

## La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de “volver al mundo”

**Carlos Bianco - Paula Español - Fundación Grupo Efecto Positivo  
Andrés Larisgoitia - Jorge Marchini - Luciana Ghiotto  
Damián Paikin - Félix Peña - Tamara Perelmutter**

**AGOSTO 2018**

- Desde hace más de dos décadas se realizan negociaciones para tratar de concretar la posibilidad de concretar un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. El gobierno de Cambiemos ha tomado esta posibilidad como una política clave en diferentes sentidos, aunque se carece de estudios de impacto que permitan evaluar con claridad qué beneficios y problemas traería un acuerdo de estas características. Ante esta falta, el presente documento reúne aportes de diferentes voces, con pluralidad de perspectivas, para reconstruir la situación de la negociación actual, señalando en especial aquellos aspectos particularmente sensibles o riesgosos.
  - Antecedentes y contextos de una larga negociación bi-regional:  
Qué nos enseñan para entender su futuro, por Félix Peña
  - El Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea en términos comerciales:  
¿Un posible vehículo para el fin del propio MERCOSUR?,  
por Damián Paikin
  - Impacto sobre el sector industrial de la negociación MERCOSUR -  
Unión Europea, por Paula Español
  - Tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE: más problemas  
para la clase trabajadora argentina, por Andrés Larisgoitia y Carlos Bianco
  - Las PYMES argentinas rechazan un acuerdo asimétrico y apurado  
contrarreloj, por Jorge Marchini
  - El Acuerdo Mercosur - UE y las futuras implicancias en el área de pro-  
tección de las inversiones extranjeras, por Luciana Ghiotto
  - El impacto sobre la salud de los Tratados de Libre Comercio, por GEP
  - Semillas, propiedad intelectual y Tratados de Libre Comercio,  
por Tamara Perelmutter



## Índice

---

■ <b>Introducción.</b> _____	<b>5</b>
■ <b>Antecedentes y contextos de una larga negociación bi-regional: Que nos enseñan para entender su futuro</b> _____	<b>5</b>
Por Félix Peña	
■ <b>El Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea en términos comerciales: ¿Un posible vehículo para el fin del propio MERCOSUR?</b> _____	<b>7</b>
Por Damián Paikin	
■ <b>Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea</b> _____	<b>10</b>
Por Paula Español	
■ <b>Tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE: más problemas para la clase trabajadora argentina</b> _____	<b>13</b>
Por Andrés Larisgoitia y Carlos Bianco	
■ <b>Las PYMES argentinas rechazan un acuerdo asimétrico y apurado contrarreloj</b> _____	<b>16</b>
Por Jorge Marchini	
■ <b>El Acuerdo Mercosur - UE y las futuras implicancias en el área de protección de las inversiones extranjeras</b> _____	<b>17</b>
Por Luciana Ghiotto	
■ <b>El impacto sobre la salud de los Tratados de Libre Comercio</b> _____	<b>20</b>
Por Fundación Grupo Efecto Positivo	
■ <b>Semillas, propiedad intelectual y Tratados de Libre Comercio</b> _____	<b>22</b>
Por Tamara Perelmuter	
■ <b>Las Autoras.</b> _____	<b>25</b>



## Introducción

Desde hace más de dos décadas se realizan negociaciones para tratar de concretar la posibilidad de concretar un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. El gobierno de Cambiemos ha tomado esta posibilidad como una política clave en diferentes sentidos. Como gesto político, y en línea con su lema de “volver al mundo”, se busca cerrar el acuerdo con efusiva celeridad. De una negociación que abarcaba temas de integración política y cooperación internacional, el actual gobierno se ha enfocado exclusivamente en temas económicos, con énfasis en el libre comercio y las garantías al derecho corporativo. En tal sentido, diversos actores se estarían viendo afectados por las negociaciones en curso, conocidas por sucesivas filtraciones.

Para analizar la situación, la Fundación Friedrich Ebert y el Centro de Estudios de la Estructura Económica organizaron el encuentro “La Argentina frente al acuerdo MERCOSUR - Unión Europea: Un debate desde la óptica del desarrollo”, invitando a representantes de diferentes sectores, incluyendo al propio gobierno. Según surgió de ese evento, se carece de estudios de impacto que permitan evaluar con claridad qué beneficios y problemas traería un acuerdo de estas características.

Ante esta falta, el presente documento reúne aportes de diferentes voces, con pluralidad de perspectivas, para reconstruir la situación de la negociación actual, señalando en especial aquellos aspectos particularmente sensibles o riesgosos. Se abordan así, sucesivamente, los antecedentes de la negociación, la situación comercial entre socios, el impacto sobre el sector industrial, sobre los trabajadores y trabajadoras, sobre las PYMES, sobre la protección de inversiones extranjeras, el impacto esperado de la negociación de patentes en términos de salud y soberanía alimentaria. De conjunto, el documento permite iluminar zonas grises del actual ímpetu de negociación.

## Antecedentes y contextos de una larga negociación bi-regional: Que nos enseñan para entender su futuro

Félix Peña

¿Cuáles son los factores que incentivan iniciar y, eventualmente, mantener a través del tiempo –incluso largo– una negociación entre dos protagonistas de las relaciones económicas internacionales, tales como, por ejemplo, el Mercosur y la Unión Europea? ¿En qué forma inciden la percepción que ambas partes tienen sobre el respectivo contexto externo, sea para iniciar o luego mantener durante un plazo largo un proceso negociador? Son éstas algunas de las preguntas que resultan pertinentes a la luz de la experiencia del largo proceso negociador bi-regional entre la UE y el Mercosur, y de las incertidumbres que aún se visualizan sobre su futuro, incluso inmediato.

Y es que tras unos veinte años del inicio de las negociaciones bi-regionales, resulta difícil hacer un pronóstico sobre su futuro. Como suele ocurrir, ambos lados reiteran su optimismo en concluir, incluso este año, este proceso negociador. Pero, en todo caso, se estima que la firma de un acuerdo bi-regional y luego los pasos hacia su puesta efectiva en vigencia, demandarían alrededor de unos tres años más. Incluso en una perspectiva optimista al respecto, cabe tener presente que otros antecedentes nos recuerdan que suelen surgir obstáculos que eventualmente conducen al fracaso de un acuerdo ya firmado, al menos en su versión original. El caso reciente del TPP es ilustrativo al respecto.

En la realidad, el proceso que condujo a encarar las negociaciones bi-regionales formales, se inició unos diez años antes con la creación en 1991 del Mercosur. Un factor fue el que ambas regiones captaron la señal enviada con el lanza-



miento de la Iniciativa de las Américas por el Presidente de los EEUU, en el sentido de iniciar la construcción de un área de preferencias comerciales en las Américas. La percepción de un triángulo histórico en las relaciones comerciales entre los países del Mercosur, los EEUU y países europeos, adquirió entonces la plena vigencia de sus raíces profundas. Fue especialmente en una reunión bi-regional realizada en 1992 en Guimaraes (Portugal), en la que comenzó a recorrerse el camino que conduciría en 1995 a la firma del acuerdo marco bi-regional entre la UE y el Mercosur (aún vigente y bastante subutilizado) y luego en 1999 al comienzo de las negociaciones formales sobre compromisos de alcance preferencial, aún no concluidas. Por un tiempo las negociaciones bi-regionales coincidieron con el desarrollo de las de un área de preferencias comerciales en las Américas (el ALCA). Ambos procesos negociadores se interrumpieron casi simultáneamente al promediar la primera década de este siglo. Luego de la Cumbre de Madrid en el 2010 se reinició gradualmente el camino de la negociación bi-regional trans-atlántica.

En esos momentos fundacionales de la integración bi-regional, el contexto externo era propicio para que ambos lados percibieran interés en encarar las negociaciones, imaginando que ellas tendrían efectos de ganancias mutuas, tanto en una perspectiva económica y comercial, como en una perspectiva política. O al menos eso es lo que les convenía decir que entendían como algo viable y conveniente.

Las negociaciones han sido largas, en parte por sus sucesivas interrupciones. Ambas partes aún consideran que es posible concluir las con un escenario de ganancias mutuas. Pero el contexto en el que ellas se insertan ha cambiado mucho. Ni el Mercosur ni la UE tienen hoy el mismo grado de credibilidad externa que tenían en esos momentos fundacionales. En el caso europeo,

entre otros factores, el denominado Brexit y la percepción de un creciente euro-escepticismo, no contribuyen a la atractividad de los compromisos de integración asumidos. En el caso del Mercosur, se han acentuado en los últimos tiempos interrogantes sobre los alcances reales del proceso de integración y sobre su sustentabilidad. Pero y, sobre todo, en ambas regiones se ha instalado la idea de que el mundo actual ofrece —y seguirá ofreciendo quizás por mucho tiempo—, múltiples opciones para la inserción internacional de todos los países, cualquiera que sea su tamaño relativo y su ubicación geográfica.

