



# “Hacia una mayor integración Unión Europea-MERCOSUR”

---

Síntesis de la Primera reunión del

**CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL DE SISTEMÁTICA**

*ocurrida el 28 de abril de 2023 en modalidad virtual*



**Sistémica**  
Asesoramiento estratégico  
y gestión para el desarrollo



**Sistémica**  
Asesoramiento estratégico  
y gestión para el desarrollo

## Primera reunión del Consejo Asesor Internacional

Encuentro virtual con invitaciones y en modalidad *Chatham House*



**Viernes**  
**28 de abril 2023**

## Hacia una mayor Integración Europea Mercosur



Acuerdo  
**MERCOSUR**  
**UNIÓN EUROPEA**

ARG 11.00 – 12.30  
ESP 16.00 – 17.30



**Moderadora**  
*Paulina Beato*

### • Presentación



**Alejandro Mayoral**  
*Asociado Sistémica*  
*Presidente dpto. de comercio UIA*  
*Acuerdo UE - Mercosur* 📄

### • Comentarios iniciales



**Enrique Iglesias**  
*Presidente del BID*  
*1988-2005*  
*Secretario Gral. Iberoamericano*  
*2005-2014*



**Sergio Amaral**  
*Ministro de Ind. y Comercio Exterior*  
*2001-2002*  
*Embajador de Brasil*  
*ante EEUU, Reino Unido y Francia*



**Joaquín Almunia**  
*Comisario Europeo de Competencia*  
*2004-2007*  
*VP de la Comisión Europea*  
*2010-2014*

### • Diálogo entre los participantes

ARG 12.30 – 13.00  
ESP 17.30 – 18.00

### • Conclusiones y propuestas



**Federico Poli**  
*Director de Sistémica*



**Lino Barañao**  
*Asociado Sistémica*  
*Ministro de Ciencia, Tecnología*  
*e Innovación de Argentina*  
*2007-2018*



Florida 375 2°PISO A  
CABA, Argentina CP1005



contacto@spd.com.ar



spd.com.ar



@sistemicaarg



## **PARTICIPANTES**

### **Por el Consejo Asesor Internacional de SISTÉMICA**

- Beato, Paulina. Presidenta de la Barcelona Graduate School of Economics.
- Bianchi, Patrizio. Ex Ministro de Educación de Italia
- De la Torre, Augusto. Ex economista jefe para América Latina del Banco Mundial
- Fortunato, Piergiuseppe. Economista en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)
- Iglesias, Enrique V. Ex presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (1988-2005) y Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana.
- Molano, Walter. Economista Jefe de BCP Securities
- Ortiz, María Salvadora. Ex Directora de División Relaciones Externas de la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB (2006 - 2022)
- Rischynski, Guillermo. Ex Director Ejecutivo de Canadá ante BID.
- Rojas Irigoyen, Germán. Ex Ministro de Hacienda del Paraguay. Director del BID por Paraguay.

### **Equipo SISTÉMICA**

- Poli, Federico Ignacio. Ex Director Ejecutivo por Argentina y Haití ante BID
- Barañao, Lino. Ex Ministro de Ciencia y Tecnología de Argentina
- Mayoral, Mayoral. Ex Secretario de Comercio de Argentina
- Clot, Alejandro. Ex director ejecutivo de Aapresid
- Auer, Ricardo. Ex Gerente de Producción de Empresas Multinacionales
- Carassai, Hugo. Empresario y asesor de empresas agropecuarios y agroindustriales
- Ibarra, Sebastián Lucas. Director Ejecutivo de Sistémica



