

Unión Europea y Mercosur: perspectivas de acuerdo en la coyuntura geopolítica actual

European Union and Mercosur: prospects of an agreement in the current geopolitical climate

Gerardo Caetano

Profesor titular, Universidad de la República (Uruguay).
gerardo.caetano@cienciassociales.edu.uy. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5094-4152>

Nicolás Pose

Profesor asistente, Universidad de la República (Uruguay).
nicolas.pose@cienciassociales.edu.uy. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4462-1189>

Cómo citar este artículo: Caetano, Gerardo y Pose, Nicolás. «Unión Europea y Mercosur: perspectivas de acuerdo en la coyuntura geopolítica actual». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 135 (diciembre de 2023), p. 221-246. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.135.3.221

Resumen: Desde 2019, se ha constatado a nivel internacional la emergencia de cambios geopolíticos de gran magnitud, junto con la profundización de otras transformaciones con orígenes previos. ¿Hasta qué punto, y cómo, este nuevo contexto internacional replantea las perspectivas de concreción del «acuerdo en principio» entre la Unión Europea (UE) y Mercosur aprobado en 2019? A partir de un marco teórico ecléctico, que combina enfoques geopolíticos y geoeconómicos junto con abordajes sobre el impacto de factores materiales e ideacionales, el presente artículo propone una mirada longitudinal, que incorpora una amplia variedad de fuentes, para tratar de echar luz sobre las oportunidades y perspectivas de un acuerdo de este tipo entre la UE y Mercosur en los nuevos marcos globales.

Palabras clave: Unión Europea, Mercosur, acuerdo de asociación, comercio, geopolítica

Abstract: *There have been major geopolitical changes on the international landscape over the last three years, not to mention the consolidation of other transformations with deeper roots. To what extent, and how, does this new international context reframe the prospects of firming up the “agreement in principle” between the European Union (EU) and Mercosur approved in 2019? Working from an eclectic theoretical framework, which combines geopolitical and geoeconomic approaches with consideration of the impact of material and ideational factors, this paper takes a longitudinal view, drawing on a wide variety of sources, to try to shed light on the chances and prospects of an agreement of this type in the new global settings.*

Key words: *European Union, Mercosur, association agreement, trade, geopolitics*

En junio de 2019, la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (Mercosur)¹ anunciaron el arribo a un «acuerdo en principio» sobre el pilar comercial de un tratado de asociación interregional, como resultado de una negociación cuyos orígenes se remontan al año 1999². Desde entonces, la concreción efectiva de este acuerdo de comercio preferencial (ACP)³, así como su envío a los respectivos cuerpos legislativos para su ratificación y posterior entrada en vigor, se ha visto paralizada a causa de diferentes factores, entre los que destaca la oposición que el instrumento concitó en distintos países y sectores al interior de la UE. No obstante, entre 2019 y la coyuntura más actual, en un brevísimo período de tan solo tres años, se constata a nivel internacional la emergencia de transformaciones geopolíticas de gran magnitud –junto con la profundización de otras con orígenes previos–, cuya última expresión vino dada por la invasión

¿Hasta qué punto, y cómo, este nuevo contexto internacional afecta o replantea las perspectivas de concreción del «acuerdo en principio» entre UE y Mercosur? El argumento propuesto es que dicho acuerdo tiene fuertes fundamentos geopolíticos y geoeconómicos, y no solamente comerciales. Esta circunstancia lo hace especialmente sensible a las coyunturas políticas.

de Rusia a Ucrania. A partir del señalamiento de estos cambios, el artículo aborda la siguiente pregunta de investigación: ¿hasta qué punto, y cómo, este nuevo contexto internacional afecta o replantea las perspectivas de concreción del «acuerdo en principio» entre UE y Mercosur?

El argumento propuesto, a modo de hipótesis de trabajo, es que dicho acuerdo tiene fuertes fundamentos

geopolíticos y geoeconómicos, y no solamente comerciales. Esta circunstancia lo hace especialmente sensible a las coyunturas políticas y, por tanto, puede encontrar en este contexto internacional cambiante mayores perspectivas de aprobación. A nivel teórico, el análisis moviliza enfoques geopolíticos y geoeconómicos, en el marco de lo que se ha denominado la crisis del orden internacional liberal, junto con abordajes sobre el impacto de factores materiales e ideacionales, de economía política doméstica y regional. Se procura configurar de este modo un marco ecléctico, orientado a echar luz sobre las oportunidades y perspectivas de un acuerdo

-
1. Bloque de integración formado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay (Venezuela ingresó en 2012 pero desde 2017 se encuentra suspendida).
 2. El acuerdo en el pilar político y de cooperación, que ha concitado menos consideración y debate público, fue alcanzado al año siguiente, en junio de 2020.
 3. Se prefiere esta terminología por sobre la alternativa «acuerdo de libre comercio», en tanto los ACP no liberan completamente el comercio, sino que suspenden la aplicación de aranceles sujeto al cumplimiento de requisitos preestablecidos (como por ejemplo reglas de origen), además de contemplar excepciones.

de este tipo en este nuevo contexto. A nivel metodológico, se trata de un estudio cualitativo, con una mirada longitudinal, que incorpora una amplia variedad de fuentes, como la revisión de documentos, declaraciones y discursos de los principales actores, entrevistas en profundidad a élites políticas y económicas de Brasil y Argentina⁴, así como un exhaustivo examen de la literatura disponible.

Tras esta introducción, en segundo lugar, se desarrollan brevemente las consideraciones teóricas de referencia; en tercer lugar, se analiza el estado de situación del acuerdo, repasando para ello los principales nudos de su negociación, las características más importantes del «acuerdo de compromiso» al que se arribó, así como el freno posterior a su anuncio desde Europa; y, en cuarto lugar, se discute cómo los cambios en la coyuntura geopolítica actual afectan las perspectivas de concreción y ratificación del acuerdo. Por último, el artículo se cierra con la presentación de algunas conclusiones.

Breves consideraciones teóricas: un marco para el análisis

A la luz de los cambios políticos suscitados en 2016, con la reorientación de la política exterior de Estados Unidos en los tramos finales de la Administración Obama, luego confirmada tras la victoria de Donald Trump, la creciente rivalidad sistémica entre Estados Unidos y China y la salida de Reino Unido de la UE, con el telón de fondo de los efectos no saldados de la crisis económica y financiera global de 2008, autores como Sanahuja (2019 y 2022) plantearon la idea de una crisis de la globalización, como expresión de una crisis más general del orden internacional liberal, predominante en las últimas décadas. Dentro de este marco, estudios como el de Actis (2022) han identificado la presencia de una nueva «globalización de riesgos», en donde las consideraciones sobre la resiliencia de las cadenas de suministro, asociadas a la geopolítica, han pasado a ganar presencia, frente a las virtualmente excluyentes consideraciones de eficiencia del pasado reciente. En una línea similar, Roberts *et al.* (2019), sugieren la existencia de una transición desde un

4. Concretamente, en el marco de un proyecto más amplio, entre fines de 2020 y durante 2021 se realizaron 61 entrevistas semiestructuradas a 32 actores brasileños y 29 argentinos. Estas cubren a representantes de las principales entidades de cúpula y sectoriales de la industria de ambos países, secretarios y subsecretarios de comercio exterior entre 2010 y 2020, integrantes de los equipos negociadores de ambas cancillerías durante dicho lapso, y expertos de ambos países en asuntos de comercio.

orden económico neoliberal a otro geoeconómico, en el que la securitización de la política económica exterior tiende a ganar lugar. Por su parte, Farrell y Newman (2019) han planteado la tendencia hacia la *weaponization* (instrumentalización) de la interdependencia económica. En este marco, acelerado por el impacto de la pandemia de la COVID-19⁵ y por las consecuencias globales de la invasión de Rusia a Ucrania, conceptos como el *nearshoring* (acercar las cadenas de suministro a los centros de consumo) y el *friendshoring* (organizar las cadenas con proveedores de países «amigos»), impulsados primariamente desde la Administración de Joe Biden en Estados Unidos, han pasado a ganar tracción entre los principales líderes y decisores políticos de Occidente (Rachman, 2022).

Estos factores geopolíticos y geoeconómicos, que indican cambios en los fundamentos que organizan la producción y los intercambios económicos a nivel global, interactúan con las consideraciones clásicas de economía política societal, a la hora de definir las orientaciones de las políticas y las eventuales negociaciones y acuerdos comerciales. Estas consideraciones refieren a la influencia de las preferencias, explicadas por los impactos distributivos esperados del comercio sobre los actores económicos con capacidad de movilización e incidencia política (Lake, 2009). A ello se suma, en contextos de crisis e incertidumbre como los actuales, la importancia de las ideas y los entendimientos intersubjetivos de los actores –tanto económicos como decisores políticos–, por su impacto en la construcción y redefinición de sus preferencias, como se plantea desde la economía política ideacional (Blyth, 2003; Crystal, 2003; Pose, 2019 y 2022).