Es posible entonces que hacia adelante se observará, en ambas regiones, más un debate de tipo metodológico que existencial sobre cómo encarar las relaciones recíprocas, especialmente cuando se pretende otorgarles un alcance preferencial. O sea, que más que discutir sobre las posibles ventajas mutuas, económicas y políticas, de una relación preferencial, el debate se concentraría en los aspectos metodológicos de la integración bi-regional. Esto es, centrar las negociaciones en cómo lograr, en qué sectores, y en qué plazos, tratamientos preferenciales que apunten a ganancias mutuas, y que sean conciliables con los compromisos asumidos o que puedan asumirse con terceros países.

Este desplazamiento hacia el plano metodológico, implicaría que ambas partes reconozcan que conceptos y métodos empleados en el plano de la integración económica, han entrado ahora a una revisión profunda. Y quizás se han vuelto obsoletos. Un ejemplo es lo que muchas veces se argumentó —especialmente del lado europeo— sobre cuál era la única fórmula para negociar preferencias comerciales compatibles con la normativa del sistema multilateral y, en especial, con el artículo XXIV del GATT.

Lo concreto es que, si eventualmente no se pudiere cerrar el acuerdo birregional en un plazo



razonable, el hecho que se siga valorando la relación preferencial entre el Mercosur y la UE, puede conducir a evitar una crisis existencial profunda y, en su lugar, a poner el acento en revisar en forma creativa los métodos para construirla hacia el futuro. Tal revisión metodológica podría implicar aceptar, entre otras innovaciones a lo que parece haber sido el criterio con el cual se ha negociado hasta ahora, un mayor gradualismo y flexibilidad, así como aproximaciones de alcance sectorial en los compromisos que se asuman.

Una consecuencia práctica podría ser el revalorizar como instrumentos funcionales a la actual realidad, el acuerdo marco concluido en 1995 y, a la vez, a desarrollar una mayor conectividad entre las negociaciones Mercosur-UE, con las que se encaren en el futuro para profundizar los compromisos ya asumidos entre la UE y los países de la Alianza del Pacífico, así como eventualmente con otros países latinoamericanos, especialmente los que son miembros de la ALADI.

## **El Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea en términos comerciales: ¿Un posible vehículo para el fin del propio MERCOSUR?**

Damián Paikin

Al hablar de Tratados de Libre Comercio en la actualidad, se suele hacer referencia a acuerdos donde, paradójicamente, el comercio de bienes no es lo central. Patentes, compras gubernamentales, trato nacional de inversiones, servicios y otros capítulos aparecen como determinantes para analizar el impacto entre los firmantes.

Sin embargo, en el caso del posible acuerdo MERCOSUR – Unión Europea (UE), esta premisa no se cumple, o al menos no cabalmente. Aquí, por la particularidad de los bloques intervinientes, y sobre todo por el MERCOSUR, alejado de las firmas de tratados durante los años 2000, la centralidad de la discusión sobre comercio de bienes sigue estando vigente, más allá de los análisis que se puedan hacer sobre el resto de los capítulos.

En este marco la pregunta sobre qué se ganaría en términos de acceso a mercados y qué se debería resignar es clave, particularmente para la Argentina que se encuentra en una situación de déficit de sus cuentas externas. La respuesta obliga a una doble reflexión. Por un lado, la mirada bilateral sobre el comercio entre los bloques. Pero, por otro lado, un análisis acerca de qué impacto tendría el acuerdo en el comercio regional, principal sostén del esfuerzo exportador argentino.

En relación al primer punto, vale mencionar que se plantea en las negociaciones un modelo de acceso a mercado (por parte del MERCOSUR, con períodos y desgravaciones diferenciadas) a cambio de un programa de cuotas, término que desde el inicio se aleja de la idea de libre co-



mercio. Particularmente tanto para el biodiesel como para la carne vacuna (principales productos argentinos de exportaciones), la noción de cuotas de libre acceso se hizo presente desde el inicio, incorporando incertidumbre no sólo en el monto de la misma, sino en su distribución entre los países del MERCOSUR.

Contra la idea de que un acuerdo de estas características aumentaría el comercio entre las partes, la regulación de los principales productos argentinos de exportación mediante cuotas pone al país frente a un escenario de mayor déficit en su comercio con el viejo continente, el cual históricamente se ha mostrado desequilibrado.

Es decir, está incluso en debate si el acuerdo beneficiaría a sectores, que además tienen un bajo impacto en términos de empleo. Más aún, lo que queda claro es que afectaría al sector manufacturero, lo que tendería a consoli-

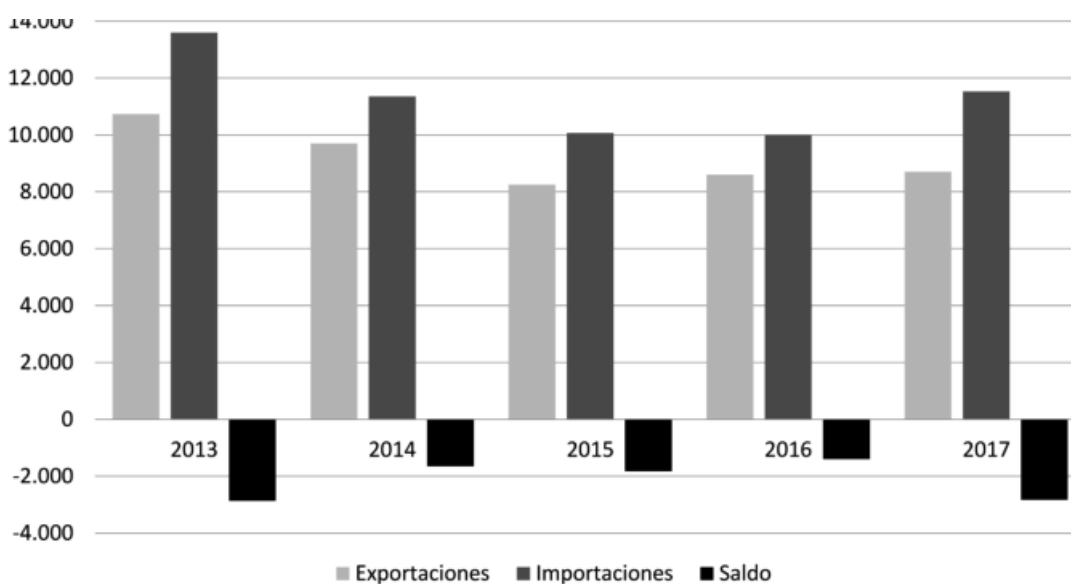
dar el déficit en el comercio exterior, restando aún más divisas a una economía sedienta de ellas. Por tanto, en líneas generales, el acuerdo no sería particularmente positivo en términos comerciales.

Pero es en el segundo punto (el impacto en el comercio regional), donde entendemos que se debe colocar mayor interés. Específicamente, en el futuro del sector automotriz.

El MERCOSUR, más allá de sus múltiples problemas, supuso para la Argentina el reemplazo de la UE como su principal socio comercial por Brasil, generando con ello un proceso de desprimarización de su comercio exterior. En este camino, gran parte de este éxito se concentra en el manejo del sector automotriz, el cual explica por sí sólo más del 40% de dicho comercio y tiñe con su sesgo las relaciones entre ambos países.

Gráfico 1

Comercio Argentina-UE, en millones de U\$, últimos 5 años





Desde fines de los años '80, con los primeros acuerdos entre Argentina y Brasil, se optó por entregar a las terminales existentes (principalmente europeas y norteamericanas) un importante mercado unificado con un arancel alto de protección. Éste se ubica hoy en el 35%, bajo el concepto de comercio regulado a partir de la cláusula flex que en la actualidad “permite” a Brasil importar 1,5 dólares por cada dólar que exporta Argentina a su mercado. Este modelo es el que determinó la centralidad del sector y la diversificación de los polos productivos automotrices tanto en la Argentina como en Brasil. Justamente, todo este mundo es el que puede desaparecer con el acuerdo MERCOSUR-UE. Según lo que se conoció en el último mes, se espera que quede firme en la propuesta la reducción inicial al 17,5% del arancel durante 7 años, para luego avanzar en el lapso de 8 años al 0%<sup>1</sup>. Evidentemente las terminales europeas nada

tienen que decir sobre esto, pues les resulta indiferente dónde se produzcan los autos. De hecho seguramente esta liberalización irá a favor de sus lógicas de organización de la producción a escala global. Pero para los trabajadores directos e indirectos del sector, y para los países, el acuerdo puede determinar el debilitamiento o la desaparición de un sector central de sus economías tanto en términos de empleo, como de incorporación y derrame de tecnología.