## Invitados especiales

- Almunia, Joaquín. Fue vicepresidente y comisario de economía de la Unión Europea además de ministro en dos ocasiones en su país, España.
- Fernando García Casas. Cónsul General de España en Buenos Aires. Embajador de España en Brasil (2018-22).
- Luis Tejada Chacón. Ministro Consejero de Embajada de España en Argentina.
- Viktoria Lövenberg, Jefa de la Sección Económica y Comercial de la Representación de la UE ante Argentina.
- José Octavio "Pilo" Bordón. Presidente del CARI. Embajador argentino ante Estados Unidos (2003-08) y Chile (2016-19).
- Marisa Bircher. Secretaria de Comercio Exterior y Secretaria de Mercados Agroindustriales de Argentina (2015-19)
- Félix Peña. Especialista en comercio internacional e integración. Ex Subsecretario de Integración económica americana de la Cancillería argentina.
- Eugenio Diaz Bonilla. Director Ejecutivo por Argentina y Haití en BID (2003-2012). Director del Centro Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)
- Fernanda Montí. Ex Directora de la Secretaría del MERCOSUR
- Carlos Malamud. Investigador Principal del Real Instituto Elcano.
- Roberto Arano. Presidente del CEU-UIA. Miembro del Centro Azucarero Argentino.



## Presentación

La integración del MERCOSUR con la Unión Europea (UE) se encuentra en un atolladero a pesar de que en junio de 2019 ambos bloques alcanzaron un acuerdo para la firma, ratificación e implementación de un tratado comercial entre los dos bloques. Este ha sido un proceso desafiante que ha avanzado a paso lento por las recurrentes diferencias entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, por un lado, y por las diferencias dentro de la UE, por el otro.

Una ventaja que existe en el potencial acuerdo es el aspecto relacional: nos conocemos mucho, tenemos mucha confianza y nos hemos relacionado muchas veces.

El «principio de acuerdo» es amplio: contiene reducciones arancelarias (tanto para productos agrícolas como para manufacturas) y propuestas ambiciosas sobre medidas no arancelarias que afectan al sector de servicios, la contratación pública, la inversión, las regulaciones del mercado laboral y las disposiciones medioambientales. Desde una perspectiva política y económica, el acuerdo comercial es extremadamente relevante para ambas partes y representa un importante paso en la integración económica global, compensando en parte el estancamiento de dos décadas de negociaciones multilaterales.

Por estas razones hemos elegido para el diálogo de la primera reunión de su Consejo Internacional el tema de cómo avanzar hacia la integración de MERCOSUR y la Unión Europea. Se consideró que la elección ha sido muy oportuna pues hay actualmente una ventana de oportunidad que conviene aprovechar.

Las siguientes son las conclusiones que destiló SISTÉMICA del conversatorio mantenido sobre la integración Unión Europea (UE) y MERCOSUR.

**Federico Ignacio Poli**  
Director de Sistémica

**Paulina Beato**  
Secretaria del Consejo Asesor  
Internacional de Sistémica



## **I- Un acuerdo civilizatorio**

¿Cómo se presenta el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea? Presentarlo como un acuerdo de libre comercio limita mucho su ámbito, ya que este es un acuerdo civilizatorio en el que estamos hablando de democracia, derechos humanos, ciencia, educación, tecnología, inversión, inversión en infraestructura, en energética y esperamos que, también, se puedan poner elementos adicionales como temas de lavado de dinero, evasión de impuestos, corrupción, etc. Es un tratado civilizatorio, el cual tiene un componente de comercio, pero es mucho más que eso.

## **II. Un momento oportuno para discutir el tema**

En Europa existe un generalizado convencimiento de que la firma del tratado con MERCOSUR es la piedra angular del reforzamiento de la alianza con América Latina. Lidera esta apuesta España, que tiene un stock de inversión directa de más de 66.000 millones de euros en el Mercado Común del Sur. En Bruselas, Josep Borrell, Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, ha priorizado el acuerdo que califica como el "más importante de la historia de la Unión Europea". Esta visión europea se afianza, sin duda, por la Presidencia de España en la Unión Europea en la segunda mitad del año 2023.

En América Latina, la elección de las cadenas de valor globales como fórmula de política industrial es un acicate a la integración. La llegada de Lula da Silva a la presidencia en Brasil y también, a la Presidencia del MERCOSUR, y su apuesta por el multilateralismo, por la autonomía estratégica y por el desarrollo sustentable, con la defensa de la Amazonía como eje de la política medioambiental, marcha de la mano con la de la UE.



