

ACUERDO MERCOSUR - UNIÓN EUROPEA: REFLEXIONES A PARTIR DE UNA PERSPECTIVA BRASILEÑA¹

Lia Baker Valls Pereira²



Profesional de Ciencias
Económicas de la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires

¹ Este artículo es una compilación de otros dos publicados en la Revista Conjuntura Econômica de la Fundación Getulio Vargas en julio y septiembre de 2019.

² Profesora de la Universidad del Estado de Río de Janeiro/Facultad de Economía Investigadora Asociada en la Fundación Getulio Vargas/Instituto Brasileño de Economía

El 28 de junio de 2019, los países del Mercosur y la Unión Europea concluyeron las negociaciones para la creación de un área de libre comercio entre los dos bloques. La entrada en vigor de la totalidad del alcance del acuerdo depende de la aprobación de los congresos de los países miembros del Mercosur y, en la Unión Europea, del Parlamento Europeo y los parlamentos de los 28 países miembros. El propósito de este artículo es presentar una reflexión sobre el acuerdo desde una perspectiva brasileña.

La primera sección presenta un breve análisis de los antecedentes de la negociación. Luego, en la misma sección, se analizan algunos estudios que precedieron a la negociación actual y la situación general del comercio. La segunda sección examina el Acuerdo Mercosur-Unión Europea, en particular el cronograma de liberalización arancelaria y los compromisos en áreas que no están en acuerdos previamente firmados por Brasil con otros socios comerciales. La tercera sección concluye el artículo y llama la atención sobre los posibles impactos del acuerdo sobre la agenda comercial de Brasil y el proceso de integración del Mercosur.

Se argumenta que la importancia del acuerdo sobre la agenda comercial brasileña actual está asociada a su compromiso con la liberalización del comercio, y se lo ve como un paso hacia futuros acuerdos y programas de liberalización unilateral. Al mismo tiempo, el acuerdo expone las tensiones existentes entre las directrices de la política de comercio exterior y la política exterior en el gobierno que asumió la presidencia de Brasil en enero de 2019.

1 ANTECEDENTES DE LAS NEGOCIACIONES MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA Y MARCO COMERCIAL GENERAL

Antecedentes

La historia del acuerdo comenzó en 1999 cuando se anunció el inicio de las negociaciones para la formación de un área de libre comercio entre Mercosur y la Unión Europea (UE). Las negociaciones para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) estaban progresando y ambos bloques regionales identificaron beneficios mutuos con esa aproximación. Para los países del Mercosur, el acuerdo fortalecía el proyecto del Mercado Común del Sur porque, a diferencia de los Estados Unidos, los europeos privilegiaban las negociaciones con bloques regionales. Además de eso, se consideró que tendría un efecto positivo en el poder de negociación del Mercosur en las negociaciones del ALCA. Para Brasil, en particular, el acuerdo era bienvenido pues reforzaba la inserción multilateral del país en el comercio mundial. Sin embargo, era bien sabido que el principal obstáculo serían las negociaciones en el sector agrícola, donde prevalecía el sesgo proteccionista de la política agraria común de la UE (Pereira, 2002).

En 2004, Mercosur y la Unión Europea presentaron sus ofertas finales para concluir el acuerdo. No hubo consenso y las negociaciones se estancaron. La oferta agrícola fue considerada insatisfactoria por el Mercosur, aunque en Brasil había divergencia entre quienes consideraban que era mejor aceptar algo en lugar de esperar posibles ganancias en las negociaciones multilaterales. El ascenso de China en el comercio mundial y la agenda de exportaciones de Brasil, la ampliación con la entrada de nuevos países en la Unión Europea con intereses agrícolas, y las iniciativas dirigidas al comercio Sur-Sur por parte de Brasil alejaron la negociación de la agenda prioritaria de los países. Adicionalmente, todavía había “esperanza” de que la Ronda de Doha

podiera producir un resultado positivo hacia un mayor acceso al mercado agrícola de los países desarrollados.

Las negociaciones se retomaron en 2012 en medio de un escenario de crecientes dudas sobre la dirección de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los temores de un mayor proteccionismo posterior a la crisis en 2008. Las dudas de que se pudiera llegar a un acuerdo aumentaron con las medidas adoptadas por Brasil y Argentina para hacer frente a la desaceleración económica. La Unión Europea cuestiona en la OMC la política brasileña de requisitos de contenido local.