En definitiva entonces, con la negociación del sector automotriz, el acuerdo MERCOSUR-UE puede tener un impacto mucho mayor al propio de la relación entre ambos bloques. Este impacto sería la ruptura del eje del comercio argentino-brasileño, el cual por fuera de este sector, se encuentra cada día más golpeado por el imparable avance chino sobre la región (tabla 1).

Tabla 1

## Participación Argentina y China en las importaciones brasileñas (2002-2016)

Descripción Sector	Part. Argentina			Part. China		
	Prom. 2002-2004	Prom. 2014-2016	Variación Lineal	Prom. 2002-2004	Prom. 2014-2016	Variación Lineal
Total	12%	6%	-6%	6%	18%	12%
Cereales	71%	36%	-35%	0%	0%	0%
Vehículos automoviles, tractores, velocipedos y demas vehiculos	27%	34%	7%	1%	5%	4%
Plásticos y sus manufacturas	19%	8%	-9%	1%	12%	11%
Maquinaria y aparatos mecánicos sus partes	3%	2%	-1%	3%	22%	19%
Productos químicos diversos	12%	7%	-5%	1%	6%	5%
Químicos orgánicos	4%	1%	-3%	7%	21%	14%
Vegetales comestibles, raíces y tubérculos	68%	37%	-31%	10%	39%	29%
Lacteos, huevos de las aves, miel natural	49%	40%	-9%	0%	0%	0%
Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	22%	8%	-22%	0%	18%	18%
Madera y manufacturas de madera, y carbón de leña	60%	13%	-47%	3%	29%	26%
Filamentos Sintéticos	19%	1%	-18%	4%	32%	28%

Fuente: Paikin, Damián y Dulcich, Federico (2016) “El sexto socio del MERCOSUR. Estudio sobre la participación China en el comercio regional”, Revista de Políticas Públicas N° 12, UNLA, Lanús.

<sup>1</sup> Diario Valor Económico “Mercosul oferece cota para carro europeu com tarifa 50% menor durante sete anos”, 26 de Junio de 2018. Disponible en <https://www.va->

[lor.com.br/brasil/5618949/mercosul-oferece-cota-para-carro-europeu-com-tarifa-50-menor-durante-sete-anos](https://www.valor.com.br/brasil/5618949/mercosul-oferece-cota-para-carro-europeu-com-tarifa-50-menor-durante-sete-anos) (último acceso 8/7/2018)



En este contexto, la propia base material del MERCOSUR podría entrar en crisis, y con él la factibilidad real de contar con una plataforma desde la cual pensar una salida autónoma para Sudamérica. En tiempos difíciles, donde las debilidades de nuestras naciones deberían ser paliadas con políticas regionales y más integración frente a amenazas concretas como el caso chino, avanzar en este acuerdo va en el camino errado, en contra de los sectores productivos y el trabajo nacionales.

Sin embargo, a contra mano del mundo y soñando ser parte de un renacer librecambista que sólo ellos ven, nuestros gobiernos avanzan en estas iniciativas que sólo aumentarían los problemas que ya atravesamos. Perder la región sería, para la Argentina, su golpe final. Esperemos no lo logren.

## **Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea**

Paula Español

La negociación entre los bloques del Mercosur y la Unión Europea (UE) lleva largos años. Se trata de un Acuerdo de amplio alcance, con importantes áreas en discusión, que tendría un fuerte impacto sobre diversos aspectos socio-económicos en Argentina. En esta nota, el análisis se centrará en lo que está en juego en materia industrial y en sus sectores productivos.

Se trata de una negociación de dos bloques de peso a escala internacional, que representan el 27% del PIB mundial y cuyo flujo de comercio en los últimos años promedió USD 135 mil millones. Sin embargo, un elemento clave de la negociación es la diferencia de desarrollo relativo entre las regiones, ya que en este caso, un acuerdo de libre comercio sin condiciones especiales para la región de menor desarrollo implica una profundización de las asimetrías ya existentes.

De hecho, los principales puntos de conflicto en el estado actual de la negociación se encuentran en los sectores productivos que pueden verse fuertemente afectados por el libre ingreso de competidores. Y esto sucede para ambos bloques y no sólo en el de menor desarrollo económico. De hecho, Francia, Irlanda y Polonia quieren excluir o reducir el libre comercio del sector agrícola.

Si bien los documentos y las propuestas discutidas son en su mayoría secretos, la información que se hizo pública y las recientes firmas de Tratados de Libre Comercio (TLC) que viene llevando adelante Europa con distintos países de la región, dan una idea de hacia dónde apuntará el Acuerdo Birregional. La negociación gira en torno a 16 capítulos o áreas de negociación y entre los principales ejes que afectarían con ma-





por intensidad al sector industrial se encuentran: comercio de bienes, compras públicas, reglas de origen y propiedad intelectual (que incluye indicaciones geográficas).

En materia de comercio de bienes, se negocian los plazos de reducción progresiva de aranceles que no superarían los 15 años, con una pequeña canasta de exclusiones. La eliminación de aranceles en sectores manufactureros de alta y media-alta tecnología pone en riesgo la continuidad de una parte importante del entramado productivo argentino, en particular, la metalmecánica y el sector automotriz. La contrapartida europea en este capítulo es el acceso de los productos de origen agropecuario al mercado europeo, fuertemente restrictivo y con poca permeabilidad a los reclamos del Mercosur en materia de ampliación de cuotas.

Una negociación clara de las reglas de origen es fundamental para evitar que productos provenientes de regiones de bajos salarios –fundamentalmente, asiáticos– ingresen en la región sin aranceles como si fueran manufacturados en Europa. Si bien los sectores mano de obra intensiva –calzado, marroquinería, textil e indumentaria – están mayormente expuestos a esta amenaza, no son los únicos –sectores de la metalmecánica y bienes de capital también se verían afectados. A esto se suma una posición fuerte de los negociadores europeos por dar de baja los regímenes de admisión temporaria y draw back, utilizados por los países del Mercosur.

En materia de compras públicas se negocia el acceso de las firmas europeas para participar en las licitaciones de construcción de autopistas, aeropuertos, puentes, líneas ferroviarias y del sector público en general, bajo iguales condiciones que las nacionales. Este punto está basado en el Acuerdo sobre Contratación Pública firmado en el marco de la OMC, del cual ningún

país del Mercosur es miembro. Así, queda relegado el rol del Estado como comprador para generar estrategias de desarrollo e industria nacional. Este capítulo afecta a todos los sectores proveedores del Estado, con particular énfasis en aquellos de mayor contenido tecnológico que requieren contratos estables en el tiempo para su desarrollo y consolidación.

El capítulo dedicado a derechos de propiedad intelectual corre con una suerte parecida: la UE fija sus parámetros en función de acuerdos internacionales a los que los países del bloque sudamericano no están adheridos. Los sectores más afectados en estos aspectos por el tema de las patentes son el farmacéutico y el agroquímico. Por otra parte, el capítulo también incluye la negociación de indicaciones geográficas (IG) que afectaría fuertemente la industria alimenticia por el impedimento de utilizar marcas y nombres actualmente consolidados en el mercado nacional e internacional (principalmente en lácteos, vinos y bebidas espirituosas).

### ***¿Qué se comercia con la Unión Europea y cuales serían los sectores con mayor riesgo?***

Actualmente, la UE es un socio comercial importante para nuestro país. Entre 2015 y 2017, el 15% de las exportaciones totales se destinaron a dicho bloque, USD 8.500 millones anuales en promedio en los últimos años. En tanto, los productos enviados desde la UE representaron el 17% de las importaciones totales en el mismo período, aproximadamente USD 10.000 millones anuales. Las importaciones argentinas están concentradas en sectores de alto nivel agregado e intensivos en conocimiento, con el sector metalmecánico (38%) a la cabeza, seguido por autopartes (16%), químico (15%) y farmacéutico (12%). En el sentido contrario, el sector agrícola de cereales y oleaginosas (46%), junto con otros productos pertenecientes al



complejo alimenticio (32%), representan un 80% del total de ventas hacia el bloque europeo.