## II. Los beneficios para MERCOSUR

Se consideró que el acuerdo con la UE es bueno para el MERCOSUR. Esta afirmación no significa que esté exento de problemas, como ninguna relación, como ningún acuerdo. Todas las relaciones fructíferas tienen su lado B sobre los que hay que trabajar.

Para los países del MERCOSUR significa un acuerdo con su principal socio inversor y el segundo socio comercial: la UE. La UE es un bloque económico que representa casi una cuarta parte del PIB global y es tres veces la suma de los PIB de los socios de los demás acuerdos comerciales del MERCOSUR. La culminación del acuerdo comercial UE-MERCOSUR generará un aumento importante de los flujos comerciales de los países del MERCOSUR (Según estudios de Timini y Viani (2020), en promedio, un crecimiento del 15% para las importaciones y exportaciones) y un incremento directo del PIB de estos países de entre el 0,3% y el 0,7% en el medio plazo.

América Latina tiene una inmensa capacidad de participar en la economía mundial a partir de sus recursos naturales: recursos minerales, hidrocarburos, la capacidad de multiplicar su capacidad alimentaria y, además, su reservorio de agua. Desde el punto de vista de la Argentina, por lo menos, y del MERCOSUR, hay que pensar esto en toda la cadena de producción.

**Las externalidades del tratado para MERCOSUR.** Las externalidades del tratado para América Latina son 3: disminuir la volatilidad económica, impulsar el desarrollo de las inversiones y llevar adelante una apertura negociada. Así, cuando existe un tratado al que hay que ajustarse, las políticas económicas a seguir no pueden ser "cualquier cosa", deben ser consistentes con los tratados internacionales. Por lo tanto, esa es, de por sí, una externalidad positiva. La otra es el desarrollo de las inversiones que van a estar asociadas a ese flujo comercial. En el caso del gas, que tiene que ser licuado para poder ser exportado, se requieren plantas y, por ende, inversiones. Cada planta puede requerir 5 mil millones de dólares y se necesitarían 3 o 4 plantas. Por lo tanto, todo ese conjunto de inversiones está relacionada con ese comercio, que está relacionado, a su vez, con la



transición energética y con el aumento de la productividad de la economía de nuestros países.

La tercera externalidad es que Argentina y Brasil son países bastantes cerrados: la apertura comercial externa está alrededor del 11% del PBI. Es imperioso que los países del MERCOSUR tengan una mayor apertura al comercio internacional. Hay dos vías para hacer esto: una forma unilateral, como han hecho algunos países de América Latina, o de una forma negociada. El primer aumento de la apertura económica de Argentina y Brasil ha sido negociado a través del Mercosur. Se considera que el mejor camino para la apertura económica es negociar con el mundo, en este caso con la UE, que es un mercado con 250 millones de habitantes.

**Reconversión productiva en el marco de la Cuarta Revolución Industrial.** Frente a la velocidad y amplitud de los cambios económicos de la Cuarta Revolución industrial, este acuerdo, y las nuevas alianzas que se podrían generar, puede brindar un marco institucional y un horizonte temporal al esfuerzo de reconversión productiva, obligando a una trama a la cual cuesta diseñar futuro, a hacer ese ejercicio. La reconversión productiva requiere tiempo, y este acuerdo prevé plazos suficientes para que el sector privado pueda ponerse a la altura del desafío competitivo. Se establece que el 87% del comercio del Mercosur se desgravará en plazos que van de 6 a 17 años y el 60% de las importaciones desde la UE se desgravará en plazos de entre 12 y 17 años (incluyendo los 2 años de plazo estimado para la entrada en vigor del Acuerdo).

Además, **la previsibilidad en las reglas de juego es un elemento fundamental para disparar inversiones.** En el caso de los ejercicios de integración, las decisiones unilaterales de ruptura de comercio, como ha sido moneda corriente en los últimos más de diez años del MERCOSUR, perjudican la radicación de inversiones en los países con los mercados de consumo más pequeños. La UE nos "prestará" su enforcement para el cumplimiento de los acuerdos, que la región no supo sostener en sus procesos de integración.