Finalmente, la importancia de los solapamientos de apoyos societales al interior de cada una de las partes negociantes, canalizadas mediante la construcción de coaliciones intergubernamentales para el arribo a acuerdos, captada por modelos clásicos como el juego de doble nivel de Putnam (1988), encuentran en la UE una complejidad institucional adicional. En el marco de su gobernanza multinivel, los acuerdos denominados mixtos, como el de UE-Mercosur, requieren del visto bueno de un amplio conjunto de actores con poder de veto, entre los que se incluyen no solo a las autoridades europeas (Comisión, Consejo y Parlamento), sino también a los 27 parlamentos nacionales de los estados miembros de la UE, e incluso más, en algunos casos como el de Bélgica, a parlamentos regionales con roles de ratificación de acuerdos internacionales (Luciano y Junqueira, 2022). Teniendo en cuenta todos estos elementos, a continuación se caracteriza analíticamente el estado de situación de la negociación entre la UE y Mercosur, para luego abordar sus perspectivas futuras.

5. La tesis de que la emergencia de dicha pandemia aceleró cambios preexistentes surge de trabajos como los de Haass (2020) y Rodrik (2020).

El estado de situación o cómo se ha llegado hasta aquí

Un largo proceso negociador: principales nudos

El hecho de que transcurrieran 20 años entre el lanzamiento de las negociaciones (1999) y el anuncio de un acuerdo (2019) en principio ofrece un primer indicio de las complejidades de economía política asociadas a un ACP UE-Mercosur. Sin pretender ofrecer un recuento exhaustivo del largo proceso negociador, cabe identificar sucintamente los principales nudos o puntos de desencuentro entre las partes y su posterior resolución, en tanto en cuanto informan sobre el estado de situación actual y permiten proyectar perspectivas futuras sobre bases más sólidas⁶. En primer lugar, destaca que, a pesar de la cercanía identitaria entre ambos bloques, por la influencia del modelo europeo en la configuración del Mercosur y por las iniciativas de cooperación interregional que siguieron a su creación, lo cierto es que el lanzamiento de negociaciones para una asociación con un pilar comercial tuvo un origen reactivo. En ese sentido, cabe recordar que fue tras el avance de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), liderada por Estados Unidos, y la consecuente preocupación europea por el desvío de comercio que generaría su concreción, que en 1999 se lanzaron las negociaciones UE-Mercosur (Sanahuja, 2003; Pose y Bizzozero, 2019; Sanahuja y Rodríguez, 2019; Álvarez y Zelicovich, 2020; Caetano 2022).

Desde entonces, más allá de vaivenes, como señala Rozemberg (2019), los principales clivajes de desacuerdo se mantuvieron constantes: temas tradicionales de acceso a mercados, asociados al comercio interindustrial predominante en la relación, con una UE sensible en agricultura y ofensiva en industria, y un Mercosur con posición inversa; la cuestión de los subsidios agrícolas europeos; la reticencia de Mercosur a disposiciones OMC-plus, como los llamados temas de Singapur⁷, impulsadas por la UE, y la cuestión de las asimetrías, con el reclamo relacionado de trato diferenciado

6. Para recuentos detallados de la negociación véanse Makuc *et al.* (2015), Sanahuja y Rodríguez (2019), Álvarez y Zelicovich (2020), Caetano y Pose (2020), y Caetano (2022).

7. OMC-plus es una expresión referente a disciplinas relacionadas con el comercio que profundizan los compromisos asumidos a nivel de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Entre ellos, los cuatro temas de Singapur son: inversiones, compras gubernamentales, políticas de competencia y facilitación del comercio.

por parte de Mercosur. Durante una primera etapa, que va hasta 2004, la negociación se centró en estas diferencias. La parálisis de la Ronda Doha a nivel multilateral, y el relacionado fracaso del ALCA, también pondrían un freno a estas tratativas, mostrando así la incidencia de los factores de contexto en dinamizar o enlentecer la negociación (Ayuso, 2009; Sanahuja y Rodríguez, 2019).

Tras un impasse hasta 2010, las partes acordaron un relanzamiento como respuesta a la crisis global; no obstante, este chocó con los mismos clivajes mencionados, magnificados por la crisis de demanda europea, la ampliación de la UE hacia el Este (incorporando nuevas complejidades de diversa índole), la apreciación del real en Brasil, el temor a los flujos de excedentes industriales europeos en Mercosur, así como la preocupación relacionada con la desindustrialización brasileña, que comenzaba a ganar terreno entre sus élites políticas y económicas. No obstante, al mismo tiempo, dos cambios incrementales comenzaron a modificar algunas dinámicas en Brasil. El primero de ellos fue la aparición de nuevos mercados para el agronegocio en países emergentes de Asia –con China a la cabeza– y Oriente Medio, en el marco del boom de las materias primas (*commodities*). Esto quitó centralidad al mercado europeo, volviéndolo un mercado *prémium* por precios, pero no el mayor en volúmenes⁸. La segunda transformación que influyó en esa dirección fue el progresivo (con matices sectoriales) cambio de posición de la industria brasileña sobre la conformación de un ACP con economías desarrolladas de Occidente, en un contexto de crisis atravesado por el sector. Este también estuvo asociado, entre otros factores, por la contracara de la mayor competencia de manufacturas chinas en los mercados domésticos y regionales, como constata Jenkins (2014) (CNI, 2013; 2014; 2016; 2019a y 2019b; FIESP, 2013 y 2019)⁹.

Como consecuencia de todo esto, a partir de 2013, el Gobierno brasileño, encabezado entonces por Dilma Rousseff, buscó impulsar la negociación, encontrando no obstante tanto la reticencia de Argentina como el impacto negativo de divergencias intra-UE. Tras el cambio de Gobierno en Argentina, y

-
8. Entrevistas a diplomáticos y representantes de entidades agroindustriales brasileñas. Relacionado con esto, China progresivamente sustituye a UE, e incluso en mayor medida a Estados Unidos, como principal destino de las exportaciones brasileñas y de Mercosur. Al respecto, véase Caetano y Pose (2020: 32).
 9. A partir de la interacción entre incentivos distributivos e ideas, y mediante el liderazgo de sus entidades de cúpula (Confederación Nacional de la Industria [CNI] y Federación de Industrias del Estado de San Pablo [FIESP]), la industria pasó progresivamente a visualizar la necesidad de una apertura, gradual con plazos largos y reglas de origen exigentes, que promuevan encadenamientos regionales y den cierto resguardo competitivo, aunque menor al presente, para incrementar sus niveles de competitividad (Pose, 2022).

coincidiendo con el juicio político a Rouseff, la negociación concitó a partir de 2016 mayores consensos intrabloque. Del lado europeo, acordar con Mercosur recobró valor geopolítico y geoeconómico tras la victoria de Trump en Estados Unidos y su contestación del orden internacional liberal, ya que la UE procuró constituirse como el bastión de defensa de un orden comercial basado en reglas (Sanahuja y Rodríguez, 2019; Álvarez y Zelicovich, 2020; Caetano y Pose, 2020; Pose, 2022). Todo esto se daba, además, en un contexto donde la emergencia de China implicaba que, a la histórica lógica triangular de las relaciones UE- Estados Unidos-Mercosur, se sumara un nuevo actor, que progresivamente se convirtió en el primer socio comercial extrazona del bloque sureño, como muestra la tabla 1.

Tabla 1. Principales socios comerciales extrazona del Mercosur (en %)

	Socio	2001	2005	2009	2014	2019	2022
Exportaciones	UE	19,8	17,4	16,8	15,4	14,5	14,3
	Estados Unidos	27,7	24,2	7,3	16,3	11	10,2
	China	2,8	4,7	9,2	15	23,7	22,5
Importaciones	UE	24,1	20,6	19,0	18,4	17,7	16,0
	Estados Unidos	22,9	18,5	16,7	16,1	16,3	17,4
	China	3,2	6,6	12,6	16,5	19,5	21,9

Fuente: Elaboración propia según datos de Trademap.