En el caso de que no se tomen los recaudos suficientes, la liberalización del comercio corre el riesgo de replicar y profundizar la relación asimétrica entre los bloques. Por un lado, implicaría un impacto negativo en las potencialidades de avanzar en la cadena de valor y generar empleos de mayor calidad, en sectores de valor agregado en los que la industria local demostró tener capacidades productivas - en este marco, el Mercosur insiste en mantener la cláusula de industria naciente, que le permitiría modificar aranceles para impulsar sectores productivos de interés propio. Por otra parte, debido a las restricciones de oferta de productos agrícolas que la UE insiste en mantener, en particular en el otorgamiento de cuotas, las ganancias por mayores exportaciones serían mínimas.

El resultado de llevar a cero el Arancel Externo Común de los bienes de origen europeo es doblemente negativo para la producción local: por un lado, por el propio aumento de las importaciones directas hacia Argentina y, por otro lado, por la disminución de exportaciones a nuestros socios comerciales dentro del bloque (principalmente Brasil), por el abaratamiento relativo de los productos europeos en sus mercados.

El rubro metalmecánico es, debido a las capacidades productivas con las que cuenta la UE, uno de los sectores industriales que mayor riesgo corre frente a una posible apertura comercial. Principalmente, para productos como motores, bombas, compresores y válvulas, que representaron el 28% de las compras del sector al bloque europeo. Asimismo, enciende una señal de alarma la producción local de maquinaria agrícola, ya que si bien no significan un elevado porcentaje en las importaciones actuales, la UE es un importante comercializador de estos productos a nivel mundial (18% Alemania y 8% Ita-

lia, respectivamente). Y de esta manera, pondría en riesgo la producción local de una actividad con gran potencial.

De forma similar, el sector de equipamiento eléctrico se ve amenazado por estas negociaciones. Se parte de un comercio profundamente deficitario para la Argentina, cuyas exportaciones anuales a la UE son de tan sólo USD 120 millones frente a un flujo de importaciones de aproximadamente USD 1.800 millones. El abaratamiento de los bienes europeos en la región podría desplazar hasta USD 330 millones de producción doméstica, ya que se debe tener en cuenta que no sólo afectaría las ventas en el mercado doméstico sino también las exportaciones al resto de los países del Mercosur, relevantes en este rubro manufacturero. Y esto sin contar el impacto de la negociación en materia de compras públicas, teniendo el sector de equipamiento eléctrico como destino de parte importante de su producción al Estado.

Otro sector fuertemente afectado por el devenir de la negociación es el automotriz, incluyendo las autopartes. En este caso, la UE exige una desgravación con menores plazos, sin período de carencia, es decir, comenzando la reducción lineal de los aranceles desde el inicio de la implementación del Acuerdo. El Mercosur solicita desgravaciones menos abruptas, ya que para Argentina y Brasil son entramados productivos de larga trayectoria y con importante generación de empleo -unos 40.000 puestos de trabajo estarían en riesgo en nuestro país- y de encadenamientos productivos, que difícilmente podrían resistir la eliminación completa de aranceles con una región líder en la industria automotriz.

En el caso del sector químico se debe hacer foco en la industria farmacéutica, una actividad que creció gracias a una estrategia promovida por el Estado. El impacto directo de una quita de aranceles no sería tan relevante como en



otros rubros manufactureros, ya que los productos de importación no suelen tener protección arancelaria importante. Sin embargo, la industria se vería afectada por los capítulos de la negociación que corresponden a la propiedad intelectual en diversos aspectos. Por ejemplo, una extensión en la duración de las patentes impactaría negativamente en el sector farmacéutico local, que produce medicamentos cuyas patentes han caducado.

La producción de textiles, indumentaria, calzado, marroquinería y muebles emplea gran cantidad de personas y, en general, sufre en mayor medida la competencia de regiones con mano de obra muy barata como China o el Sudeste Asiático. La liberalización total del comercio con la UE generaría algún impacto porque la mayoría de los productos cuenta con una protección arancelaria elevada, aunque el riesgo se reduce por el mayor precio de este tipo de productos cuando son efectivamente de origen europeo. En este sentido, adquiere relevancia la negociación de la cláusula de normas de origen, que establece determinadas reglas para estipular si un producto es originario del bloque europeo (en función del valor agregado sobre el valor total del producto) y que, de esta manera, ingrese al Mercosur con la preferencia arancelaria.

En definitiva, los acuerdos comerciales que se negocian en estos días no apuntan sólo a una reducción de aranceles y su consecuente liberalización del comercio, que ya de por sí generaría un impacto fuerte en la industria y el empleo. En particular, el Acuerdo UE-Mercosur incluye aspectos muy diversos en la negociación y contiene capítulos que ponen en jaque un conjunto de herramientas muy importantes para el desarrollo económico, casi igual -o más peligrosos- que la propia liberalización del comercio. Es por ello que esta negociación debe llevarse adelante con gran responsabilidad, para no hipotecar el futuro de nuestro país.

## **Tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE: más problemas para la clase trabajadora argentina**

Andrés Larisgoitia y Carlos Bianco

Como si no bastaran los impactos negativos sobre el empleo y los salarios que se derivan de las políticas domésticas implementadas por el gobierno de Macri, en el ámbito de la política exterior argentina se encuentra en estado avanzado de negociación el tratado de libre comercio (TLC) entre el Mercosur y la Unión Europea (UE). Desde el relanzamiento de las negociaciones en el año 2010 y hasta diciembre de 2015, el intento de la UE de imponer sus intereses terminó chocando con el objetivo del Mercosur de lograr un acuerdo equilibrado, que contribuya a reducir las asimetrías vigentes en la relación económica birregional.

Sin embargo, en mayo de 2016 se produjo un nuevo intercambio de ofertas a partir del cual han tenido lugar múltiples rondas de negociación y avances sostenidos para la firma del TLC. En cada una de estas rondas la UE ha ido consiguiendo permanentes concesiones por parte de los miembros del Mercosur, desesperados por firmar un acuerdo que funcione como una “señal a los mercados” de que nuestros países se acoplan decididamente al proceso de globalización neoliberal.

Si bien los textos oficiales y las ofertas intercambiadas están siendo negociados en secreto y guardados bajo cuatro llaves, las filtraciones de información y los datos revelados por informantes clave permiten reconstruir de manera fehaciente los distintos capítulos y cláusulas en negociación. Un rápido análisis de las mismas permite vislumbrar fuertes peligros del acuerdo en relación con los intereses más directos de la clase trabajadora argentina: la cantidad y calidad de la producción y el empleo.



En materia de bienes se prevé una amplia liberalización comercial, con una reducción a cero de más del 90% de los productos importados desde Europa, principalmente bienes manufacturados (automóviles, autopartes, químicos, plásticos, medicamentos, bienes de capital, etc.). A cambio de ello, la UE ofrece pequeñas cuotas arancelarias (es decir, con aranceles positivos) de un puñado de alimentos, que además permanecerán sujetos a estrictas regulaciones sanitarias que la UE utiliza bajo la forma de barreras comerciales camufladas.

Por otra parte, la UE exige a los países del Mercosur una mayor liberalización del comercio de servicios. Argentina es actualmente uno de los países más abiertos y desregulados del mundo en esta materia, como consecuencia de los compromisos asumidos en la OMC. Sin embargo, la UE solicita mayores avances en la liberalización de los sectores estratégicos que Argentina mantiene en reserva, tales como el transporte marítimo y fluvial. Asimismo, como el capítulo de servicios implica compromisos de "trato nacional", las empresas europeas pasarán a ser tratadas como si fueran locales, lo que impedirá una mayor regulación del capital extranjero y la posibilidad de imponer requisitos de desempeño a las transnacionales en materia de producción, inversiones, exportaciones, generación de empleo y transferencia tecnológica.

En el caso de la obra pública y las compras gubernamentales se está negociando la participación de las empresas europeas en las licitaciones en las mismas condiciones que las empresas nacionales. De esa manera, se elimina toda posibilidad de utilizar el poder de compra del Estado como herramienta para el desarrollo, uno de los pocos instrumentos permitidos todavía permitidos por el sistema multilateral de comercio.

