, una Guerra incómoda para Brasil y Argentina”, *El País*, Madrid, 2 de marzo.
- GALLAGHER, K. (2008): “Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas”, *New Political Economy*, 13 (1), pp. 37-59.
- GHIOTTO, L. y ECHAIDE, J. (2019): *Analysis of the Agreement Between the European Union and the Mercosur*, The Greens-EFA.
- GILES, R. (2021): “La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur”, *Documentos de Trabajo*, nº 44 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- GILPIN, R. (2001): *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press.
- GIRAUDY, A.; NIEDZWIECKI, S. y PRIBBLE, J. (2020): “How Political Science Explains Countries’ Reactions to COVID-19”, *Americas Quarterly*. Disponible en: <https://www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/>.
- GRANDI, J. (2000): “Mercosur-TLCAN-UE: ¿triángulo atlántico o triángulo de las Bermudas?”, *Civitas*, 1(1), pp. 97-122.
- GRAY, J. (2020): “Why this crisis is a turning point in history”, *New Statesman*, nº 4.
- GRUBER, L. (2001): “Power Politics and the Free Trade Bandwagon”, *Comparative Political Studies*, 34 (7), pp. 703-741.
- GUADAMARRA, E. y GONZÁLEZ, H. (2020): “CELAC: la unidad regional ante la crisis del COVID-19”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 16 de abril.
- GUZMÁN, M.; OCAMPO, J. y STIEGLITZ, J. (2016): *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crises*, Nueva York, Columbia University Press.
- HAASS, R. (2020): “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Not Every Crisis Is a Turning Point”, *Foreign Affairs*, 7 de abril.
- HEVIA, C. y NEUMEYER, H. (2020): “Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas”, *Serie Documento de Políticas Públicas COVID-19 PNUD*, nº 1.
- HIRST, M. y MALACALZA, B. (2020): “¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus”, *Nueva Sociedad*, 287, pp. 35-48.
- HISCOX, M. (2014): “The Domestic Sources of Foreign Economic Policies”, en J. RAVENHILL (ed.): *Global Political Economy*, Oxford University Press, pp. 74-105.

- HORN, H.; MAVROIDIS, P. y SAPIR, A. (2010): “Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements”, *The World Economy*, 33(11), pp. 1565-1588.
- KHAN, M. y BRUNSDEN, J. (2019): “Dutch minister defends Mercosur deal from green critics”, *FT*, 8 de julio.
- LATINOBARÓMETRO (2018): *Informe 2018*, Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- LEERING, R. (2020): “Dutch rejection of Mercosur now threatens wider EU trade deals”, *ING Snaps*, 8 de junio, LSE, 2021.
- LÓPEZ, J. (2021): “La Unión Europea y América Latina: por una alianza estratégica en el mundo post-Covid-19”, *Análisis Carolina*, nº 2/2021, Madrid, Fundación Carolina.
- LSE (2019): *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*, Draft Interim Report.
- MADURO, L.; VEIGA, P. y RÍOS, S. (2020): “Acordo Mercosul-União Europeia. Impactos normativos/regulatórios no Mercosul”, *Nota Técnica*, nº IDB-TN-1997.
- MAKUC, A.; ROZEMBERG, R. y DUHALDE, G. (2015): “La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?”, *Nota Técnica BID-INTAL*, 841.
- MENEGAZZI, E. (2021): “El fuerte cruce entre Martín Guzmán y el ministro de Economía de Brasil por la apertura comercial del Mercosur”, *Infobae*, 26 de abril.
- MERKE, F. (2019): “Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos”, *Análisis Carolina*, nº 24, Madrid, Fundación Carolina.
- MILNER, H. y JUDKINS, B. (2004): “Partisanship, Trade Policy and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?”, *International Studies Quarterly*, 48(1), pp. 95-119.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES de Argentina (2021): Mercosur: Reunión del Grupo de Mercado Común, *Información para la prensa*, nº 111/21.
- MORALES, R. (2020): “OMC acuerda un órgano temporal de solución de controversias para miembros”, *El Economista*, 30 de abril.
- NORRIS, P. e INGLEHART, R. (2019): *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NUEVA SOCIEDAD (2021): *América Latina: geopolítica e integración*, Buenos Aires, Fundación Ebert, nº 291.
- OCDE (2020): “COVID-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, París, OCDE.
- OIT (2018): *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Ginebra, OIT.
- OLIVEIRA, I. (2014): “Ideias e interesses na política comercial brasileira: efeitos sobre as negociações entre o Mercosul e a Uniao Europeia”, *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16, pp. 31-42.
- OLTERMANN, P. (2019): “Austria rejects EU-Mercosur trade deal over Amazon fires”, *The Guardian*, 19 de septiembre.
- PAIKIN, D. y DULCICH, F. (2017): “El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6 (12), pp. 395-413.
- PARLAMENTO EUROPEO (2019): Implementation of the common commercial policy – annual report 2018. European Parliament resolution of 7 October 2020 on the implementation of the common commercial policy – Annual report 2018 (2019/2197(INI)).
- PERROTA, D. y PORCELLI, E. (2019): “El regionalismo es lo que la academia hace de él”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 183-218.
- POSE, N. (2019): “Algunos elementos para comprender el Brexit y su impacto en las teorías del regionalismo”, *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 4 (8), pp. 116-138.
- (2021): “Mercosur en sus 30 años: el desafío de las agendas y su disputa”, *Estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales*, en edición.
- POSE, N. y BIZZOZERO, L. (2019): “Regionalismo, Economía Política y Geopolítica: Tensiones y Desafíos en la Nueva Búsqueda de Inserción Internacional del Mercosur”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 250-278.