Las negociaciones vuelven a progresar a partir de finales de 2016 y el 28 de junio de 2019 se anunció su finalización. Los acuerdos son firmados por los gobiernos y, por lo tanto, son decisiones políticas. Si en 1999 el contexto era favorable para el anuncio del inicio de las negociaciones y con posterioridad a 2001/02 no lo era, después de 2017/19 el escenario vuelve a cambiar. En Brasil y Argentina, los gobiernos favorecen las políticas de liberalización comercial. Y, desde una perspectiva europea, la creciente penetración de China en los flujos de comercio e inversión de la región y la posición proteccionista del actual gobierno de Estados Unidos son interpretadas como condicionantes que favorecen un escenario de beneficios con el acuerdo del Mercosur. La Unión Europea sería el primer grupo de economías desarrolladas en tener acceso preferencial a mercados protegidos del Mercosur. Además, la realización del acuerdo favorecería a las empresas europeas en la región.

Finalmente, la firma del acuerdo se interpretó inicialmente como un activo favorable a Brasil en su solicitud de ingreso a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

Estudios

Como ya se mencionó, las negociaciones del Mercosur y la Unión Europea comenzaron en 1999 y desde entonces varios estudios han tratado de estimar los posibles beneficios de este acuerdo para Brasil. Citemos algunos ejemplos:

Pereira (2000) analizó los efectos de una liberalización arancelaria entre los países del Mercosur y la Unión Europea a partir de un modelo computacional de equilibrio y concluyó que las mayores ganancias estarían en el sector agrícola, con un aumento del producto interno bruto de 1,3%. Sin la liberalización del sector, el producto registraría una caída.

En 2004, cuando se anunciaron las ofertas finales del Mercosur y los países europeos para la liberalización de los mercados, Kume et al. (2004) analizaron la oferta europea y concluyeron que la Unión Europea no concedía mucho en el área de la agricultura, ya que las cuotas se mantenían para varios productos. Señalan que la denominación adecuada sería la de un acuerdo comercial administrado, basado en listas de productos, en lugar de un acuerdo de libre comercio.

El estudio de Thorstensen y Ferraz (2014) analiza el impacto de un hipotético acuerdo entre Brasil y la Unión Europea sobre los flujos comerciales. Los autores incluyen estimaciones de barreras no arancelarias (BNAs) tales como normas y estándares fitosanitarios y técnicos, así como todo un conjunto de tarifas ad valorem y no ad valorem. Los resultados obtenidos a partir de simulaciones de liberalización con un modelo computacional de equilibrio general mostraron que las ganancias para las exportaciones brasileñas de un acuerdo con la Unión Europea dependían de

la negociación de las barreras no arancelarias (BNTs) en el área agrícola. Sin liberalización de los obstáculos no arancelarios las exportaciones crecerían un 21,2% y, en el escenario más optimista, con la inclusión de un 50% de liberalización de los obstáculos no arancelarios, las exportaciones aumentarían un 97,5%. Según los autores, las ganancias dependerían, por lo tanto, de negociaciones que van más allá del universo arancelario.

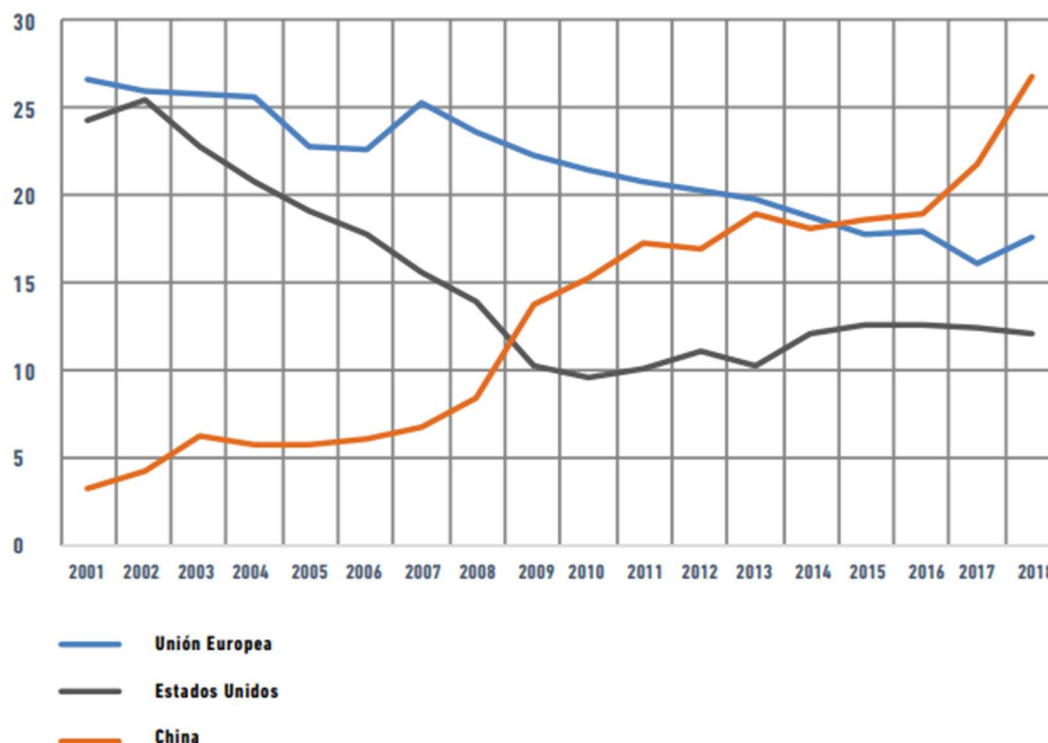
Todos los estudios mostraron la importancia de liberalizar el sector agrícola.