### III- Los beneficios para la UE

Para la UE, una integración económica más profunda con los países latinoamericanos puede ser una herramienta para promover una agenda más amplia de asociación con otros países y para diversificar sus cadenas globales de valor y sus exposiciones frente al entorno exterior. De hecho, las fortalezas de América Latina en producción de materias primas estratégicas (entre ellas, las energéticas) y la ventaja comparativa de la UE en tecnologías relacionadas con las energías renovables pueden generar importantes sinergias entre los dos bloques y reducir la exposición de la UE a otras áreas caracterizadas por una mayor inestabilidad geopolítica.

**La búsqueda de una autonomía estratégica.** Los europeos enfrentan una crisis muy difícil y están discutiendo cómo potenciar la autonomía estratégica. Esta no solo se refiere a cuestiones de seguridad, sino, también, a estar dispuestos a atender con mayor eficacia por una transición a una economía que luche contra el cambio climático, una economía digitalizada para defender sus intereses de forma eficaz, tomando la iniciativa y no a la defensiva, con proteccionismo. Los intereses económicos de Europa y Estados Unidos son diversos pese a una visión política similar en términos de valores (democracia, derechos humanos, libertad). En este marco, se consideró que hubo un cambio de postura de los países de la UE respecto al acuerdo con MERCOSUR por las consecuencias energéticas de la guerra, que afecta de modo diferente a Estados Unidos y a Europa. Sumado esto al *New Green Deal*, lanzado por la Comisión Europea, el acceso a los mercados de América Latina, por parte de los países europeos, se convierte en más relevante estratégicamente.

Dado que la mirada de la UE se posó en América Latina con un impulso renovado, en el último año, dados los cambios geopolíticos mencionados, se consideró que existe un *momentum* para empujar la ratificación del Acuerdo. Ese es el nuevo marco en el que se debe desbloquear el nuevo acuerdo de UE-Mercosur, ahora que España presidirá el Consejo de la UE. Se consideró que, si bien España no va a poder resolver el bloqueo, está comprometida a destrabar todos los obstáculos posibles para poder allanar el terreno para que se pueda reconstruir la relación con una visión política y estratégica de largo alcance.



#### IV. Las amenazas al acuerdo

La ratificación del Tratado se da en un contexto que ha cambiado en los 20 años del proceso de negociación e incluso en los últimos cuatro desde la firma del entendimiento:

**La addenda verde.** En 2023 apareció la addenda verde al tratado. En la reticencia del Parlamento Europeo a ratificarlo tuvo mucho peso que Bolsonaro fuera el Presidente de Brasil, ya que constituía un riesgo en la lucha contra el cambio climático. Pero, también, hubo una vuelta al proteccionismo dentro de la Unión Europea y en las relaciones internacionales y se consideró que la misma es la excusa que pueden usar los detractores y opositores al acuerdo afirmando que los europeos quieren cambiar el tratado. En realidad, **las limitaciones que impone la addenda verde estarán operativas con independencia del tratado.** Si los países de América Latina quieren interrelacionarse con el mundo, crecientemente van a tener que cumplir con las normas ambientales. Por lo tanto, con tratado o sin tratado, el ingreso de todos los productos a la UE de cualquier país va a tener que ajustarse a estas regulaciones. Plantear esto como una reapertura del acuerdo, esconde de cualquiera de los dos lados, actitudes proteccionistas más que miedos reales a los beneficios del tratado.

**El nuevo escenario geopolítico como amenaza.** Desde que se firmó el acuerdo Unión Europea-Mercosur hasta ahora ha habido cambios geopolíticos profundos que deben ser tenidos en consideración para que el mismo tenga éxito:

- Las tensiones entre EE. UU. y China se exacerbaron con Trump y se mantuvieron con Biden, lo cual afecta a todo el mundo, provocando actitudes defensivas, con proteccionismo y reticencia a los grandes acuerdos entre economías que deben abrirse más e interconectar sus flujos económicos y tecnológicos.