En este marco de un nuevo impulso negociador, los clivajes específicos se reiteraron. En bienes industriales, los nudos se concentraron en la cobertura y en los plazos de desgravación de Mercosur, así como en la definición de las reglas de origen (RdO), donde la UE buscaba requisitos de acumulación más flexibles, y Mercosur más exigentes. Por contrapartida, en agricultura el foco estuvo en el alcance de la apertura europea, que la UE buscaba limitar mediante cuotas acotadas. Los nudos restantes, como en el pasado, se identificaron en temas OMC-plus, como las cuestiones asociadas a patentes y cobertura de las indicaciones geográficas (IG) en propiedad intelectual (PI), así como el alcance de la liberalización en comercio de servicios y del trato nacional a proveedores de la contraparte en compras gubernamentales.

Dicho esto, por distintos motivos no comerciales, las partes mostraron disposición a ceder en sus posiciones de máxima, especialmente en sus planteos ofensivos. Para los países de Mercosur, el acuerdo pasó a tener de manera prioritaria un valor político/institucional más que comercial, como lo reconocieron

públicamente distintas autoridades¹⁰, y confirmaron en privado negociadores argentinos y brasileños¹¹. Mientras tanto, para la Comisión Europea, el contexto geopolítico descrito, con Trump en Estados Unidos, incentivaba la inclinación hacia la concreción (Álvarez y Zelicovich, 2020). Si hacia 2018 estos elementos permitieron cerrar «entre el 80% y el 90% de los contenidos del acuerdo», según varias de las personas entrevistadas, el impulso final en el plano comercial se confirmó tras el arribo de la Administración Bolsonaro en Brasil. En el marco de su orientación económica liberal, dicho Gobierno aceptó flexibilizar las posiciones brasileñas sobre RdO en sectores industriales sensibles, como maquinaria y equipos, y automotor/autopartes¹². Esto sentó las bases para tratar los últimos puntos, relacionados con cuotas agrícolas/agroindustriales, PI, la cobertura de IG (aspecto que de hecho no culminó de negociarse), servicios marítimos, y la controvertida cuestión del principio precautorio¹³. De este modo, en forma un tanto paradójica, como se verá luego, la Administración Bolsonaro terminó desempeñando un doble rol en direcciones opuestas: facilitar el acuerdo en principio a nivel comercial, y dificultar su concreción por temas no comerciales.

Un acuerdo de «compromiso»

Producto del contexto político en que fue acordado, el ACP resultante puede ser caracterizado como un acuerdo de «compromiso», en el que las partes renunciaron en buena medida a sus demandas ofensivas de máxima. Esto surge tanto de la revisión de las disposiciones de los textos disponibles, como de la propia visión de distintos negociadores¹⁴. Comenzando por el sector agrícola, destaca en primer lugar la aceptación de Mercosur de que los subsidios europeos, histórico punto de desencuentro, quedarán por fuera de las tratativas. Y, relacionado con esto,

10. Por ejemplo, Macri en *La Nación* (2019); Cabrera, ministro de Producción (2015-2018) en *Télam* (2017); Sica, ministro de Producción y Trabajo de la Argentina (2018-2019) en Fontevecchia (2019).

11. Entrevistas a diplomáticos y funcionarios de las secretarías de comercio de Argentina y Brasil.

12. Pose (2022) profundiza en estos elementos. Para comprender la lógica de la defensa de esta posición desde Brasil, véase el planteo de Ferraz, secretario de Comercio Exterior en el período 2019-2022, en Máximo (2019).

13. Entrevistas a diplomáticos brasileños.

14. En palabras de un negociador entrevistado: «Si tengo que decir mal y pronto [el impacto comercial del ACP], es casi nulo (...) Este acuerdo, si tiene efectos, los tiene muy gradualmente en el tiempo (...) Tiene trabas por todos lados. Fue el acuerdo que, políticamente, se pudo firmar. (...) Tiene tantos, no sé si llamarles cláusulas de escape, pero sí amortiguadores, que obturan un poco las corrientes de aire».

también refuerza ese perfil la aceptación de una apertura de mercados agrícolas moderada, a través de cuotas, en varios de los principales productos de exportación en Mercosur. Uno de los ejemplos más señalados a este respecto puede radicarse en que, con relación a uno de los productos insignia del bloque, la carne bovina, que enfrenta aranceles prohibitivos en la UE, se acordó finalmente una cuota preferencial levemente inferior a la ofrecida en 2004 (99.000 versus 100.000 toneladas), considerada entonces insuficiente por el bloque sureño.

En el plano industrial, la apertura acordada es más extendida, pues se eliminan los aranceles en más del 90% del universo arancelario. Dicho esto, también se identifican rastros de compromiso, como la aceptación europea de canastas a 15 años para la desgravación de sectores como automotor/autopartes y textiles (frente a la demanda inicial de 10 años), un período de gracia (con una cuota transicional) para el primero, y plazos de al menos 10 años para el 60% de los bienes de Mercosur (Azevedo *et al.*, 2019). En RdO, más allá de las mencionadas concesiones en maquinaria y autopartes, también se identifican compromisos en múltiples sectores, como textil y vestimenta, químico-petroquímico, siderúrgico y electro-electrónico, por mencionar algunos de los más destacados. El acuerdo en principio también contempla la introducción de salvaguardias bilaterales que, si bien no son específicamente industriales, estarían disponibles para el sector. Y, desde la perspectiva de los exportadores industriales de Mercosur, aunque las ganancias potenciales son acotadas, se mantiene la vigencia del régimen de *drawback* (devolución de impuestos) para insumos importados incorporados a la producción, cuya aceptación por parte de la UE constituye una notable excepción en perspectiva comparada.

En disciplinas OMC-plus, el otro gran clivaje, también predominan características blandas. Por ejemplo, para evitar la oposición interna que este tema concita en Brasil, no se incluye un mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (Bas, 2019). En PI, no se extienden los plazos de vigencia de las patentes, ni se incluyen los datos de prueba, aspectos rechazados por Argentina, Brasil y Uruguay¹⁵. En la misma línea, tampoco se exige la adhesión al Tratado de Cooperación en materia de Patentes, del que Argentina, Paraguay y Uruguay no son parte. Y si bien en IG se perfila una amplia cobertura, se reconoce la herencia cultural europea en los países del Mercosur, mediante un esquema de listas de usuarios previos de denominaciones protegidas que mantienen la habilitación para continuar con su uso. En materia de servicios, se negoció bajo el formato de listas positivas, menos exigente que su alter-

15. A cambio, los países de Mercosur realizaron concesiones en la apertura del mercado de servicios marítimos, en un *trade-off* negociador (entrevista a un negociador de Mercosur).

nativa de listas negativas. Y, en compras gubernamentales, si bien para Mercosur el capítulo acordado implicó la primera instancia de apertura a un proveedor externo de magnitud, también se incluyeron plazos largos de carencia (15 años), excepciones sectoriales, umbrales para pymes y compromisos opcionales para entidades subnacionales (Azevedo *et al.*, 2019; Álvarez y Zelicovich, 2020; Maduro *et al.*, 2020). Finalmente, en esta lógica de compromiso, se acordó un capítulo de desarrollo sostenible con un formato *soft law* (sin mecanismo de ejecución previsto), en el que se incorporan los compromisos ambientales que cada parte ha asumido en el Acuerdo de París de 2015, lo que constituye una novedad en una perspectiva comparada de los ACP más recientes (Pose y Wilchinski, 2023).

Apoyo en Mercosur, freno en UE

Además de los apoyos de Paraguay y Uruguay, el «acuerdo en principio» anunciado en 2019 concitó amplios apoyos en Brasil. En ese marco, incluso las organizaciones de cúpula industrial brasileñas, CNI y FIESP, a pesar de haber perdido acceso a los puntos de toma de decisiones en los últimos meses de la negociación, celebraron su anuncio (CNI, 2019b; FIESP, 2019). Y, desde entonces, han solicitado su pronta concreción, ratificación y entrada en vigor (CNI, 2021). En Argentina, en cambio, el anuncio concitó mayor debate político, en tanto la oposición objetó al Gobierno los términos de lo acordado, por percibir que el resultado fue asimétrico en favor de UE. No obstante, en la medida que la propia industria argentina, más bien opuesta durante las negociaciones, se ha movido hacia una posición de neutralidad en los hechos (en tanto en cuanto algunos sectores pasaron a apoyar lo acordado, mientras que otros mantuvieron su oposición), tras la victoria de la oposición en las elecciones de 2019, el nuevo Gobierno de Alberto Fernández manifestó que se mantendría en los acuerdos con socios desarrollados «ya concluidos», como Mercosur-UE (Pose, 2022)¹⁶.