Hechos estilizados del comercio brasileño

El ascenso de China en el comercio exterior brasileño se muestra en el Gráfico 1, donde el porcentaje de exportaciones de Brasil destinadas a ese mercado pasó del 3% al 27% entre 2001 y 2018. En la comparación frente a Estados Unidos y la Unión Europea hasta 2008, la participación de esta última disminuyó relativamente menos; mientras que el porcentaje de Estados Unidos pasó del 24% al 14%, el de la Unión Europea cayó del 27% al 24%. Posteriormente, la caída en la Unión Europea se aceleró y en 2018 su participación llegó al 18%, y Estados Unidos descendió levemente al 12%.¹

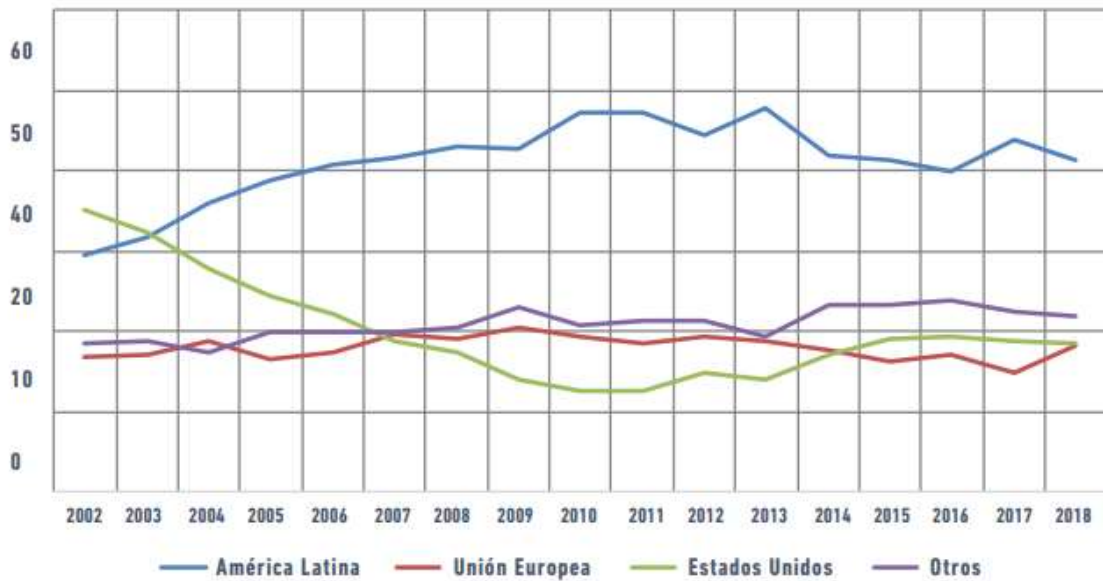
¹ Una hipótesis para explicar este resultado es que China desplazó relativamente más exportaciones brasileñas de productos manufacturados en el mercado de Estados Unidos que en la Unión Europea. (Pereira, 2006)

Gráfico 1: Participación porcentual de los principales mercados en las exportaciones brasileñas



Fuente: Comex Vis/ <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/comex-vis>

Gráfico 1: Participación porcentual de los principales mercados en las exportaciones de manufacturas brasileñas.



Fuente: Comex Vis/ <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/comex-vis>

En términos de su composición, alrededor del 40% de las exportaciones brasileñas al mercado de la Unión Europea son productos básicos, donde destacan soja, café, pulpa y mineral de hierro, entre otros. Sin embargo, el principal mercado de productos básicos para Brasil es Asia, especialmente China. En 2018, el 62% de las exportaciones brasileñas de productos básicos fueron a Asia, siendo China la destinataria del 47% de las exportaciones totales. La Unión Europea representó el 15% de las ventas totales brasileñas de productos básicos para el mismo año.