- El mundo post-pandemia y de la guerra en Europa está empezando a generar un clima de dudas y cuestionamientos que no hubiéramos imaginado hace un par de años. La aparición del friend-shoring o near-shoring puede acabar con el multilateralismo de la Ronda Uruguay del GATT. Hace 20 años cuando se empezó a discutir este acuerdo no teníamos la presencia imponente de China en el comercio exterior.
- El escenario geopolítico está más tensionado que nunca en los últimos 70 años, en el marco de la guerra entre Ucrania y Rusia, y la ruptura entre Europa y Rusia, las tensiones entre EEUU y China. Las necesidades de los países europeos y latinoamericanos tienen que alinearse en ese escenario de tensión sin tener que volcar todas las apuestas a uno de los polos.
- Se calificó al mundo actual como el de un bipolarismo conflictivo, pero no hegemónico. Conflictivo por lo mencionado arriba y no hegemónica porque tanto Rusia como Europa, Turquía, India, etc. por más que tengan una posición más cercana a alguno u otro de estos dos países, también pretenden lograr sus propios intereses.
- Se consideró que está claro que, en cuanto a valores, libertades, democracia y derechos humanos, Europa está del lado de los Estados Unidos, pero desde el punto de vista de los intereses tecnológicos y económicos no tiene porque seguir la misma línea de los EE.UU. Europa necesita encontrar modos de entenderse con todas aquellas partes del mundo, América Latina y, particularmente, MERCOSUR, que no tienen que estar alineados totalmente con un polo del eje en tensión.
- Hoy MERCOSUR no está presente como región en este diálogo de regiones con protagonismo. Se consideró clave el diálogo entre Europa y MERCOSUR, no sólo por razones económicas, tecnológicas y de estabilidad fiscal y monetaria, sino también porque es el lugar más cercano para mantener las mejores relaciones con realismo con Estados Unidos o China. La competencia entre esas dos potencias puede impedir resolver las problemáticas globales que debemos resolver entre todos.



## V- Algunas propuestas para considerar

- **Fomentar el diálogo para el empujar inversiones.** El diálogo fluido entre las partes es relevante a la hora de definir inversiones porque es muy importante el deseo de los exportadores, pero sino está alineado con las posibilidades y la visión estratégica de los compradores se va a seguir con ideas y sin proyectos efectivos. Este diálogo es fundamental para articular la vocación argentina para exportar y el interés en participar del negocio de mayor valor agregado. También saber que tenemos un socio principal que va a analizar con detenimiento y seriedad junto con nosotros las posibilidades reales en función de tener los recursos para invertir. Mientras se busca cerrar este acuerdo, también hay que ver qué cosas complementarias se van haciendo, para construir más confianza y para bajar desconfianzas que no tengan razones.
- **Los casos del litio y el gas.** Si Argentina aspira a tener una voz razonable en el mundo en materia de litio, no puede hacerlo sin Bolivia y Chile y sin el marco de un acuerdo con la Unión Europea. La Argentina tiene una oportunidad excepcional en materia de gas, si actúa con seriedad y muestra estabilidad. El gas es el combustible fósil menos contaminante y es esencial para una transición hacia las nuevas energías. Pero existe una ventana de oportunidad temporal, no será un recurso que se podrá explotar durante los próximos 50 años. Existe una oportunidad excepcional para el desarrollo doméstico del gas pues Argentina está conectada con Chile, así como también con Brasil y los otros países vecinos (Bolivia). Se necesita articular con aquellos países a los que se les va a exportar commodities para acordar una política de exportación de gas licuado.
- **El caso de los alimentos.** América Latina produce el 40% de los alimentos que se consumen a nivel mundial. El gran crecimiento del consumo vendrá de África sub-sahariana y del Sudeste asiático y el desafío cuantitativo surge de la necesidad de proveer alimentos a una población que llegará a los 9 mil millones de personas en el 2050. La región tiene una nueva oportunidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes en el proceso de alimentar al mundo. Es posible pensar que las cadenas agroalimentarias en América Latina pueden ser una de las principales fuentes de divisas



y generación de empleo. Pero esto requiere de una rápida implementación de nuevas tecnologías y de una red que permita el desarrollo de cadenas regionales de valor y su vinculación con los mercados internacionales. Una alianza entre la tecnología europea en producción de alimentos y las materias primas originales de la región, por ejemplo, es un camino que ya empezó a ser recorrido por algunos proyectos y que debería profundizarse en el marco de este acuerdo.