Si en Mercosur primó como resultado general el apoyo, el freno a lo acordado ha provenido fundamentalmente desde la UE. Tras el anuncio, las primeras objeciones

16. A diferencia de otros procesos en negociación, como Mercosur-Corea, donde sí frenó su participación en las tratativas comerciales. Más recientemente, en las elecciones nacionales de 2023, el candidato opositor Javier Milei resultó vencedor. Milei se autodefine como un «liberal-libertario» o «anarco-capitalista»; propone un Estado mínimo y defiende la postura de que el comercio internacional es un asunto entre privados. Como presidente electo aún no ha formulado definiciones públicas sobre el acuerdo en principio entre la UE y Mercosur (Milei ha sido en el pasado un acérrimo crítico del Mercosur). Dicho esto, su canciller designada Diana Mondino ha señalado que el futuro gobierno respaldará el acuerdo.

se efectuaron desde COPA-COGECA, el grupo de interés que nuclea a los sectores agrícolas de la UE¹⁷. En la misma línea, en los meses posteriores, se registraron objeciones similares de ejecutivos y legislativos de países con fuertes sectores agrícolas, como Francia, Irlanda y Polonia. Estas reticencias eran esperables, dada la trayectoria histórica y los principales clivajes de economía política de la negociación. Sin embargo, junto a ellas, comenzaron a constatarse nuevas oposiciones al acuerdo, inexistentes en el pasado. En septiembre de 2019, incluso antes de finalizar la revisión legal, y sin haber ingresado para su consideración, el Parlamento de Austria votó en comisión su posición contraria a una futura ratificación del acuerdo, con el apoyo de cuatro de los cinco partidos con representación parlamentaria: los verdes, la centroizquierda, la centroderecha y la extrema derecha (solo el Partido Liberal no acompañó la moción). El principal argumento de los legisladores, al defender su voto, fue el rechazo a la política de deforestación de la Amazonia con fines de producción agropecuaria del Gobierno de Bolsonaro en Brasil (Oltermann, 2019).

En 2020, reforzando la tendencia hacia un mayor activismo de los parlamentos nacionales en la temática, sin limitarse a su rol de ratificación (Luciano y Junqueira, 2022), la situación se repitió en los Países Bajos. En este caso, se trató de una propuesta de la oposición, rechazada por el Ejecutivo, pero que contó con el apoyo clave de un socio minoritario del Gobierno para su aprobación. Nuevamente, la moción de rechazo al acuerdo aprobada se fundamentó en las políticas ambientales del Gobierno de Brasil, por su impacto sobre el cambio climático (Khan y Brunsden, 2019). En este marco de presiones ciudadanas por la cuestión ambiental, tras una masiva manifestación por el clima en Berlín, la entonces canciller alemana Angela Merkel manifestó sus dudas respecto a la ratificación del acuerdo, dada la profundización de la deforestación de la Amazonia en Brasil (DW, 2020). Estas expresiones, tanto institucionales como individuales, fueron particularmente indicativas de un cambio político en la UE, puesto que tanto los Países Bajos como Alemania han estado tradicionalmente entre los principales impulsores de un ACP con Mercosur.

Finalmente, agregando elementos a este cambio político, cabe destacar que las oposiciones no han surgido únicamente a nivel de parlamentos y ejecutivos nacionales, sino también a nivel del propio Parlamento Europeo (PE). Esto es particularmente relevante pues, si bien, como se ha dicho, UE-Mercosur es un

17. Dicha organización emitió un comunicado el 28 de junio de 2019, señalando que lo acordado implicaba promover la importación de productos elaborados bajo estándares inferiores a los exigidos a los productores europeos, comprometiendo así el modelo de producción imperante en Europa. Y, junto con esto, objetó «la falta de garantías de que los países del Mercosur cumplirán sus compromisos con el medio ambiente y el cambio climático» (COPA-COGECA, 2019: 2).

acuerdo mixto, cuya implementación total requiere de ratificaciones nacionales (y en algunos casos subnacionales), el escenario de mínima, de entrada en vigor del pilar comercial, requiere desde el Tratado de Lisboa de la ratificación del PE (junto con la aprobación de una mayoría calificada en el Consejo). En octubre de 2019, una eurodiputada francesa del grupo Renovar Europa (de orientación liberal) presentó una enmienda al informe de política comercial de 2018 de la Comisión, donde propuso agregar que el PE no podía ratificar el acuerdo con Mercosur «en su estado actual» (Parlamento Europeo, 2020: par. 36), por la ausencia de compromisos ambientales vinculantes en el texto. La enmienda resultó 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 dos grupos, el conservador y el liberal. De estos, destaca el cambio de posición de socialdemócratas y algunos conservadores y liberales, pues marca una ruptura con viejos consensos respecto de la orientación de la política comercial europea (Mariano y Luciano, 2019; Pose y Wilchinski, 2023). Todo ello implica, en comparación con el pasado, nuevos obstáculos a su concreción y ratificación.

Dado este freno en la UE, la literatura ha abordado las perspectivas de concreción y ratificación del acuerdo. En este sentido, Álvarez y Zelicovich (2020: 119) tempranamente advirtieron que el mero anuncio del acuerdo en principio cumplía el objetivo geopolítico de la UE en el contexto de 2019, pero que su ratificación podía volver a quedar presa de los incentivos distributivos de economía política, que en el pasado habían inhibido su conformación. En la misma línea, Álvarez (2021) también nota el retorno de las pujas materiales tras el anuncio del «acuerdo en principio». Desde otra perspectiva, centrada en la dimensión ambiental, más concretamente en la referida ausencia de disposiciones vinculantes, un informe del centro de estudios del PE llegó a la misma conclusión. Concretamente, en dicho informe se concluye que en ausencia de un mecanismo efectivo de ejecución de las disposiciones ambientales asumidas por Brasil, los costos ambientales superarían las ganancias económicas, aumentando por ende la oposición en el PE a un acuerdo (Grieger, 2020). Lo cierto es que el mayor activismo del PE, combinado con el activismo de parlamentos nacionales revisado en la sección anterior, estancaron las perspectivas del acuerdo (Luciano y Junqueira, 2022). Frente a esto, distintos actores dentro de la UE plantearon una posible renegociación de los contenidos, especialmente en el plano ambiental. Sin embargo, la hipótesis de una reapertura encontró una fuerte resistencia al interior del Gobierno de Bolsonaro en Brasil, como recoge Caetano (2022). Como consecuencia, según concluyó el mismo autor, el escenario de ratificación se ha presentado complejo.

Finalmente, agregando escepticismo sobre una posible concreción, aparece el informe de Malamud (2022), comisionado por el propio PE. Este trabajo, por un lado, recoge una visión moderadamente optimista de un negociador de Mercosur, quien señaló que durante el segundo semestre de 2023, cuando Brasil asumiría la presidencia pro tempore de Mercosur, y España la del Consejo Europeo, podría abrirse una efectiva ventana de oportunidad. Sin embargo, al mismo tiempo, y en una suerte de balance de su investigación, el autor afirma que la finalización, ratificación e implementación del acuerdo no pueden darse por garantizadas, y que incluso no parecen probables. En síntesis, hasta inicios de 2022, los análisis han tendido a señalar que las perspectivas de concreción del acuerdo eran ciertamente desfavorables.

Nuevas perspectivas a la luz de la coyuntura geopolítica actual

Entre los análisis revisados y la actualidad, en un breve lapso de solo un año, se constatan profundos cambios geopolíticos globales y regionales. Su rápido despliegue, considerando la constatada importancia de esta variable en la evolución de la negociación del acuerdo, amerita revisar hasta qué punto, y cómo, esos cambios pueden afectar las perspectivas de este. De manera concreta, además de los efectos no saldados del shock que significó la pandemia del COVID-19, puede agregarse que, el 24 febrero de 2022 (24F), Rusia decidió invadir Ucrania, generando un amplio conjunto de repercusiones en distintas esferas de las relaciones internacionales.

Entre las principales consecuencias globales de estos eventos, destaca la profundización de la división política entre Occidente y China. Tras décadas de progresiva intensificación de sus vínculos, ambos tienden a ubicarse de forma cada vez más nítida en campos geopolíticos opuestos, con llamados principalmente desde Estados Unidos al *desacople* económico y señalamientos, desde posiciones como la Secretaría General de la OTAN, de que China representa una «amenaza potencial» (Stoltenberg en Global News, 2022). Junto a esto, también destaca el crecimiento exponencial de los costos de la energía, que siguieron a las sanciones occidentales a Rusia, uno de los principales oferentes en los mercados de petróleo y gas, y proveedor central de estos energéticos a los países de UE. Asimismo, destacan las respuestas de política formuladas desde Estados Unidos, como la *CHIPS Act*, una política industrial sectorial enfocada en superar (y aislar) a China en la competencia por liderar el segmento

clave de los semiconductores. En la misma línea, opera la llamada *Inflation Reduction Act* (IRA), otro fuerte paquete de política industrial, atado a objetivos de desempeño ambiental. Orientadas por conceptos como el *nearshoring* y la construcción de cadenas más resilientes –desde la perspectiva estadounidense–, estas iniciativas impulsan la reorganización de las principales cadenas internacionales de suministro, asociadas a los bienes que se proyecta que lideren los mercados de bienes en las próximas décadas, como los tecnológicos y los referidos a la movilidad eléctrica.