En el caso de las manufacturas, el Gráfico 2 muestra que el mercado latinoamericano lidera las compras de manufacturas brasileñas (41% en 2018). La participación de EE. UU. cayó del 35% al 19% entre 2002 y 2018 y la de la Unión Europea disminuyó entre 2013 y 2015, pero alcanzó al 18% en 2018 superando en un punto a la de 2002. El porcentaje más alto ocurrió en 2009, con el 20%, lo que muestra una relativa estabilidad de la participación de la Unión Europea en la lista de exportaciones de manufacturas brasileñas.

Los hechos estilizados muestran, por lo tanto, que los intereses brasileños en la Unión Europea no se limitan a los productos básicos. Sin embargo, como veremos a continuación, la estructura protectora de la Unión Europea penaliza las exportaciones de esos productos, especialmente los de la agricultura.

En el comercio bilateral, la balanza comercial Brasil-Unión Europea ha sido superavitaria desde 2008, excepto entre 2013 y 2015. En 2018, el superávit fue de u\$s7,35 mil millones.

2 EL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA

El acuerdo de libre comercio Mercosur-Unión Europea pertenece al grupo de acuerdos de nueva generación. Es denominado un acuerdo de libre comercio, pero los compromisos van más allá y abarcan áreas que afectan las regulaciones nacionales de los países. Además de los temas de acceso al mercado, que involucran productos, servicios e inversiones, fueron incluidos temas relacionados con el desarrollo sostenible, empresas estatales, pequeñas y medianas empresas, mecanismos de transparencia, contratación pública, defensa de la competencia, cuestiones institucionales y diálogos de cooperación política.

Acceso al mercado

Como ya se señaló, las exportaciones brasileñas a la Unión Europea están relativamente equilibradas con productos básicos que representan, en 2018, un 45%, semi-manufacturas un 15% y manufacturas un 40%. En el caso de las importaciones procedentes de la Unión Europea, el porcentaje de manufacturas fue, en ese año, del 95%. Los intereses europeos se centran exclusivamente en productos industriales y los de Brasil en los sectores agrícola y manufacturero.

Llamamos la atención sobre la negociación de bienes, que siempre ha sido el primer obstáculo para firmar el acuerdo. La Tabla 1 ilustra las asimetrías en la protección entre Brasil y la Unión Europea.

Tabla 1: Perfil de tarifas de importación aplicadas por Brasil y la Unión Europea: 2018

	Brasil	Unión Europea
Media simple de tarifa de importación		
Agrícolas	10,1	12,0
No agrícolas	13,9	4,2
Porcentual de líneas tarifarias con libre comercio		
Agrícolas	7,1	31,0
No agrícolas	4,7	27,5
Porcentual de líneas tarifarias con aranceles específicos, cuotas, etc (no ad valorem)		
Agrícolas	0,0	32,9
No agrícolas	0,0	0,5
Porcentual de líneas tarifarias con tarifas encima del 15%		
Agrícolas	14,4	23,7
No agrícolas	38,3	1,5
Porcentual de líneas tarifarias con tarifas 3 veces la media		
Agrícolas	0,0	7,2
No agrícolas	0,0	2,7
Tarifa máxima aplicada		
Agrícolas	35,0	235,0
No agrícolas	35,0	26,0

Fuente: www.wto.org. Tariff Profiles

En el sector agrícola, los aranceles de importación promedio aplicados por Brasil y la Unión Europea no difieren mucho: 10,1% (Brasil); y 12% (Unión Europea). Pero, además de eso, la Unión Europea ofrece un mayor número de líneas arancelarias de arancel cero en su mercado que Brasil.

Llama la atención el porcentaje de productos sujetos a aranceles no ad valorem (menos transparentes ya que no son un porcentaje del valor importado) y de productos con aranceles altos. Brasil no tiene aranceles no ad valorem mientras que en la Unión Europea el 32,9% de los productos importados enfrentan estas barreras.

El 23,2% de las líneas arancelarias se enfrentan a aranceles superiores al 15% y al 7,2%, aranceles tres veces superiores al promedio en el caso de la Unión Europea. La tarifa máxima en Europa es del 235% y en Brasil del 35%.