- **Despejar la amenaza proteccionista.** Respecto a la agenda verde, hay una cuestión que se debería dejar clara: ¿con qué criterios, institutos, laboratorios, metodologías, similar a lo que se hace con los aspectos industriales, se basa al respecto a la cuestión de las huellas de carbono, de la deforestación y demás para los productos agro alimenticios? Es decir, cómo se va a determinar y qué intervención van a tener nuestros países en la determinación de las huellas de carbono. "Van a venir los europeos y nos van a decir esto sí y esto no, sin ninguna intervención nuestra". Es un campo que hay que despejar urgentemente para evitar las tentaciones de querer reabrir el tratado, bajo el argumento de que se está reabriendo con esta addenda, y así volver a pasarnos 10 años más discutiendo, donde las condiciones internacionales van a volver a variar, seguramente en un sentido negativo. Por lo tanto, se requiere ponerle mucha cooperación e inteligencia a la determinación de la forma en cómo se van a realizar estas mediciones.
- **La necesidad de una agenda positiva.** Se consideró que para que los países de América Latina tomen ventajas del acuerdo, más allá del sector agroalimentario, se debería implementar políticas complementarias, una agenda positiva de políticas tecnológicas e industriales. Sin la implementación de estas será difícil que se maximicen los beneficios de un acuerdo de este tipo.
- **Impulsar un ERASMUS Euro-latinoamericano.** Como se vio, hay un problema muy fuerte de posicionamiento de Europa y de América Latina, ya que volvemos a ver el mundo como un enfrentamiento entre el Oriente post-comunista y el occidente postliberal. El riesgo es que, tanto Europa como América Latina, se pueden



encontrar al margen de los cambios que se produce en la economía, en la sociedad, en la investigación científica y en la industria. Por eso, una alianza fuerte entre Europa y América Latina es muy importante en los nuevos equilibrios del mundo. En este sentido, es central pensar cómo se pueden cruzar mucho más las relaciones entre los sistemas educativos de Europa y de América Latina, entre las Universidades, promoviendo un programa ERASMUS Eurolatinoamericano. En Europa, a partir del ERASMUS, se creó una comunidad real muy fuerte entre los estudiantes y los líderes. Es importante una inversión en programas de intercambios de alumnos de América Latina y Europa para que tengan conocimiento de los dos mundos. No alcanza con hacer acuerdos, es necesario crear comunidades entre personas que tienen capacidades de investigación y de manejar el cambio, que es la constante de estos tiempos.

### **Consideraciones finales**

En los debates fundamentales del próximo mes de julio, en el marco de la Cumbre UE-CELAC, se deberá sortear inteligentemente las diversas amenazas descritas con anterioridad para que se destrabe el necesario acuerdo sobre comercio e inversión entre MERCOSUR y la UE. Es una incógnita cómo puede influir en la ratificación del acuerdo el clima electoral en España, presidente temporario en este semestre de la UE, y el resultado en las elecciones generales que tendrán lugar apenas unos días después del encuentro.

En ese sentido, es relevante prevalezca una visión pragmática que permita aparcar ciertos temas conflictivos, los políticos e ideológicos, para tratar de acordar en lo esencial el modo en que ambos bloques pueden conformar una integración estratégica en la oferta mundial de recursos naturales y en la participación de cadenas de valor industriales, donde haya oportunidades de agregado de valor y diversificación productiva para ambas partes. En base a un pasado cultural compartido, se puede forjar juntos un futuro para ambos bloques de naciones que les pueda dar autonomía, más allá de la disputa global entre China y Estados Unidos.



**Sistémica**  
Asesoramiento estratégico  
y gestión para el desarrollo



Florida 375 2° PISO A  
CABA, Argentina CP1005



[contacto@spd.com.ar](mailto:contacto@spd.com.ar)



[spd.com.ar](http://spd.com.ar)