Estos cambios tienen implicaciones de relieve para la UE, tanto en el plano económico como en el geopolítico/geoeconómico. En el primero, los factores citados se combinan para ejercer una inusitada presión sobre las bases del modelo industrial europeo, en tanto cuestionan algunos de sus principales pilares.

En un breve lapso de solo un año, se constatan profundos cambios geopolíticos globales y regionales. Su rápido despliegue, considerando la constatada importancia de esta variable en la evolución de la negociación del «acuerdo en principio» entre la UE y Mercosur, amerita revisar hasta qué punto, y cómo, esos cambios pueden afectar las perspectivas de este.

Entre ellos, se encuentra el acceso a energía a precios competitivos, cuya reversión ha generado, entre «ejecutivos y políticos, un temor a una ola de desindustrialización» (Hollinger *et al.*, 2022) en Europa. Esto ha sido particularmente acuciante para las industrias intensivas en el uso de energía, así como para la industria química-petroquímica, considerada la «industria de las industrias», por su rol central en la provisión de

insumos a productores de bienes finales¹⁸. Además, un segundo pilar cuestionado ha sido la centralidad de las ventas en China en el modelo de negocios de múltiples multinacionales europeas, en un contexto de crecientes llamados al *desacople* entre Occidente y el gigante asiático (Dams y Martin, 2022)¹⁹. Y, para completar un panorama desafiante, se confirma una mayor competencia desde Estados Unidos, a partir de sus iniciativas de política industrial y sus potenciales consecuencias en el desvío de comercio e inversiones. Todos estos

18. En este contexto, es que la alemana BASF, mayor firma mundial del rubro, anunció la reducción «permanente» de sus actividades productivas en Europa, junto con la apertura de una nueva planta en China (Nilsson, 2022).

19. Más recientemente, el término *de-risking* parece ganar lugar por sobre el *decoupling* en el marco del G-7. Dicho esto, en términos de nuestras consideraciones, el *de-risking* apunta en la misma línea, ya que supone la búsqueda de socios alternativos para moderar el impacto negativo de una dependencia muy elevada de China.

factores, en la visión de actores claves, como el de la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen (2022), generan un campo desnivelado y desfavorable hacia la producción europea en relación con la estadounidense.

De manera relacionada con todo esto, se constata el impacto geopolítico de los fenómenos citados. En medio de crecientes disputas políticas y económicas, emergen interrogantes respecto a cómo promover una mayor resiliencia en las cadenas de suministro desde la perspectiva europea, con la energía como ejemplo paradigmático, pero no excluyente; cómo lidiar con un actor como China que, desde las propias instituciones de la UE, ha sido recientemente definido como «socio, competidor económico y rival sistémico» al mismo tiempo (EEAS, 2022), e incluso, cómo responder a iniciativas de aliados geopolíticos como Estados Unidos. Frente a esto, con el 24F como catalizador, distintos estudios plantean la eclosión de una «Europa geopolítica», alimentada por los debates que, al menos desde 2016, se sostienen en torno a la noción de la «autonomía estratégica» (Sanahuja, 2022b; Verdes-Montenegro, 2022).

Es en este marco que actores políticos centrales, como el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, han destacado la importancia de relanzar la asociación de la UE con América Latina, en busca de contar con un interlocutor con el que comparte «valores, historia, cultura, idiomas y profundos vínculos políticos, económicos y familiares» (Borrell, 2022). En esa dirección se resalta el potencial de los acuerdos de asociación firmados con 27 de los 33 países de la región (Borrell, 2022; véase también Bonilla y Sanahuja, 2022). En esta línea, en octubre de 2022, la UE celebró junto con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) una cumbre ministerial birregional, que resultó en el establecimiento de una hoja de ruta para el bienio 2022-2023 (CELAC-UE, 2022).

Como parte de estos esfuerzos de aproximación, distintos actores europeos han propuesto reimpulsar la concreción del principal acuerdo pendiente en la región, justamente con su bloque regional más grande, Mercosur. Entre ellos aparece la propia Comisión Europea. Esta ha propuesto «dividir» el acuerdo entre su pilar comercial, competencia comunitaria, y su pilar político y de cooperación, para sortear de este modo los 38 puntos de veto que suponen la necesidad de ratificación en parlamentos nacionales y regionales en el formato de acuerdo mixto (Moens y Vela, 2022). Por otro lado, ha procurado diseñar un protocolo adicional vinculante en materia de compromisos ambientales asumidos en el capítulo sobre desarrollo sostenible, de cara a limar las resistencias generadas por la ausencia de mecanismos de ejecución en distintas capitales europeas (cuya mayoría calificada se requiere para la aprobación del acuerdo en el Consejo) y en el PE (cuya ratificación es necesaria, en cualquier escenario, para su entrada en vigor).

El instrumento también ha contado con el impulso de 15 estados miembros de la UE que, en junio de 2022, enviaron una carta al comisario de Comercio, Valdis Dombrovskis, instándolo a concluir este y otros acuerdos comerciales. Entre ellos, destaca Bizzozero (2022), se encuentran los tres responsables de ejercer la presidencia pro tempore del Consejo entre julio de 2022 y diciembre de 2023, República Checa, Suecia y España, lo que también indica un previsible apoyo desde esta posición. Finalmente, también entre los apoyos, es preciso mencionar a un grupo de europarlamentarios, que han viajado a los países de Mercosur para impulsar esta agenda. En esa dirección cabe destacar especialmente a la presidenta del grupo socialdemócrata del PE, grupo pivote en las votaciones sobre este asunto, como se vio en un apartado anterior, Iratxe García. En agosto de 2022, esta europarlamentaria manifestó en São Paulo que era posible mejorar algunos aspectos del acuerdo –en referencia a la incorporación de un compromiso adicional, vinculante, sobre las disposiciones medioambientales– sin necesidad de reabrir las negociaciones entre los dos bloques (ibídem).

Frente a esto, emerge la pregunta de cómo la conclusión de esta larga negociación puede contribuir con los objetivos económicos y geopolíticos de la UE en el difícil contexto actual. La primera respuesta, evidente, remite al rol de los países de Mercosur como proveedores de dos tipos de bienes cuya comercialización se ha visto afectada por la guerra en Ucrania, como son los alimentos y la energía. A estos, a su vez, se agregan minerales estratégicos como el litio, claves para industrias de la transición energética, como la movilidad eléctrica, que tiene en Argentina uno de sus principales proveedores, y sobre los que se constata una carrera entre las principales potencias para asegurar su suministro durante las próximas décadas²⁰. El punto clave a resaltar es que actores centrales en los procesos decisivos europeos visualizan que esta provisión estará menos centrada que en el pasado en relaciones de mercado, y que las alianzas y la geoeconomía tendrán en cambio mayor relevancia. Como ilustran las expresiones de Borrell (2022): «El mundo que viene será más dividido, fragmentado y multipolar, con un paso atrás en la globalización económica. (...) Como respuesta a la pandemia y las consecuencias de la guerra, en las dos orillas del Atlántico queremos reforzar nuestra autonomía, evitando dependencias forzosas y aumentando nuestra resiliencia económica. Pero autonomía no significa aislamiento. Autonomía requiere cooperación y socios confiables. (...) América Latina y el Caribe son una potencia mundial en biodiversidad, energías

20. En esta línea se ha expresado Ursula von der Leyen, planteando incluso la necesidad de crear un fondo europeo que contribuya a asegurar la provisión a las economías de la UE, y así fortalecer la autonomía del bloque en este plano (Rizzi, 2022).

renovables, producción agrícola y materias primas estratégicas. (...) Europa tiene capacidad tecnológica y de inversión y también necesita alianzas con socios confiables para diversificar sus cadenas de suministros».