Dentro del capítulo de propiedad intelectual se negocia la extensión de la duración de las patentes de los medicamentos y agroquímicos y la protección de los datos de prueba utilizados en los análisis clínicos. Así, se asegura un período de exclusividad adicional a los grandes laboratorios europeos que poseen las patentes, impidiendo la producción de medicamentos genéricos en laboratorios nacionales públicos y privados, encareciendo el precio de los mismos y reduciendo el acceso a la salud de nuestra población.

También se negocia la eliminación los regímenes de admisión temporaria, drawback y licencias de importación; la flexibilización de las reglas de origen para el comercio birregional; y la imposibilidad de que nuestras economías regionales puedan comercializar alimentos (vinos, quesos, frutas, verduras, etc.) de similares características a los europeos, que se encontrarán protegidos a través de múltiples y nuevas "indicaciones geográficas". En suma, se trata de un cúmulo de cláusulas y disposiciones que impactan negativamente sobre la producción y el trabajo nacional en todos los sectores productivos: productos industriales, servicios, obras públicas y cultivos regionales. Y todo esto sin obtener casi ganancias de la apertura del mercado europeo.

Tal es así que los negociadores argentinos reconocen off-the-record que se trata de un acuerdo para nada beneficioso para el país en términos comerciales, ya que existen escasísimas oportunidades para incrementar las ventas hacia Europa, una competencia mayor para nuestras exportaciones hacia el mercado brasileño y múltiples y variadas amenazas de avalancha importadora de manufacturas europeas.

Si bien los países del Mercosur no se han molestado en realizar estudios oficiales y actualiza-



dos sobre los impactos productivos y comerciales del acuerdo, existe como antecedente un estudio realizado en 2013 por la Cancillería argentina, en donde se observa que sólo la UE obtendría un superávit comercial adicional como resultado del acuerdo. Tanto Argentina como Brasil sufrirían un déficit comercial adicional al actual. En el caso de Argentina, éste sería producto de un doble efecto negativo: una caída de las exportaciones totales, como resultado de una caída de las ventas externas a Brasil ante la erosión de las actuales preferencias comerciales existentes en el Mercosur mayor al incremento de las mayores ventas a la UE; y un fuerte incremento de las importaciones argentinas provenientes de Europa en virtud de las preferencias otorgadas al viejo continente.

En términos sectoriales, los productos con mayores oportunidades para la Argentina serían aquellos vinculados al complejo alimenticio, particularmente los productos de carne bovina, en caso de que se otorgue una cuota mayor a la miseria prometida hoy por la UE al Mercosur (70.000 toneladas de carne, entre fresca y congelada). Por su parte, la reducción de las exportaciones argentinas a Brasil se explicaría fundamentalmente (80%) por tres sectores productores de manufacturas de origen industrial: automotores y sus partes; químicos, caucho y plásticos; y maquinaria y equipo. Se trata de los mismos sectores que se verían mayoritariamente (70%) afectados por el ingreso multiplicado de productos europeos.

En materia de empleo, un reciente estudio realizado por el Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior (ODEP) de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), señala que de firmarse el acuerdo se perderían en Argentina unos 186.000 empleos industriales, lo que equivale a más del 11% del total de empleos manufactureros en nuestro país. La caída de los puestos de trabajo

se concentraría en los sectores de la metalmeccánica, los llamados “sectores sensibles” (textiles, confecciones, calzado, juguetes, etcétera), automotriz y autopartes, y químico, entre los principales.

En suma, de firmarse el acuerdo se produciría una fuerte reprimarización de las exportaciones argentinas, en detrimento de ventas de productos industriales de mayor valor agregado y contenido tecnológico vinculados al comercio con el resto de los países del Mercosur. Por el contrario, se acentuaría el patrón importador de nuestro país de productos manufacturados provenientes de la UE, lo que profundizaría la tradicional inserción internacional de Argentina como proveedor de materias primas y alimentos e importador de manufacturas de mayor valor agregado y contenido tecnológico.

Trece años después de que se produjera el rechazo a la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), nos encontramos en un punto similar. Si bien la negociación entre el Mercosur y la UE no tiene la misma connotación negativa, se trata de un acuerdo tremendamente ambicioso que excede claramente los temas estrictamente comerciales, aún más nocivo que el ALCA para las posibilidades de desarrollo futuro de nuestra región. Estamos ante la consumación en tiempo real de una tragedia histórica para las posibilidades de industrialización y desarrollo futuro de la Argentina, con consecuencias que serán irreversibles sobre el tejido industrial y sobre la posibilidad de generar empleo de calidad y bien remunerado en nuestro país.



## **Las PYMES argentinas rechazan un acuerdo asimétrico y apurado contrarreloj**

Jorge Marchini

Las pymes en Argentina representan el 99% de las empresas del país. De ellas, más de la mitad se vinculan a actividades industriales, productivas y servicios transables, y concentran más del 40% del empleo formal del país. Desde su perspectiva, entonces, resulta imprescindible tomar posición sobre qué tipo de acuerdo con Europa puede ser complementario y no desequilibrante para su actividad, para no dejarse llevar por enunciaciones superficiales sobre las ventajas del libre comercio.

La trascendencia de las negociaciones en marcha hubiera requerido por lo tanto en todo momento que éstas fueran conocidas en forma amplia y puestas en debate público. No ha sido así.

Resulta paradójico que desde el gobierno argentino en forma recurrente se haya reiterado “el compromiso absoluto con la transparencia”, pero solo se haya informado en pocas reuniones protocolares generalidades sobre la marcha de las negociaciones. No se ha dado participación a los sectores implicados, llevando adelante las tratativas en forma absolutamente reservada con las excusa que tienen muchos aspectos técnicos a resolver, pero todo se resuelve en la medida que haya voluntad política.

La información sobre las idas y vueltas de las tratativas han sido conocidas por las PYMES centralmente a través de referencias de prensa o leaks trascendidos de las rondas de negociación. En el interín, tampoco se ha conocido de estudios elementales, imprescindibles para la toma de decisiones, que permitan a los gobiernos del Mercosur evaluar impactos de corto y largo

plazo, analizando las posibles consecuencias de distintas alternativas realistas para evitar un acuerdo liberalizador descompensado tanto para sectores urbanos (más del 90% del total) como agrícolas.

De todas formas, el propósito de resolver una negociación por “voluntad política” supone siempre el peligro de aceptar una negociación como un hecho consumado, para ser puesta a consideración pública y parlamentaria solo ex post. Aun si se denominara un acuerdo con Europa con eufemismos tales como “de cooperación económica” u otra figura elegante -por estar la denominación de “tratado de libre comercio” muy cuestionada en el mundo-, sus condiciones y exigencias serían similares y conllevaría mayores desequilibrios. Esto ha sido puesto en evidencia a través de numerosas evaluaciones serias y documentadas de los acuerdos concretados por la UE con otros países latinoamericanos (Centroamérica, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú).

Diversas entidades PYME de cúpula, así como muchas entidades regionales y sectoriales, han reclamado que las negociaciones Mercosur-UE no pueden ser manejadas exclusivamente por “decisión política” o en “forma técnica” por diplomáticos que no conocen ni perciben condiciones reales de las empresas. Se sabe que el acuerdo no es solo de tipo comercial, sino que la mayor parte de los temas en discusión es de carácter estructural, y compromete al conjunto de la economía en ámbitos críticos y altamente sensibles tales como servicios, patentes, normas de origen, propiedad intelectual, compras públicas, inversiones y competencia.

La eventual provisión de “igualdad en el tratamiento nacional” a los países de la UE aun si se incluyeran algunas salvaguardas de excepción marginales, resulta en realidad una descompensada igualdad entre desiguales.



Lo que ha generado enorme disconformidad en muchas PYMEs es justamente el hecho de que no se haya considerado, más allá de vacuas declaraciones de buenas intenciones, la necesidad de un trato diferencial por diferencias de productividad y condiciones competitivas entre empresas europeas y mercosureñas. Se afirma que no hacerlo impediría defender, priorizar o encarar la diversificación de matrices productivas que hoy resulta imprescindible ante los cambios de economía mundial. Se repetiría así la grave crisis que sufre hoy la misma Europa, como consecuencia del ahondamiento de las asimetrías entre los países del Norte respecto a los de Sur y del Este.

Recientemente, al conocerse que las negociaciones seguían adelante, pese a llegar información de la cerrazón de la parte europea a brindar concesiones, varias entidades PYME (CEEN, Pymesur, IESO, ENAC) han reclamado con una clara declaración pública. Allí se expresaba:

- A. La inmediata suspensión de las discusiones sobre los distintos TLC hasta que no se demuestre fehacientemente su impacto social, ambiental y productivo.
- B. La oposición a una firma de un acuerdo Mercosur - UE contrarreloj y sin la participación de los sectores implicados.
- C. Exigencia de condiciones simétricas en futuros tratados, para integrarse al mundo en una relación “todos ganan”.