- POSE, N. y WILCHINSKI, M. (2021): “Pasado, presente y ¿futuro? El acuerdo de asociación Unión Europea – Mercosur y la cuestión ambiental”, en MARTÍNEZ, I. (ed.): *La nueva agenda de la economía internacional y su impacto geoestratégico en la política internacional*, Ciudad de México, UNAM.
- QUILICONI, C. y RIVERA, R. (2019): “Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Sudamericano de Defensa y el Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas en UNASUR”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 219-248.
- RIGGIROZZI, P. (2015): “UNASUR: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales en carpeta”, *Estudios Internacionales*, 181, pp. 29-51.
- (2020): “Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina”, *Análisis Carolina* n° 12/2020, Madrid, Fundación Carolina.
- RIGGIROZZI, P. y TUSSIE, D. (2012): *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Springer.
- RODRIK, D. (2018): “Populism and the Economics of Globalization”, *Journal of International Business Policy*, 1, pp. 12-33.
- (2020): “Will Covid 19 Remake the World?”, *Project Syndicate*, 6 de abril.
- ROGOWSKI, R. (1989): *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton University Press.
- ROSALES, O. (2020): “Economía y geopolítica en América Latina: la urgencia de estrechar vínculos con la Unión Europea”, *Documentos de Trabajo* n° 30 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- ROZEMBERG, R. (2019): “Mercosur-Unión Europea: una buena noticia con impactos inciertos”, *Análisis Carolina*, n° 28, Madrid, Fundación Carolina.
- SALDAIN, R. (2020): *La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI*, Montevideo, Impresora Mastergraf.
- SANAHUJA, J.A. (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.A. SANAHUJA (eds.): *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documentos de Trabajo n° 15, Madrid, Fundación Carolina, pp. 1-42.
- (2009): “Del ‘regionalismo abierto’ al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, en CRIES”, *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, CRIES, pp. 11-54.
- (2019): “Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 60-94.
- (2020): “COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global”, en M. MESA (coord.): *Anuario CEIPAZ 2019-2020*, Madrid, CEIPAZ.
- (2021): “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, en M. MESA (coord.): *El mundo después de la pandemia. Anuario 2020-2021*, Madrid, CEIPAZ.
- SANAHUJA, J.A. y RODRÍGUEZ, J. (2019): “Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de globalización”, *Documento de Trabajo*, n° 13 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J.A. y RUIZ SANDOVAL, E. (2019): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, *Documentos de Trabajo*, n° 8 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J.A., STEFANONI, P. y VERDES-MONTENEGRO, F.J. (2022): “América Latina frente al 24F ucraniano: entre las tradiciones diplomáticas y las tensiones políticas”, *Documentos de trabajo* n° 62 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2018): “¿Hacia una América Latina menos desigual? Reflexiones después de una década de éxito”, en M. PUCHET y M. PUYANA (eds.): *América Latina en la larga historia de la desigualdad*, Ciudad de México, FLACSO, 95-118.

- SEGIB (2018): *Convergencia en la diversidad. Diálogo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico*, Montevideo, SEGIB-CAF-ALADI.
- 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), pp. 1-20.
- THE ECONOMIST (2019): *Democracy Index 2019*, Londres.
- 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(1), pp. 5-18.
- UNIVERSITY OF MANCHESTER (2009): *Trade Sustainability Impact Assessment of the Association Agreement under Negotiation between the European community and MERCOSUR*, Final Report.
- URUGUAY (2019): *Acuerdo de Asociación Mercosur - Unión Europea: síntesis del acuerdo*, MRREE.
- ZELICOVICH, J. (2018): “Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una ‘inserción inteligente al mundo’ (2015-2018)”, *Latin American Journal of Trade Policy*, 2, pp. 49-66.
- (2019): “El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final”, *Análisis Carolina*, nº 13/2019, Madrid, Fundación Carolina.
- ZOELLICK, R. (2002): “Unleashing the trade winds”, *The Economist*, 5 de diciembre.



Fundación Carolina  
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8, 4ª planta  
28006 Madrid - España  
www.fundacioncarolina.es  
@Red\_Carolina



Fundación EU-LAC  
Grosse Bleichen 35  
20354 Hamburgo - Alemania  
www.eulacfoundation.org  
@eulacfoundation

Fundación Carolina / Fundación EU-LAC, abril 2022  
ISSN-e: 1885-9119  
DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTFFO4es>

Cómo citar:

Caetano, G. (2022): "Análisis y prospectiva del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur", *Documentos de Trabajo*, nº especial FC/EU-LAC (4) es, Madrid, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC

La Fundación Carolina y la Fundación EU-LAC no comparten necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publican.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-ND 4.0)