En esta línea, destaca que en distintos sectores de la industria –como el electrónico, químico-petroquímico, siderúrgico y textil y vestimenta, por mencionar ejemplos destacados–, los contenidos del acuerdo, específicamente las RdO, fueron influenciadas en su diseño por la preocupación de los industriales de Mercosur de evitar una presencia mayoritaria de componentes extrazona, especialmente chinos, en procura de fomentar en cambio encadenamientos interregionales²¹. A la luz de la búsqueda de reducir la dependencia de insumos chinos en las cadenas de suministro europeas, de cara a fomentar su resiliencia, la plataforma que brinda el acuerdo puede ser tanto de utilidad como una ventaja competitiva frente a terceros. Esto también aplica en términos de acceso a mercados, pues el acuerdo asegura a los productores europeos un acceso preferencial a un mercado de más de 270 millones de personas, de renta media-alta, que cuenta con un arancel externo aplicado comparativamente elevado, del 12% en promedio. Frente a la escalada de costos mencionada, este margen frente a competidores sin acceso preferencial a Mercosur puede ser de relevancia en términos de competitividad²². En la misma dirección, profundizando en el planteo de Verdes-Montenegro (2022), se agrega que, en términos regulatorios, el acuerdo también contribuye al llamado «efecto Bruselas» (Bradford, 2020), en tanto ahora, desde la perspectiva de los productores de Mercosur, existe el atractivo del acceso al mercado común europeo, que incentiva la inversión para la observancia de sus estándares regulatorios.

Por todos estos factores se constatan renovados esfuerzos, desde Europa, por superar las resistencias internas que ha causado el anuncio del «acuerdo en principio» con Mercosur. Esto se ve facilitado, además, por una nueva coyuntura política, asociada al cambio de gobierno tras la elección presidencial en Brasil, que significó la salida de Bolsonaro, rechazado por los líderes y por la opinión pública europea por sus políticas, en especial ambientales. De este modo, esta nueva coyuntura, signada por un nuevo Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva más bien afín al instrumento y necesitado de protagonismo a nivel interna-

21. Entrevistas a múltiples gerentes de asociaciones industriales, diplomáticos y funcionarios de comercio exterior de Brasil y Argentina.

22. De hecho, un estudio reciente identifica que 81 grupos de manufacturas de la UE, en base a la clasificación uniforme del comercio internacional –es decir, en una desagregación a tres dígitos–, que representan un 96% del total de grupos de bienes industriales de este origen con ventajas comparativas relevadas positivas, cuentan con oportunidades comerciales derivadas de la conformación de un ACP con Brasil (Pose, 2022).

cional para compensar su debilidad política interna, junto con un debilitado Gobierno argentino saliente que ha seguido en los hechos la posición de Brasil, y otro entrante que *a priori* no presenta nuevas objeciones, hace que la ventana de oportunidad del segundo semestre de 2023, signada por las presidencias pro tempore de España y Brasil respectivamente, exhiba una mayor probabilidad de concreción del acuerdo que hace tan solo un año.

Finalmente, cabe incorporar al análisis la consideración de algunas iniciativas recientes de la UE, enmarcadas en su Pacto Verde, que, postergadas por la pandemia y la irrupción de la guerra, han sido retomadas. De manera específica, cabe mencionar sobre todo dos: i) un Impuesto Fronterizo sobre el Carbono, que prevé, en su primera etapa, cobrar el diferencial entre lo pagado por emisiones de CO₂ en los países de origen, y el costo por esas mismas emisiones en la UE, a quienes procuren exportar al mercado común europeo hierro, acero, cemento, aluminio, fertilizantes, hidrógeno y electricidad; y ii) una Ley Anti-Deforestación que proyecta prohibir las importaciones en UE de carne vacuna, soja, aceite de palma, cacao, café, caucho y madera que no logren certificar que no provienen de tierras que hayan sufrido deforestación desde el 31 de diciembre de 2020.

Estas iniciativas han concitado el cuestionamiento de los socios comerciales de la UE (Hancock, 2022), incluidos los del Mercosur, que las perciben como proteccionistas. En esta línea, por ejemplo, Brasil impulsó junto a Indonesia una nota conjunta en el Comité de Agricultura de la OMC, manifestando su preocupación por la Ley Anti-Deforestación, que contó con la adhesión de Argentina y de Paraguay (WTO, 2022). Y, en la cumbre del Mercosur de diciembre de 2022, a pesar de las diferencias entre Uruguay y el resto de los miembros del bloque, que llevaron a la adopción de dos comunicados finales separados, ambos textos comparten la «preocupación por la evolución de iniciativas legislativas que, inspiradas por una legítima preocupación por el medio ambiente, puedan desembocar en medidas restrictivas de naturaleza unilateral, extraterritorial y discriminatoria, en perjuicio de las economías del Mercosur» (Semanao Búsqueda, 2022). Sobre esta base, el canciller argentino, Santiago Cafiero, llegó incluso a objetar que tales medidas neutralizaban las concesiones de acceso a mercados realizadas por UE en el acuerdo con Mercosur, lo que exigiría revisarlo o reclamar compensaciones (ibídem).

No obstante, más allá de estos planteos, que justificadamente cuestionan las mayores restricciones en términos de acceso al mercado de la UE, lo cierto es que este conjunto de medidas forma parte de un paquete de políticas que la UE aplicará a todos sus socios comerciales, y que difícilmente se reviertan en el marco de un acuerdo con Mercosur. De todos modos, como se constató previa-

mente en este trabajo, las ganancias potenciales de acceso a mercados, sobre todo desde la perspectiva de los países del Mercosur, no fueron el principal impulsor de un acuerdo; de hecho, si hubiera primado la centralidad de esta dimensión, el acuerdo en principio simplemente no hubiera sido posible. Por ende, no parece probable que las nuevas restricciones unilaterales de la UE alteren la posición predominante en Mercosur, más allá de contrapartidas específicas, como fondos para costear reconversiones tecnológicas o mecanismos de trazabilidad y certificación, que el bloque sureño pueda reclamar. Y, por otra parte, resulta probable que este tipo de medidas contribuya a reducir el nivel de oposición agrícola y ambiental a un acuerdo con Mercosur en Europa, en tanto abordan las principales objeciones planteadas por grupos y sectores opuestos: el diferencial de precios en favor de los productores de Mercosur, dada la alegada diferencia de estándares exigidos, y el impacto ambiental de la producción agrícola/agroindustrial de Mercosur. Así, las medidas señaladas podrían contribuir a desatar uno de los últimos nudos de economía política societal que todavía enfrenta el acuerdo, incrementando por ende sus perspectivas de concreción.

Conclusiones

Como se ha procurado demostrar en este trabajo, las dimensiones geopolíticas y geoeconómicas derivadas de cambios y posibilidades abiertas en el tiempo más reciente (referidas a las consecuencias de la pandemia de la COVID-19, la guerra en Ucrania, el encarecimiento de la energía, la inflación desatada, la renovada confrontación entre Estados Unidos y China, el «Pacto Verde» de la UE, y los vaivenes políticos de Brasil y Argentina) han tenido un rol central, junto a los aspectos estrictamente comerciales, en la evolución de la negociación entre UE y Mercosur para el establecimiento de un ACP interregional. Esto ha hecho que sus perspectivas hayan estado asociadas a las distintas coyunturas políticas internacionales y regionales y que, como consecuencia, sea posible identificar que los cambios geopolíticos de magnitud acaecidos desde 2022 incrementen la probabilidad de que finalmente el acuerdo se concrete.

La negociación entre ambos bloques, que tomó dos décadas para arribar a un «acuerdo en principio», fue posible en un contexto en el cual, por consideraciones de política doméstica y/o internacional, los principales actores de ambos bloques renunciaron a sus demandas comerciales ofensivas de máxima. Dicho esto, desde entonces, la oposición agrícola y ambiental en Europa ha tenido la fortaleza suficiente como para evitar que instituciones y actores claves para la concreción del acuerdo den su visto bueno.

Sin embargo, en un nuevo contexto geopolítico y geoeconómico, signado por las secuelas de los procesos y acontecimientos antes enumerados, el acuerdo con Mercosur adquiere una mayor relevancia para la UE. Esto se constata en diversos planos recogidos en el texto: la necesidad de interlocutores y aliados con valores afines que contribuyan a la búsqueda de una mayor autonomía estratégica; el foco en asegurar el suministro de insumos claves, en particular, y en construir cadenas de suministro más resilientes en general; la necesidad de encontrar nuevas oportunidades de negocios tras la compresión de los márgenes y el cuestionamiento de la dependencia de mercados con crecientes riesgos geopolíticos, y los esfuerzos por renovar el liderazgo regulatorio global que ha caracterizado al bloque europeo, entre otros. Como consecuencia, distintos actores, desde la Comisión y el Alto Re-

En un nuevo contexto geopolítico y geoeconómico, signado por las secuelas de los procesos y acontecimientos antes enumerados, el acuerdo con Mercosur adquiere una mayor relevancia para la UE.

representante, pasando por algunos estados nacionales y por eurodiputados, han propuesto nuevas iniciativas para sortear los obstáculos que desde 2019 han impedido la concreción del acuerdo en principio.