## **El Acuerdo Mercosur-UE y las futuras implicancias en el área de protección de las inversiones extranjeras**

Luciana Ghiotto

El Acuerdo de Asociación entre Mercosur y Unión Europea lleva 20 años de negociación. Esto lo vuelve el acuerdo más longevo en ser negociado. Si tenemos en cuenta que otros Tratados de Libre Comercio (TLC) complejos y megaregionales llevaron pocos años en firmarse y entrar en vigencia, concordaremos con esa afirmación (por ejemplo, el Tratado Transpacífico, TPP, en su versión original de 12 miembros, se negoció y firmó entre 2013 y 2016). Pero lo relevante de esta negociación no es la cantidad de años que lleva, sino los temas que están actualmente sobre la mesa de negociación, así como los nuevos temas que podrían incluirse en un futuro cercano en caso de que el Acuerdo entre en vigencia. Es decir que hay que ver lo que hoy se negocia y lo que aún no se negocia entre ambos bloques. Veamos a qué nos referimos con esto.

Desde los años noventa, la UE negocia Acuerdos de Asociación con un estilo y formato propio. Estos Acuerdos se diferencian de los TLC negociados por EEUU, que incluyen un conjunto de capítulos que replican las Agendas de negociación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Incluso los TLC toman temas que son controversiales en la OMC y que no entraron allí vía Ronda Uruguay, sino a través de los llamados “temas de Singapur” de 1996, mucho más agresivos y que comprenden temas como inversiones y contratación pública. El caso de la Unión Europea es diferente ya que desde los noventa negocia “acuerdos de asociación” con formato propio, a través de tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. A pesar de este formato diferenciado, la negociación con el Mercosur muestra que más allá de



los supuestos objetivos de desarrollo y respeto de los derechos humanos que proponen los europeos, el capítulo más relevante sigue siendo el comercial. Hay también algunas diferencias en los otros dos pilares, pero de acuerdo a fuentes oficiales estas serían más simples de zanjar que las diferencias comerciales.

Existe además una particularidad en la negociación con el Mercosur, y tiene que ver con la propia estructura de la Unión Europea. El Consejo Europeo, el órgano intergubernamental, otorga a la Comisión Europea, el órgano supranacional, un mandato especial para cada negociación. El mandato que el Consejo otorgó a la Comisión para negociar con el Mercosur data de 1999. Para entender el actual Acuerdo en negociación y sus capítulos es relevante tener en cuenta ese mandato: allí se establecen los temas que la Comisión está autorizada a negociar en nombre de la Unión.

Aquí podemos afirmar que el mandato con el que la UE negocia el Acuerdo con el Mercosur es un mandato viejo. Contiene los temas tradicionales de un TLC, los llamados “nuevos temas comerciales”, pero no todos. En el pilar comercial están presentes los capítulos que implican no solamente acceso a mercados o reducción tarifaria: también están aquellos que pueden significar una modificación de la legislación interna de los países. Esto significa que incluye cláusulas que tienen impacto regulatorio: Propiedad Intelectual, Servicios y Compras Gubernamentales. Pero hay un gran ausente en ese listado: la protección de inversiones extranjeras. El corazón de un Tratado de Libre Comercio es su capítulo de Inversiones, que contiene el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado<sup>2</sup> (ISDS por su sigla en inglés), pero este Acuerdo no lo posee. Esta omisión responde esencialmente a que hasta 2007, año en que la UE acordó el Tratado de Lisboa, los países europeos negociaron todos los temas comerciales como Unión, ex-

cepto inversiones, que quedó en la órbita interna de cada país. La firma del Tratado de Lisboa significó un cambio sustancial en ese sentido.

Pero entonces, si el Acuerdo UE-Mercosur no posee capítulo de inversiones, ¿esto lo vuelve menos relevante? De ningún modo. Y eso se explica no de manera especulativa, sino mirando la sucesión de negociaciones recientes de la UE. En 2015 la Comisión Europea anunció una nueva estrategia llamada Trade for all, que puede entenderse como un reconocimiento de la Comisión sobre la dependencia de la economía y el empleo europeos de las exportaciones y las inversiones en el extranjero. Esta estrategia ha tomado cuerpo en un nuevo impulso por la firma de Acuerdos especialmente con países del Sudeste Asiático y de Oceanía.

Dentro de esta estrategia la UE no sólo negocia nuevos Acuerdos con el formato tradicional de un TLC, con todos los capítulos, sino también ha desarrollado un modo de negociación que podemos llamar a-la-carta. Se trata de negociaciones diferenciadas de acuerdo al interlocutor, con el fin de conformar a todas las Partes. Un ejemplo de esto es la reciente negociación con Japón, país con el cual se firmó un Acuerdo de Asociación comercial por un lado, y por otro se negoció un acuerdo de inversiones. La partición de los temas tiene que ver con la crítica que reciben actualmente el mecanismo ISDS y la protección de inversiones extranjeras.

Parte de la estrategia de Trade for all es la renegociación de antiguos Acuerdos que también habían sido firmados bajo el viejo modelo que excluía inversiones. Nos referimos aquí a los Acuerdos con México y Chile, firmados antes del Tratado de Lisboa. Estas renegociaciones no

---

<sup>2</sup> Ghiotto, Luciana y Pascual, Rodrigo (2008) “El CIADI y las inversiones: acerca de la necesidad de certezas”, Revista Realidad Económica, número 238.





fueron solicitadas por los países americanos, sino que fueron impulsadas unilateralmente por la UE. De hecho, un estudio encargado por el Parlamento Europeo muestra que los sectores empresariales tanto en México como en la UE no tenían un gran interés en la renegociación del mismo<sup>3</sup>. La UE presenta estas renegociaciones como “modernizaciones”, lo cual técnicamente es correcto ya que actualiza los temas incluidos en los Tratados, pero lo que genera en la práctica es la inclusión de un capítulo específico sobre protección de inversiones con el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado. La novedad es que este mecanismo aparece ahora bajo la forma de Sistema de Tribunales sobre Inversiones (ICS por su sigla en inglés), propuesta ad hoc de la UE para salvar algunas de las críticas realizadas al mecanismo ISDS, como la revisión de los criterios de selección de los árbitros, entre otros elementos<sup>4</sup>.

En el caso de los países del Mercosur, una modernización de ese tipo tendría impactos directos sobre el modo en que se protegen las inversiones extranjeras en el bloque. Especialmente porque los cinco países del Mercosur poseen diferentes esquemas de protección de las inversiones<sup>5</sup>. Por un lado, Argentina tiene 53 TBI, siendo así el país del bloque con mayor cantidad de tratados de este tipo. Le siguen Uruguay y Paraguay con 31 y 24 tratados respectivamente. Venezuela se retiró del CIADI y denunció sus TBI con Holanda y con Ecuador, pero sigue teniendo 27 TBI vigentes. El caso de Brasil es diferente: firmó 16 TBI durante los primeros años de los noventa, pero tras el impeachment a Collor de Mello, estos tratados no fueron ratificados, por lo cual nunca entraron en vigencia. Por ello la modernización de los Acuerdos de la UE tal como se está haciendo con México y Chile tendría impactos directos para Brasil. Para este país implicaría la inclusión de la protección plena de las inversiones europeas en su territorio, lo cual actualmente no sucede.

Existe además otro dato importante: mientras que los TBI deben ser renovados cada 10 años, no sucede lo mismo con el Acuerdo actualmente negociado con al UE. Cualquier país puede decidir individualmente terminar sus TBI, como ha sucedido con Ecuador, Bolivia y Venezuela. En cambio, una vez dentro de un TLC o de un Acuerdo comprensivo, no se puede renunciar a sólo un capítulo o a un conjunto de cláusulas, sino que se debe salir de todo el tratado, lo cual es políticamente complejo y técnicamente engorroso, y que además tendría impactos sobre el propio bloque del Mercosur, ya que implicaría negociaciones intra-bloque además de con la propia UE.