La situación cambia al analizar el sector industrial. El arancel promedio de Brasil es de 13,9% y el de la Unión Europea de 4,2%. El porcentaje de aranceles superiores al 15% abarca el 38,3% de las líneas arancelarias en Brasil y el 1,5% en la Unión Europea.

Una primera lectura que se desprende de la tabla es que Brasil tiene poco que ganar del sector industrial porque los aranceles europeos ya son bajos. Por otro lado, los avances en la agricultura dependen de negociaciones que incluyen una gama de productos protegidos por instrumentos que van más allá de los aranceles ad valorem, como destacaron en su estudio Thorstensen y Ferraz.

Tabla 2: Oferta agrícola líneas tarifarias e importaciones de 2010 a 2012

ACCESO PREFERENCIAL		OFERTA MERCOSUR	OFERTA UNIÓN EUROPEA
LIBRE COMERCIO	Cobertura de comercio	96%	82%
	Líneas tarifarias	94%	77%
LIBRE COMERCIO EN HASTA 10 AÑOS	Cobertura de comercio	79%	82%
	Líneas tarifarias	90%	77%
LIBRE COMERCIO EN 15 AÑOS	Cobertura de comercio	18%	-
	Líneas tarifarias	4%	-
OFERTAS PARCIALES (CUOTAS, PREFERENCIAS FIJAS)	Cobertura de comercio	2%	18%
	Líneas tarifarias	2%	19%
SIN DESGRAVACIÓN	Cobertura de comercio	2%	0%
	Líneas tarifarias	4%	3%

Fuente: Información de la Secretaría de Comercio Exterior

Los cronogramas detallados de liberalización arancelaria no se han publicado hasta ahora, pero la Secretaría de Comercio Exterior ha elaborado una síntesis del acuerdo. En el caso de la agricultura (Tabla 2), el suministro del Mercosur garantizará el libre comercio para el 96% de las importaciones de la UE (cifras 2010/12) correspondientes al 94% de las líneas arancelarias.

La UE ofrece cobertura comercial para el 82% del valor importado y abarca el 77% de las líneas arancelarias. El calendario previsto para la Unión Europea es una liberalización en hasta 10 años para el 82% de los productos exportados por el Mercosur. Además, el 18% del valor importado está sujeto a cuotas, preferencias fijas y los mecanismos de precio de entrada de la política agraria común.

En el caso de los productos agrícolas, la información proporcionada por la Secretaría de Comercio Exterior resalta que la oferta de la Unión Europea incluye un potencial crecimiento de las exportaciones:

- Zumo de naranja: libre comercio en 10 años, partiendo de una tarifa que puede llegar hasta el 34%, dependiendo del producto. Asimismo, en los jugos que tienen aranceles mixtos (ad valorem y cuotas) la reducción es del 50% en el arancel. La participación del producto en las exportaciones a la UE fue del 3% en 2018.

- Tabaco manufacturado: libre comercio en 7 años, a partir de aranceles que pueden alcanzar el 75%. Su participación en las exportaciones brasileñas es de 1,8%. En el producto no manufacturado el plazo es de 4 años.
- Frutas: libre comercio en hasta 10 años, partiendo de aranceles que pueden alcanzar el 25%. El plazo varía según la fruta. Su participación es del 1,5%.
- Café tostado e instantáneo: libre comercio en 4 años, a partir de un arancel del 9%. Participación: 0,2%.

Además, se negociaron cuotas para productos en los que Brasil ya tiene una alta participación en el mercado europeo, como carne vacuna (41%), pollo (37%), azúcar (15%) y etanol (12%), según los datos provistos por la Secretaría de Comercio Exterior. Es de destacar que la negociación consistió en la elevación de las cuotas y la reducción de los aranceles sobre estos productos.

Para la industria, la oferta de la UE es de libre comercio en el 100% de las líneas arancelarias y valor comercial en un plazo de hasta 10 años. La oferta brasileña es de libre comercio en hasta 10 años para el 72% del valor del comercio (81% de las líneas arancelarias) y de 15 años para el 19% en valor y el 10% de las líneas arancelarias; quedarían sin reducción el 9% tanto del valor como de las líneas arancelarias.

En el caso del sector automotriz, la oferta del Mercosur contempló que, en el caso de los automóviles, las tarifas solo comenzarán a reducirse a partir del octavo año del acuerdo y se pondrán a cero en el año 16. Para las autopiezas el 60% será desgravado en 10 años, el 30 % en 15 años y el 10% restante está fuera del acuerdo.