En definitiva, si bien política y comercio han estado siempre estrechamente vinculados, los lazos que unen ambos fenómenos emergen en la actual coyuntura como particularmente visibles. Este trabajo ha procurado mostrar cómo estas nuevas circunstancias condicionan la perspectiva de un ACP entre la UE y el mayor bloque de integración regional de América Latina, Mercosur. En esa perspectiva, resulta plausible a nuestro juicio el señalamiento de que la actual coyuntura incremental, con respecto a lo que ocurría tan solo un año atrás, las posibilidades de su concreción.

Referencias bibliográficas

- Actis, Esteban. «La era de la globalización de riesgos». *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, n.º 2 (2022), p. 91-111.
- Agence Europe. «Small majority of MEPs reject ratification of EU/Mercosur agreement as it stands». *Europe Daily Bulletin*, n.º 12575 (2020) (en línea) <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12575/16>
- Álvarez, María Victoria. «El acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea». *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 21, n.º 2 (2021), p. 46-52.
- Álvarez, María Victoria y Zelicovich, Julieta. «El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negocia-

- dor». *Relaciones Internacionales*, n.º 44 (2020), 107-125. DOI: <http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.006>
- Ayuso, Anna. «Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana». *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 85-86 (2009), 185-209.
- Azevedo, Belisario; de Angelis, Jesica; Michalczewsky, Kathia y Toscani, Verónica. «Acuerdo de Asociación Mercosur- Unión Europea». *Nota Técnica*, n.º IDB-TN-01701 (julio de 2019) (en línea) <http://dx.doi.org/10.18235/0001769>
- Bas, Magdalena. «Acuerdo Mercosur-Unión Europea: Sombras y ausencia de la solución de controversias inversor-Estado». *Documento de Trabajo*, n.º 21 (noviembre de 2019), Fundación Carolina (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/acuerdo-mercosur-union-europea-sombras-y-ausencia-de-la-solucion-de-controversias-inversor-estado/>
- Bizzozero, Lincoln. «El preacuerdo Unión Europea-Mercosur y las nuevas señales internacionales». *La Diaria*, (17 de septiembre de 2022) (en línea) <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/9/el-preacuerdo-union-europea-mercosur-y-las-nuevas-senales-internacionales/>
- Blyth, Mark. «Structures do not come with an instruction sheet: Interests, ideas, and progress in political science». *Perspectives on politics*, vol. 1, n.º 4 (2003), p. 695-706.
- Bonilla, Adrián y Sanahuja, José Antonio. «Los acuerdos de asociación entre la UE y América Latina y el Caribe: balance y perspectivas para las relaciones birregionales», en: Bonilla, Adrián y Sanahuja, José Antonio (eds.) *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación*. Madrid: Fundación EU-LAC y Fundación Carolina, 2022, p. 265-298.
- Borrell, Josep. «Relanzar la asociación de la Unión Europea con América Latina y el Caribe». *La Diaria*, (24 de octubre de 2022) (en línea) <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/10/relanzar-la-asociacion-de-la-union-europea-con-america-latina-y-el-caribe/>
- Bradford, Anu. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Caetano, Gerardo. «Análisis y perspectiva del acuerdo de asociación Unión Europea-Mercosur», en: Bonilla, Adrián y Sanahuja, Jose Antonio (eds.) *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación*. Madrid: Fundación EU-LAC y Fundación Carolina, 2022, p. 225-264.
- Caetano, Gerardo y Pose, Nicolás. «Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones». *Relaciones Internacionales*, 29, n.º 59 (2020), 27-51. DOI: <https://doi.org/10.24215/23142766e106>

- CELAC-UE – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y Unión Europea. «Ruta birregional 2022-2023. Renovando la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible». *EEAS*, (octubre de 2022) (en línea) https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/Factsheet%20EU_CELAC-roadmap-ES.pdf
- CNI-Confederação Nacional da Indústria. *Mapa Estratégico da Indústria: 2013-2022*. Brasília: CNI, 2013.
- CNI-Confederação Nacional da Indústria. *Acordos Comerciais: Uma Agenda Para a Indústria Brasileira*. Brasília: CNI, 2014.
- CNI-Confederação Nacional da Indústria. *Agenda Internacional da Indústria 2016*. Brasília: CNI, 2016.
- CNI-Confederação Nacional da Indústria. *Agenda Internacional da Indústria 2019*. Brasília: CNI, 2019a.
- CNI-Confederação Nacional da Indústria. Acordo entre Mercosul e União Europeia é o mais importante da história do país, diz CNI. *CNI Agência de Notícias*, 2019b.
- CNI-Confederação Nacional da Indústria. *Agenda Internacional da Indústria 2021*. Brasília: CNI, 2021.
- COPA-COGECA. «EU-Mercosur – Exiting Commission opens Pandora’s box of double standards in agriculture». *COPA-COGECA*, (3 de julio de 2019) (en línea) <https://www.copa-cogeca.eu/Download.ashx?ID=3667031>
- Crystal, Jonathan. «What Do Producers Want? On the Origins of Societal Policy Preferences». *European Journal of International Relations*, vol. 9, n.º 3 (2003), p. 407-439. DOI: <https://doi.org/10.1177/13540661030093003>
- Dams, Ties y Martin, Xiaoxue. «Investors beware: Europe’s top firms are highly exposed to China». *Clingendael*, (11 de abril de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 23.12.2022] <https://www.clingendael.org/publication/investors-beware-europes-top-firms-are-highly-exposed-china>
- DW. «Merkel: Amazon deforestation threatens EU-Mercosur deal». *DW*, (21 de agosto de 2020) (en línea) <https://www.dw.com/en/merkel-amazon-deforestation-threatens-eu-mercosur-deal/a-54651194>
- EEAS-European External Action Service. «EU-China Relations factsheet». *EEAS*, (1 de abril de 2022) (en línea) https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en
- Farrell, Henry y Newman, Abraham L. «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion». *International Security*, vol. 44, n.º 1 (2019), 42-79. DOI: https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
- FIESP-Federação das Indústrias do estado de São Paulo. *Agenda De Integração Externa*. São Paulo: FIESP, 2013.

- FIESP-Federação das Indústrias do estado de São Paulo. «Acordo entre Mercosul e União Europeia abre oportunidade histórica para o Brasil, diz Paulo Skaf». *Agencia FIESP*, (28 de junio de 2019) (en línea) <https://www.fiesp.com.br/noticias/acordo-entre-mercosul-e-ue-abre-oportunidade-historica-para-o-brasil-diz-paulo-skaf/>
- Fontevecchia, Jorge. «Dante Sica sobre el acuerdo con la UE: “Para un país defaultador serial como el nuestro es casi un sello de calidad”». *Perfil*, (8 de julio de 2019) (en línea) <https://www.perfil.com/noticias/periodismopuro/dante-sica-acuerdo-mercosur-union-europea-dijo-para-un-pais-defaultador-serial-como-argentina-es-casi-sello-calidad.phtml>
- Global News. «NATO needs to be “clear-eyed” about potential threat posed by China, Stoltenberg says - FULL». *Global News*, canal de Youtube, (29 de junio de 2022) (en línea) <https://www.youtube.com/watch?v=0lvBoYqz32o>
- Grieger, Gisela. «Amazon deforestation and EU-Mercosur deal». *At a Glance*. European Parliament Think Tank, (29 de octubre de 2020) (en línea) <https://rb.gy/b490yg>
- Haass, Richard. «The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It». *Foreign Affairs*, (7 de abril de 2020) (en línea) <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>
- Hancock, Alice. «EU’s trading partners accuse bloc of protectionism over carbon tax plan». *Financial Times*, (17 de diciembre de 2022) (en línea) <https://www.ft.com/content/67c1ea12-7495-43ff-9718-7189cef48fd6>
- Hollinger, Peggy; White, Sarah; Speed, Madeleine y Dunai, Marton. «Will the energy crisis crush European industry?». *Financial Times*, (19 de octubre de 2022) (en línea) <https://www.ft.com/content/75ed449d-e9fd-41de-96bd-c92d316651da>
- Jenkins, Rhys. «Chinese Competition and Brazilian Exports of Manufactures». *Oxford Development Studies*, vol. 42, n.º 3 (2014), p. 395-418. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600818.2014.881989>
- Khan, Mehreen y Brunsten, Jim. «Dutch minister defends Mercosur deal from green critics». *Financial Times*, (8 de julio de 2019) (en línea) <https://www.ft.com/content/b8be9fda-9f6a-11e9-9c06-a4640c9fee9b>
- La Nación. «Macri divide su atención entre el G20 y la negociación entre el Mercosur y la UE». *La Nación*, (28 de junio de 2019) (en línea) <https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-divide-su-atencion-g20-negociacion-mercosur-nid2262553/>
- Lake, David A. «Open economy politics: A critical review». *The Review of International Organizations*, vol. 4, (2009), p. 219-244. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11558-009-9060-y>