Entonces, aún si el Acuerdo Mercosur-Unión Europea fuera firmado en el corto plazo, el conjunto de cláusulas que atan a los países no está pre-determinado ni aún cerrado. La estrategia de negociación que la UE despliega desde 2015 significa que mismo si se llegase a un Acuerdo sin capítulo de inversiones, el tema sí puede ser incluido en el mediano plazo. Las “modernizaciones” con México y Chile muestran que los Tratados acompañan la dinámica de los movimientos de las relaciones de fuerzas globales. Las estrategias cambiantes de los países con capacidad de exportar capital pueden impulsar cambios en los acuerdos que no estaban previstos desde los primeros pasos.

---

<sup>3</sup> Olivet, Cecilia y Pérez-Rocha, Manuel (2016) “Unmasked; Corporate rights in the renewed Mexico-EU FTA”, Institute for Policy Studies-TNI.

<sup>4</sup> Sobre ICS, ver especialmente los reportes “El ISDS zombie” y “Investment Court System put to the test” realizados por TNI- Transnational Institute; recurso en [www.tni.org](http://www.tni.org).

<sup>5</sup> El Mercosur firmó en 2017 un Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones para el tratamiento de las inversiones intra-bloque, pero no de las inversiones que lleguen desde terceros países. Este Protocolo fue firmado en 2017 y aún debe ser ratificado por los Estados miembros.



## El impacto sobre la salud de los Tratados de Libre Comercio

Fundación Grupo Efecto Positivo

El acceso a medicamentos es uno de los temas centrales para discutir el derecho a la Salud. Una de las dimensiones del acceso es el precio de las tecnologías médicas, por eso decimos que una de las más importantes barreras al acceso, tiene que ver con las medidas de propiedad intelectual: las patentes farmacéuticas<sup>6</sup>.

Las patentes son derechos exclusivos otorgados por los Estados ante desarrollo innovador de tecnologías médicas. Los titulares de las patentes obtienen 20 años de monopolio para producir y comercializar sus productos y procedimientos. Las patentes crean monopolios que permiten comercializar los medicamentos a precios muy altos -ya que no puede haber competencia de genéricos-, convirtiéndolos en mercancía.

Las corporaciones farmacéuticas han abusado del sistema de patentes, obteniendo monopolios inmerecidos que se han perpetuado en el tiempo. En las últimas décadas, han intentado imponer medidas que van más allá de las establecidas en ADPIC a través de los Tratados de Libre Comercio -TLC-.

Los TLC son acuerdos entre países o grupos de países en los que se acuerda la concesión de preferencias arancelarias para el comercio de bienes y servicios, generalmente cuentan con capítulos de propiedad intelectual y/o de inversión en los que se suelen incluir las medidas que responden a los intereses económicos de las compañías multinacionales y en detrimento de la salud de los pueblos.

Con la vigencia del Tratado Trans Pacífico (PTT) en los países andinos, por ejemplo, se impusieron medidas que obstaculizan el acceso a

los medicamentos a la población y, en materia de propiedad intelectual, el PTT incluyó normas sobre extensión de patentes y la protección de datos de prueba. A través de las filtraciones a las que se ha podido acceder a los textos de capítulos del TLC entre el Mercosur y la Unión Europea, podemos sostener que hay normas similares, que implican el alargamiento de los períodos concedidos a los dueños de las patentes y el impedimento de utilizar datos de ensayos clínicos previos para registrar versiones genéricas de medicamentos.

En los últimos años, los presidentes de Argentina y Brasil manifestaron interés por suscribir el acuerdo entre Unión Europea y Mercosur lo antes posible como parte de su agenda de liberalización de los mercados y “apertura al mundo”. Al día de hoy, ni el gobierno argentino ni el brasileño han realizado estudios oficiales sobre el impacto que este tratado tendrá en el acceso a la salud ni en otras temáticas. Es importante mencionar que la negociación del Acuerdo se ha realizado a espaldas del pueblo y sus representantes en el Congreso, y que las organizaciones de la sociedad civil sólo pudimos tener conocimiento del contenido a través de filtraciones de los capítulos.

### ***¿Que implica para la salud la firma del TLC entre Unión Europea y Mercosur?***

Desde Fundación GEP elaboramos un estudio para analizar el impacto que tendrá el TLC sobre una canasta de 17 medicamentos para VIH y Hepatitis C<sup>7</sup>, que se encuentran dentro del Va-

---

<sup>6</sup> Las patentes para productos y tecnologías médicas existen a partir de la adopción del Acuerdo ADPIC en el marco de la OMC, en 1994.

<sup>7</sup> Estudio de impacto de FGEP en español: <https://bit.ly/2yIcqHs>  
Estudio de impacto de FGEP en inglés: <https://bit.ly/2KbNBsY>



demécum de la Dirección Nacional de Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual del Ministerio de Salud (DNSyETS), e incluye aproximadamente 60 medicamentos.

Utilizamos un modelo de simulación que permite evaluar el impacto sobre el acceso a los medicamentos de los cambios en el Régimen de Propiedad Intelectual (RPI). A través de la utilización del modelo Intellectual Property Rights Impact Assessment (IPRIA), desarrollado por el International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD)<sup>8</sup>, creamos tres escenarios alternativos al escenario actual (o de status quo): Escenario de Extensión de Patentes, Escenario con Protección de Datos de Prueba y Escenario de Exclusividad Total (que combina los dos anteriores).

Como principal resultado, podemos decir que la implementación de las medidas propuestas por la UE al Mercosur tendrán un fuerte impacto en la inversión en medicamentos antirretrovirales y antivirales de acción directa para hepatitis C que realiza el Ministerio de Salud de la Nación y, por ende, en el acceso a la Salud de la población argentina, como lo demuestran los siguientes resultados:

- En el caso del escenario de exclusividad total (extensión de patentes más protección de datos de prueba), el Estado deberá pagar un 30% más por los mismos medicamentos, debido a la extensión de la exclusividad y los monopolios para el año 2050.
- Si el acuerdo hubiese estado vigente durante el año 2016, el Ministerio de Salud habría pagado 1.075 millones de pesos sólo para adquirir seis medicamentos (cuatro antirretrovirales para VIH y dos antivirales para hepatitis C), protegidos por patentes. El monto equivale al tratamiento anual de VIH para 32.300 personas y es superior a la

mitad del presupuesto anual total de la DNSyETS.

Como queda reflejado en el estudio de impacto, estas medidas llamadas “ADPIC Plus” limitan el acceso a los medicamentos bloqueando la entrada de genéricos al mercado. Además, aumentan los precios de forma extorsiva, perjudicando el acceso de las personas a la Salud Pública; y también poniendo en riesgo a la sustentabilidad de los programas públicos de provisión de medicamentos.

Estas medidas introducen la agenda de los países “desarrollados”, en detrimento de nuestra soberanía sanitaria, jurídica y económica. Debemos denunciar las presiones y las prácticas extorsivas que llevan adelante las compañías farmacéuticas que atentan contra la Salud de la población, producir evidencias y alertar a los gobiernos y representantes sobre el impacto negativo de políticas públicas sobre el acceso a la Salud.

Es importante trabajar articuladamente en la construcción de alternativas al sistema de patentes, organizado en función de los pueblos y no de las corporaciones.

***¡Los medicamentos son un bien social no una mercancía!***

---

<sup>8</sup> Rovira, J.; Abbas, I. y Cortés, M. (2009), “Guide to the IPRIA (Intellectual Property Rights Impact Aggregate) Model”, ICTSD, Working Draft, December.



## Semillas, propiedad intelectual y Tratados de Libre Comercio

Tamara Perelmuter

Si bien el sistema internacional de Propiedad Intelectual data de fines del siglo XIX, en la actualidad éste está adquiriendo nuevos significados, sobre todo con la aparición de la bio tecnología, que hace que los genes se presenten como mercancías que se insertan en el mercado.

En el caso específico de las semillas, hay dos formas de reconocer su propiedad intelectual: los derechos de obtentor y las patentes de invención. Los derechos de obtentor (DOV) se refieren al derecho que se le otorga al obtentor de una variedad vegetal a explotarla en exclusividad y están regulados por la Unión de Protección de Obtentores Vegetales (UPOV). La versión de 1978 de este convenio, contempla implícitamente el derecho de los agricultores. Esto implica que, a excepción de su venta comercial, conservan el derecho a producir libremente sus semillas pudiendo utilizar el producto de la cosecha que hayan obtenido por el cultivo en su propia finca lo que se conoce como uso propio<sup>9</sup>.