Es difícil de evaluar el impacto cuando se desconoce el calendario de desgravación. En el caso de los automóviles, que ha sido divulgado, la industria tendrá un plazo largo (15 años) para adaptarse a la entrada de libre comercio de automóviles europeos. En cuanto al 81% de las líneas arancelarias que tendrán libre comercio en un plazo de hasta 10 años, el impacto dependerá del tiempo concedido y del programa de reducción arancelaria para cada producto.

En el caso agrícola, el comercio basado en cuotas siempre ha sido rechazado por Brasil. Nonnenberg y Ribeiro (2019) consideran que podría haber ganancias en el mercado de la carne y el etanol, pero reconocen que el largo plazo esperado para la implementación de las cuotas torna más difícil esa previsión.

En resumen, el noventa y uno por ciento de las exportaciones del Mercosur tendrán entrada libre al mercado de los países europeos en 10 años y para la Unión Europea, el grado de cobertura será del 92%. Ambas partes se reservan un período de 15 años y/o una liberalización parcial para productos sensibles.

Para los países del Mercosur, la lista incluye automóviles, partes y componentes, máquinas, productos químicos y fármacos para una liberalización total en 15 años. En el caso de los automóviles, habrá un período de transición con una cuota de 50.000 con una tarifa del 17,5%, que es la mitad del arancel de importación cobrado por el Mercosur (35%). En esa lista quedan incluidas bebidas alcohólicas, como el vino que tendrá acceso libre en 12 años.

Para la Unión Europea, los productos sensibles son los agrícolas y representan el 18% de las exportaciones del bloque. Ellos son: carnes, etanol, arroz, miel y maíz. En este caso, las

concesiones son cuotas con aranceles reducidos. Además, se ha creado una lista de tarifas con cuotas recíprocas para quesos y otros lácteos.

El acuerdo es una liberalización del comercio administrada donde cada parte conserva el grado deseado de protección para sus productos sensibles, como lo son los acuerdos preferenciales de comercio. Los europeos conceden en agricultura pero mantienen un comercio administrado de sus productos sensibles. El Mercosur ha logrado excepciones y plazos más largos para el sector automotriz que goza del mayor arancel de importación (35%).

En el contexto de la parálisis de las negociaciones multilaterales y el riesgo de que el sesgo proteccionista de la política estadounidense se extienda en el comercio mundial, el acuerdo es positivo.

Otros temas

Además del capítulo sobre acceso al mercado, el acuerdo cubre una amplia lista de temas tratados en los siguientes capítulos: aduanas y facilitación del comercio; defensas y salvaguardas; medidas sanitarias y fitosanitarias; diálogos; barreras técnicas al comercio; servicios; compras gubernamentales; defensa de la competencia; subsidios; empresas estatales; derechos de propiedad intelectual, incluidas las denominaciones de origen; comercio y desarrollo sostenible; transparencia; integración regional; anexo de vinos y licores; temas institucionales, legales y horizontales; pequeñas y medianas empresas; y solución de controversias.

En el debate brasileño se enfatiza el alcance del acuerdo, que incluye temas no cubiertos por los acuerdos comerciales firmados por Brasil como miembro del Mercosur. Esto se considera un punto positivo, pues las reglas del comercio mundial no se limitan al tema de la reducción arancelaria. Además, pondría de manifiesto el compromiso de Brasil con las prácticas adoptadas por los países europeos en línea con las normas de la OCDE.

Algunos otros puntos destacados del acuerdo

En las negociaciones de servicios, el gobierno brasileño ha puesto énfasis en la liberalización de hasta 10 años de servicios de transporte marítimo en contenedores entre los puertos del Mercosur.

En el caso de los derechos de propiedad intelectual, la Unión Europea obtuvo satisfacción a su demanda de reconocimiento de la indicación geográfica en 355 casos y el Mercosur en otros 224. De los 355 casos reconocidos para la Unión Europea, 38 de ellos remiten a productos brasileños de origen agrícola en los que los productores brasileños deberán asumir los costos de adaptación, porque se identifica el uso de nombres de productos denominados en Europa en Brasil, aunque en algunos casos no sucede a la inversa³. Se prevé un acuerdo de cooperación para los productores que deberán cambiar el nombre de sus productos.

³ Son comercializados quesos denominados "camembert" que son producidos en Brasil. No se identifica un producto brasileño con indicación geográfica como "cachaça" (bebida alcohólica), y otros, producidos en Francia

Brasil no es signatario del Acuerdo de Contratación Pública de la OMC. El único acuerdo firmado fue con Perú en 2016, pero aún no está vigente. En este sentido, el acuerdo con la Unión Europea representa un cambio en la política de licitación del gobierno federal (no están contemplados estados y municipios). Hay excepciones para algunos sectores, como las máquinas, y límites a la participación de empresas europeas. A partir del sexto año del acuerdo se cubrirán obras por un valor de u\$s25 millones, lo que acredita a las empresas europeas el potencial acceso a las principales inversiones del gobierno federal para obras de infraestructura pública. Salud, ciencia y tecnología y micro y pequeñas empresas no forman parte del acuerdo.