- Luciano, Bruno y Junqueira, Cairo G. B. «Beyond parliamentary ratification: The role of national and subnational parliaments in EU-Mercosur trade negotiations». *Journal of European Integration*, vol. 45, n.º 4 (2022), p. 665-682. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2129630>
- Maduro, Lucia; Veiga, Pedro y Rios, Sandra. «Acordo Mercosul-União Europeia. Impactos normativos/regulatórios no Mercosul». *Nota Técnica*, n.º IDB-TN 1997 (agosto de 2020) (en línea) <http://dx.doi.org/10.18235/0002612>
- Makuc, Adrián; Rozemberg, Ricardo y Duhalde, Gabriela. «La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?». *BID Nota Técnica*, n.º IDB-TN-841 (2015) (en línea) <https://www.relatsargentina.com/documentos/MERCOSUR/Mercosur.UE.EstyAnL.AL.BID.2015.pdf>
- Malamud, Andres. «Assessing the political dialogue and cooperation pillar of the EU-Mercosur Association Agreement: towards a bi-regional strategic partnership?». *Think Tank – European Parliament*, (26 de enero de 2022) (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA\(2022\)653652](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2022)653652)
- Mariano, Karina y Luciano, Bruno. «The parliamentarization of EU trade policy: Unveiling the European Parliament’s involvement in EU-MERCOSUR trade negotiations». *European Politics and Society*, vol. 20, n.º 5 (2019), p. 591-608. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1559792>
- Máximo, Welton. «Acordo Mercosul/UE poderá elevar PIB em R\$ 500 bi em dez anos». *Agência Brasil*, (1 de julio de 2019) (en línea) <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-07/acordo-mercosulue-podera-elevar-pib-em-r-500-bi-em-dez-anos>
- Moens, Barbara y Vela, Jakob. «Brussels looks to evade EU capitals to get Mercosur deal done». *Político*, (28 de septiembre de 2022) (en línea) <https://www.politico.eu/article/brussels-eu-commission-grab-trade-power-mercosur-deal/>
- Nilsson, Patricia. «BASF to downsize ‘permanently’ in Europe». *Financial Times*, (26 de octubre de 2022) (en línea) <https://www.ft.com/content/f6d2fe70-16fb-4d81-a26a-3afb93e0bf57>
- Oltermann, Philip. «Austria rejects EU-Mercosur trade deal over Amazon fires». *The Guardian*, (19 de septiembre de 2019) (en línea) <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/19/austria-rejects-eu-mercosur-trade-deal-over-amazon-fires>
- Parlamento Europeo. «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))». P9_TA(2020)0252 (7 de octubre de 2020) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252_EN.html

- Pose, Nicolás. «Economic Ideas and North-South Preferential Trade Agreements in the Americas». *Latin American Journal of Trade Policy*, vol. 2, n.º 4 (2019), p. 34-53. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-9368.2019.54586>
- Pose, Nicolás. *La política de las preferencias de la industria en Brasil y Argentina sobre la agenda de acuerdos de comercio preferencial de Mercosur: intereses, incentivos distributivos e ideas*. Tesis de doctorado en Ciencia Política, Universidad de la República, 2022.
- Pose, Nicolás y Bizzozero, Lincoln. «Regionalismo, Economía Política y Geopolítica: Tensiones y Desafíos en la Nueva Búsqueda de Inserción Internacional del Mercosur». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, n.º 1 (2019), 250-278. DOI: <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.9>
- Pose, Nicolás y Wilchinski, Marcelo. «Pasado, presente y ¿futuro? El acuerdo de asociación Unión Europea – Mercosur y la cuestión ambiental», en: Martínez, Ignacio. (ed.) *La nueva agenda de la economía internacional y su impacto geoestratégico en la política internacional*. Ciudad de México: UNAM, 2023, en edición.
- Putnam, Robert D. «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games». *International Organization*, vol. 42, n.º 3 (1988), 427-460.
- Rachman, Gideon. «Xi Jinping's China and the rise of the 'global west'». *Financial Times*, (24 de octubre de 2022) (en línea) <https://www.ft.com/content/d885aecf-4202-41cd-ad3f-476ffb19631e>
- Rizzi, Andrea. «Hoy el gas ruso, mañana las tierras raras chinas: La UE quiere reducir su dependencia en materias primas estratégicas». *El País*, (14 de septiembre de 2022) (en línea) <https://elpais.com/internacional/2022-09-14/hoy-el-gas-ruso-manana-las-tierras-raras-chinas-la-ue-quiere-reducir-su-dependencia-en-materias-primas-estrategicas.html>
- Roberts, Anthea; Moraes, Henrique y Ferguson, Victor. «Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment». *Journal of International Economic Law*, vol. 22, n.º 4 (2019), 655-676. DOI: <https://doi.org/10.1093/jiell/jgz036>
- Rodrik, Dani. «¿El COVID-19 reconstruirá al mundo?». *Project Syndicate*, (6 de abril de 2020) (en línea) <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04/spanish>
- Rozemberg, Ricardo. «Mercosur-Unión Europea: Una buena noticia con impactos inciertos». *Análisis Carolina*, n.º 28 (noviembre de 2019) (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/mercosur-union-europea-una-buena-noticia-con-impactos-inciertos/>
- Sanahuja, José Antonio. «América Latina, la cuestión agraria y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea. ¿Crisis de esperanza o fin de un espejismo?». *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 69 (2003), 29-52.

- Sanahuja, José Antonio. «Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: El ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, n.º 1 (2019), 60-94.
- Sanahuja, José Antonio. «Crisis de la globalización e interregno: raíces sociales y factores de agencia en la impugnación del orden liberal internacional», en: Pastrana Buelvas, Eduardo; Reith, Stefan y Velosa, Eduardo (eds.) *DesOrden mundial ¿Pospandemia y transición?* Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2022a, p. 67-102.
- Sanahuja, José Antonio. «El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica». *Documento de Trabajo*, n.º 63 (marzo de 2022b), Fundación Carolina (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/el-pacto-verde-next-generationeu-y-la-nueva-europa-geopolitica/>
- Sanahuja, José Antonio y Rodríguez, Jorge D. «Veinte años de negociaciones Unión Europea - Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización». *Documento de Trabajo*, n.º 13 (septiembre de 2019), Fundación Carolina (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/veinte-anos-de-negociaciones-union-europea-mercosur-del-interregionalismo-a-la-crisis-de-la-globalizacion/>
- Semanario Búsqueda. «Ante preocupación del Mercosur, la Unión Europea defiende su política ambiental y descarta que afecte lo acordado por los bloques». *Semanario Búsqueda*, (15 de diciembre de 2022) (en línea) <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Ante-preocupacion-del-Mercosur-la-Union-Europea-defiende-su-politica-ambiental-y-descarta-que-afecte-lo-acordado-por-los-bloques-uc54919>
- Télam. «Cabrera ponderó el futuro acuerdo Mercosur-UE por la posibilidad de inversiones». *Télam*, (6 de diciembre de 2017) (en línea) <https://www.telam.com.ar/notas/201712/229416-cabrera-es-optimista-y-cree-que-el-acuerdo-mercosur-union-europea-se-cerraria-antes-de-fin-de-ano.html>
- Verdes-Montenegro, Francisco J. «La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?». *Documento de Trabajo*, n.º 65 (abril de 2022), Fundación Carolina (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/la-autonomia-estrategica-de-la-union-europea-en-que-lugar-queda-america-latina/>
- Von der Leyen, Ursula. «Speech by the President: College of Europe in Bruges». *European Commission*, (4 de diciembre de 2022) (en línea) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_7487
- WTO-World Trade Organization. «Joint Letter. European Union proposal for a regulation on deforestation-free products». *WTO*, n.º G/AG/GEN/213 (29 de noviembre de 2022) (en línea) <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/GEN213.pdf&Open=True>