Las patentes de invención, en tanto, son un derecho exclusivo otorgado por el Estado a una invención que excluye a otras personas del uso de la misma sin tener que pagar regalías por ello. Hasta 1980 se rechazaba la patentabilidad en organismos vivos. Ese año la Corte Suprema de EE.UU. admitió una patente sobre una bacteria modificada. El fallo "Diamond – Chakrabarty" constituyó una bisagra ya que delimitó lo que es patentable y lo que no. La decisión radicó en considerar a la bacteria en cuestión como una manufactura ya que su existencia se debía a una manipulación genética, a una invención del hombre. Esto abrió un nuevo campo: la propiedad intelectual sobre formas de vida.

Las patentes en los últimos tiempos fueron extensivas también hacia las semillas. Se trata de una protección más amplia que el derecho de obtentor, ya que alcanza al producto y sucesivas generaciones del vegetal, extendiéndose la protección de la planta entera en las semillas patentadas. Y se aplican sólo a semillas transgénicas, ya que lo que se patenta es la manipulación genética.

Al mismo tiempo, y como parte de la construcción de un nuevo sistema legal internacional en los últimos tiempos se intensificó el proceso de armonización de las leyes de propiedad intelectual, presionando para que las legislaciones nacionales sean modificadas a la luz del nuevo marco internacional.

En 1991 fue modificado el Convenio de la Unión para la Protección de Variedades Vegetales (UPOV), restringiendo los derechos de los agricultores sobre el uso propio de las semillas y permitiendo la doble protección (mediante patentes y derechos de obtentor). Con el surgimiento de la OMC (Organización Mundial del Comercio) en 1995, la propiedad intelectual - cristalizada en el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual que afectan al Comercio (ADPIC o TRIPs, en inglés) - apareció como uno de los "los nuevas temas comerciales". Mediante ese Acuerdo se incitó a los Estados a dar protección a microorganismos y variedades vegetales pero sin mencionar directamente a UPOV, e se instauró medios coactivos para la aplicación de estos derechos.

---

<sup>9</sup> Esto se encuentra expresado en el Artículo 5.1, en el que se enumeran los actos para los cuales es necesaria la autorización previa del obtentor respecto del material de reproducción o de multiplicación: a). La producción con fines comerciales; b). La puesta en venta; y c). La comercialización. De esta manera, al requerir de autorización del obtentor con fines comerciales, se interpretó que esta no era pretendida para cualquier otro fin.



Desde mediados de la década del 90 se evidencia la firma de una oleada de Tratados de Libre Comercio que van más allá de lo dispuesto por la OMC, que para el caso de la Propiedad Intelectual fueron denominados TRIPS – Plus. Una característica general de aquellos impulsados por Estados Unidos, es la exigencia para que los países signatarios adhieran a otros Convenios, Tratados o Acuerdos, como condición de posibilidad de la firma de los TLC. El caso más paradigmático es la pretensión de ser signatarios de UPOV 91, y por lo tanto, adecuar sus legislaciones en consecuencia.

Al mismo tiempo, se ha fortalecido el surgimiento de las negociaciones orientadas a constituir los llamados “mega-acuerdos” regionales. El más significativo fue el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) que en el caso de la Propiedad Intelectual, avanzaba explícitamente sobre el conocimiento tradicional, las obtenciones vegetales y los recursos genéticos. La Unión Europea viene actuado también como un actor fundamental en la promoción de acuerdos comerciales que incluyen capítulos sobre Propiedad Intelectual, aumentando en muchos casos los estándares de protección previstos en el Acuerdo sobre los ADPIC<sup>10</sup>.

En la actualidad, gran parte de esta discusión está centrada en el TLC entre la Unión Europea y el Mercosur. Las negociaciones para su firma comenzaron hace más de veinte años a partir del Acuerdo Marco de Cooperación MERCOSUR-UE, firmado en diciembre de 1995 y pasaron por diferentes etapas, con avances y retrocesos en las conversaciones. A partir de los cambios políticos en Argentina y Brasil, las negociaciones se reanudaron en 2016 y se esperaba que las conversaciones culminaran en diciembre de 2017. Sin embargo esto aún no ocurrió y la letra de los capítulos del tratado está aún en discusión.

Si bien en materia de derechos de propiedad intelectual el punto de mayor divergencia entre la Unión Europea y el Mercosur es el referido a indicaciones geográficas, la obligación de los Estados a unirse a la UPOV 91 (Acta de la cual ningún país del Mercosur es signatario) y las limitaciones hacia las excepciones que contenían los TRIPS en relación a la patentabilidad de materia viva, aún está en negociación. A su vez, el Tratado contiene un capítulo sobre “Desarrollo Sustentable” donde algunos puntos aún sin resolver, versan en torno al “principio precautorio” y su relación con el etiquetado de alimentos transgénicos por un lado; y las medidas sanitarias y fitosanitarias por el otro.

Esta discusión es particularmente sensible en Argentina. En este país, los derechos de propiedad intelectual sobre las variedades vegetales se ejercen mediante los derechos de obtentor que están contemplados en la “Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas” (N° 20.247) de 1973. Al mismo tiempo, Argentina desde 1994 es signataria de UPOV 78 y por lo tanto reconoce el uso propio de las semillas por parte de los productores.

La propiedad intelectual en semillas viene siendo eje de debate en Argentina desde hace varios años, sobre todo a partir de la inserción de la biotecnología en el agro. Hoy está en discusión la posible modificación de la Ley de Semillas y la adhesión a UPOV 91, que no pudo aún concretarse debido a la resistencia que surgió desde múltiples sectores de la sociedad y las

---

<sup>10</sup> Basso Santiago y Genovesi Luis Mariano (2016). Documento de diagnóstico: propiedad intelectual y biotecnología / - 1a Ed. - Buenos Aires, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.



posturas diversas y contradictorias ocurridas al interior del Estado<sup>11</sup>.

En este marco, las negociaciones abiertas en torno al TLC ponen de relieve la necesidad de discutir sus posibles implicancias. Este país podría tener que adherir a Acuerdos Internacionales de los cuales no es signatario y supondría por tanto, la modificación del marco legal vigente y de los formatos estatales de intervención de ello derivados.

Los derechos para cultivar, guardar, reproducir y usar semillas son un campo de batalla clave para determinar quién controla la alimentación y la agricultura. Las semillas son el primer eslabón de la cadena alimentaria y, por lo tanto, todo lo que pase con ellas repercute directamente sobre los alimentos que consumimos, sobre sus precios y su calidad, pero también sobre la soberanía de esos alimentos, y sobre quién decide qué se produce y qué se consume en el país.

---

<sup>11</sup> Perelmuter T. (2017), El rol de la propiedad intelectual en los actuales procesos de cercamientos. El caso de las semillas en la Argentina (1973 – 2015), Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales, UBA.



## **Autores y autoras**

---

### **Carlos Bianco**

Docente-investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y asesor de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la CTA de los Trabajadores.

### **Paula Español**

Directora de Radar Consultora. Ex Subsecretaría de Comercio Exterior. Docente FCE-UBA

### **Fundación Grupo Efecto Positivo**

Organización de la sociedad civil que trabaja para remover las barreras de la propiedad intelectual sobre el acceso a los medicamentos y a la Salud Pública en Argentina.

### **Luciana Ghiotto**

Investigadora de CONICET en Universidad Nacional de San Martín. Miembro de la Asamblea “Argentina mejor sin TLC” y de ATTAC Argentina. Colaboradora del Transnational Institute.

### **Andrés Larisgoitia**

Secretaría de Relaciones Internacionales de la CTA de los Trabajadores.

### **Jorge Marchini**

Profesor Titular de Economía de la Universidad de Buenos Aires. Vice-Presidente de la Fundación para Integración Latinoamericana (FILA). Investigador de CLACSO, Grupo de Trabajo: Unidad e Integración Latinoamericana.

### **Damián Paikin**

Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

### **Félix Peña**

Docente Universidad Nacional de Tres de Febrero.

### **Tamara Perelmuter**

Dra. en Ciencias Sociales. Becaria Post Doctoral Conicet. Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IEALC) – UBA. Argentina. Integrante de la “Multisectorial contra la Ley Monsanto de semillas”.



## **Autores**

Carlos Bianco

Paula Español

Fundación Grupo Efecto Positivo

Andrés Larisgoitia

Jorge Marchini

Luciana Ghiotto

Damián Paikin

Félix Peña

Tamara Perelmuter

## **Responsable**

Fundación Friedrich Ebert  
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK  
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial  
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra  
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296

www.fes.org.ar

ISBN: ISBN 978-987-4439-06-2

## **Friedrich Ebert Stiftung**

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-06-2