El capítulo, sin embargo, que ha generado mayor controversia se refiere al Comercio y el Desarrollo Sostenible. En ese capítulo se incluyen los compromisos con los principios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (prohibición del trabajo esclavo y del trabajo infantil; no discriminación; igual remuneración por igual trabajo; derecho de libre asociación y negociación colectiva). Se requiere que las partes del acuerdo cumplan con las directivas del Acuerdo Climático de París y se esfuercen por eliminar los productos obtenidos en áreas que han sido deforestadas (carne, por ejemplo). Se incluye el tema del bienestar animal. Se requiere el cumplimiento de los principios de responsabilidad social corporativa de la OCDE y las prácticas de derechos humanos.

El capítulo incluye una “cláusula de precaución” que permite el uso de medidas restrictivas cuando en un país se encuentre un riesgo de degradación ambiental grave, o seguridad y salud ocupacional, incluso en presencia de evidencia científica insuficiente o no concluyente. El capítulo establece que las medidas así adoptadas estarán sujetas a revisión periódica. Este tema puede ser controvertido, ya que no hay consenso, por ejemplo, en si las prácticas adoptadas en un país que pudieran conducir a posibles externalidades negativas en otro podrían ser objeto de medidas restrictivas, como pudiera ser el caso de la producción ubicada en tierras amazónicas deforestadas.

El capítulo no incluye nuevos compromisos para los países miembros, apenas la obligación de que cumplan con sus leyes nacionales. Eso es lo convenido, pero las declaraciones de representantes del gobierno brasileño que cuestionan el cumplimiento de las normas multilaterales en las áreas ambiental y de derechos humanos introducen dudas sobre el acatamiento del Acuerdo por parte de Brasil (Veiga y Ríos, 2019). Finalmente, el acuerdo incorpora un mecanismo de solución de controversias con la posibilidad de utilizar comités de arbitraje.

3 CONSIDERACIONES FINALES

La aceleración de las negociaciones para la conclusión del acuerdo del Mercosur y la Unión Europea, desde el punto de vista de Brasil, es parte del programa de liberalización comercial y de una mayor adhesión a las normas vigentes en los mercados de los países desarrollados que están en la OCDE. Las dificultades para proponer un programa de liberalización unilateral para los sectores productivos deben haber influido en la decisión de aceptar el comercio agrícola administrado propuesto por la Unión Europea. Del mismo modo, el ritmo más lento de liberalización en la industria propuesto por el Mercosur debe haber sido entendido por los europeos como la compensación por entrar en un mercado con sesgo proteccionista.

En el caso brasileño, como miembro del Mercosur, la conclusión de las negociaciones abrió la agenda para alcanzar nuevos acuerdos, algunos ya en proceso, como el acuerdo con Canadá, la Asociación Europea de Libre Comercio (ya se anunció el final de negociaciones), Japón, Corea del Sur y un posible acuerdo con los Estados Unidos. Además de eso, el compromiso de liberalizar el comercio de automóviles en 15 años ha llevado a Argentina y Brasil a comprometerse a crear un régimen de libre comercio en 10 años. Una cuestión que se venía pos - poniendo desde 2005.

Sin embargo, es necesario garantizar la coordinación de las negociaciones entre los diferentes acuerdos, para no crear una red compleja de preferencias y cronogramas de reducción arancelaria. Además, la Unión Europea se preguntará si su margen de preferencia para acceder al mercado brasileño se ve erosionado por concesiones más generosas a los Estados Unidos.

En este contexto, se defiende la reforma arancelaria de Brasil (que se identifica con la reforma de la tarifa externa común), ya que reduce el riesgo de desvíos del comercio. En este caso, se necesita alcanzar un consenso entre los países miembros del Mercosur para promover una ronda de reducción en el arancel externo común. Este es un desafío que el acuerdo trae al Mercosur y que requerirá posiciones convergentes sobre la dirección de la política comercial en los cuatro países miembros. El gobierno brasileño ha señalado y declarado que está a favor de una ronda de liberalización arancelaria.

La liberalización del comercio no es una garantía del crecimiento de las exportaciones ni de un impacto positivo de productividad (Pereira, 2018). El acuerdo es un instrumento que podría ayudar a reducir los costos de producción de la industria a través del acceso a bienes de capital e intermedios más baratos y tecnológicamente más modernos. Sin embargo, no es una condición suficiente. El acuerdo en sí no garantiza mejoras de infraestructura, reforma fiscal y otros elementos en la agenda de reformas microeconómicas de Brasil. México siempre es recordado como el país que hizo el trato con los Estados Unidos, pero no logró mejorar la productividad de su industria (Levy, 2018).

Con respecto a la cuestión del acceso a los mercados, los aranceles sobre los bienes industriales ya tienden a ser bajos en la Unión Europea y las ganancias en esta área dependerán de la mejora de la competitividad de los productos brasileños: para que el acuerdo se traduzca en beneficios será prioritaria la agenda nacional.

El final de las negociaciones marcó un paso importante en la dirección de la liberalización, pero también de compromisos con reglas en diferentes áreas que van desde cuestiones de convergencia regulatoria en la conducción de normas comerciales, inversiones, empresas estatales y temas de la agenda de desarrollo sostenible. El acuerdo tiene esta amplia dimensión.

Será necesario, por tanto, definir cuáles son las pautas que deberían guiar una posible ola de nuevos acuerdos. Surgen preguntas tales como ¿sólo se enfocará en la liberalización del comercio? y ¿cuál es el margen de compromiso que Brasil quiere tener en asuntos regulatorios que impactan las reglas nacionales? Aquí, nuevamente, se incluye la cuestión ambiental y la protección de los pueblos indígenas. La entrada en la OCDE y la ratificación de acuerdos con países europeos implica evaluar la postura brasileña sobre estos temas.

Por último, vale destacar que la política de comercio con el mundo no está dissociada de la política exterior. Las compras y ventas de productos en el comercio mundial y las entradas y salidas de inversión son dinamizadas, en las economías de mercado, por las decisiones de los operadores privados. Sin embargo, las regulaciones que moldean estas operaciones son definidas

a partir del marco político e institucional que rige las relaciones entre los estados. La ratificación del Acuerdo Mercosur-Unión Europea requiere que los mensajes de política exterior brasileños sean consistentes con los compromisos asumidos por el gobierno en todos los capítulos de este tratado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Kume, H., Piani, G., Miranda, P., Castilho, M. (2014). Acordo de Livre-Comércio Mercosul – União Européia: Uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro. Texto para Discussão 1054, IPEA. www.ipea.gov.br

Levy, Santiago (2018). Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://flagships.iadb.org/en/Under-Rewarded-Efforts>

Nonnemberg, M. e Ribeiro, F. (2019). Análise preliminar do acordo Mercosul--União Europeia. Carta de Conjuntura nº 44, 3º trimestre de 2019. IPEA. Disponible en http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190718_cc_44_nota_tecnica_acordo_mercosul.pdf

Pereira, L.B.F.V (2019) Primeiras Reflexões sobre o Acordo Mercosul-União Europeia. Conjuntura Econômica. Julho. <http://portalibre.fgv.br>

Pereira, L.B.F.V (2019) Acordo Mercosul-União Europeia; Novas Reflexões. Conjuntura Econômica. Setembro. <http://portalibre.fgv.br>

Pereira, L.B.F.V (2018). Abertura comercial e produtividade. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº 134/ jan/março. Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior. www.funcecex.com.br

Pereira, L.B.F.V. (2006). A concorrência chinesa e as perdas brasileiras. Texto para Discussão IBRE em Estudos do Setor Externo. <http://portalibre.fgv.br>

Pereira, L.B.F.V. (2002) “Brasil, NAFTA e ALCA”. In: Clóvis Brigagão; R. Mendes Silva. (Org.). História Das Relações Internacionais. Publicação CEBRI/RJ. www.cebri.org.br

Pereira, L.B.F.V (2000). Estudo sobre linhas estruturais da posição brasileira nos principais setores produtivos de interesse do Brasil, no âmbito do exercício de conformação da Alca e no âmbito das negociações do Mercosul com a União Europeia. Estudo realizado para o MDIC a partir de contrato com a FGV. Documento de trabalho

Thorstensen, V. e Ferraz, L. (2014). O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. Boletim de Economia e Política Internacional, Número 16 Jan. | Abr. 2014. IPEA/Brasília. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3328/1/BEPI_n16.pdf

Veiga, PM.V e Rios, S.P. (2019) Meio ambiente versus inserção internacional. Opinião CINDES. http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=62&view=finish&cid=969&-catid=38