

Universidad ORT Uruguay  
Facultad de Administración y Ciencias  
Sociales

**¿Cómo influye la Política Agrícola Común en  
los acuerdos comerciales de la Unión  
Europea?  
Caso de estudio: Mercosur**

Entregado como requisito para la obtención del título de  
Licenciado en Estudios Internacionales

Mateo Bachino - 263450

Manuel García - 250364

Joel Gómez - 252667

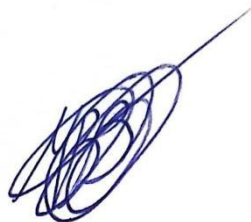
Tutor: Dr. Gonzalo Croci

2024

## Declaración de autoría

Nosotros, Mateo Bachino, Manuel García y Joel Gómez, declaramos que el trabajo que se presenta en esa obra es de nuestra propia mano. Podemos asegurar que:

- La obra fue producida en su totalidad mientras realizábamos la Monografía;
- Cuando hemos consultado el trabajo publicado por otros, lo hemos atribuido con claridad;
- Cuando hemos citado obras de otros, hemos indicado las fuentes. Con excepción de estas citas, la obra es enteramente nuestra;
- En la obra, hemos acusado recibo de ayudas recibidas;
- Cuando la obra se basa en trabajo realizado conjuntamente con otros, hemos explicado claramente qué fue contribuido por otros, y qué fue contribuido por nosotros;
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega, excepto donde se han realizado las aclaraciones correspondientes.



Mateo Bachino

26/02/2024



Manuel García

26/02/2024



Joel Gómez

26/02/2024

## **Agradecimientos**

*A nuestras familias, por su apoyo incondicional durante todo el proceso de este trabajo.*

*A nuestro tutor, Gonzalo Croci, por su constante apoyo, profesionalismo, dedicación y predisposición en el desarrollo del trabajo.*

*A todos los miembros del Departamento de Estudios Internacionales, de manera especial a la Coordinación de Monografía, de la Universidad ORT.*

*A los entrevistados, quienes tuvieron la predisposición para colaborar con la investigación, brindando testimonios, experiencias y conocimientos de gran valor.*

## **Resumen**

Este estudio tiene como objetivo investigar si la Política Agrícola Común (PAC) ha tenido un impacto directo o indirecto en las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Específicamente, el estudio examinará cómo los sectores de carne bovina, lácteos y vinos han influido en las negociaciones entre ambos bloques desde 2015 hasta 2019. El marco teórico del estudio se basará en el liberalismo económico, dada la propuesta de la Unión Europea de una política comercial liberal. A partir de allí, se hipotetiza que los sectores vacuno, lácteo y vitivinícola son significativos para el bloque europeo. En consecuencia, se espera que su postura ante el acuerdo sea negativa, lo que contradice la visión liberal que persigue la política comercial del bloque.

Para alcanzar el objetivo propuesto, se realizará un estudio de caso intrínseco exploratorio, acompañado de fuentes primarias (entrevistas y documentos gubernamentales) y secundarias (bases de datos, libros y artículos académicos). El estudio analizará la producción, las exportaciones y el apoyo recibido por sector, y esta información se complementará con entrevistas. Además, se analizarán las diferencias entre los sectores de cada bloque para comprender sus respectivas posiciones respecto al acuerdo.

Las pruebas empíricas presentadas en los resultados indican que el sector de la carne bovina de la Unión Europea es más pequeño y menos competitivo que el del Mercosur. Además, el sector de la carne bovina europeo ha mostrado abiertamente su oposición al acuerdo. Por el contrario, los sectores vitivinícola y lácteo presentan una realidad completamente diferente, ya que, son dos sectores muy superiores a los del Mercosur. Asimismo, durante la investigación se encontraron aspectos relevantes no considerados previamente, así como, ciertas limitaciones inherentes al estudio.

**Palabras clave:** Unión Europea, Política Agrícola Común, Mercosur, Agricultura.

## **Abstract**

This study aims to investigate whether the Common Agricultural Policy (CAP) has had a direct or indirect impact on the negotiations between Mercosur and the European Union. Specifically, the study will examine how the beef, dairy, and wine sectors have influenced the negotiations between the two blocs from 2015 to 2019. The theoretical framework of the study will be based on economic liberalism, given the European Union's proposal for a liberal trade policy. Based on this hypothesis, it is suggested that the beef, dairy, and wine sectors are significant for the European bloc. As a result, their stance on the agreement is expected to be negative, which contradicts the liberal vision pursued by the bloc's trade policy.

To achieve the proposed objective, an exploratory intrinsic case study will be carried out, accompanied by primary sources (interviews, government documents) and secondary sources (databases, books and academic articles). The study will analyse production, exports and support received by sector, and this information will be supplemented by interviews. Furthermore, an analysis of the differences between the sectors of each bloc will be conducted to comprehend their respective positions regarding the agreement.

The empirical evidence presented in the results indicates that the European Union beef sector is smaller and less competitive than Mercosur. Additionally, the European Union beef sector has openly demonstrated its opposition to the agreement. In contrast, the wine and dairy sectors present a completely different reality, as they are two sectors that are far superior to those of Mercosur. During the research, previously unconsidered relevant aspects were found, as well as certain limitations inherent to the study.

**Keywords:** European Union, Common Agricultural Policy, Mercosur, Agriculture.

# Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>8</b>
1.1. Objetivo de la investigación	10
1.2. Justificación del tema	10
1.3. Metodología y fuentes	11
1.3.1. Estrategia metodológica	11
1.3.2. Fuentes	14
1.4. Problema de investigación	16
1.5. Hipótesis	17
1.6. Marco teórico	18
<b>2. Contexto del problema de investigación</b>	<b>21</b>
2.1. Unión Europea	21
2.1.1. Historia	21
2.1.1.1. Paz en Europa y comienzos de la cooperación (1945-59)	21
2.1.1.2. Los “vibrantes 60”, una etapa de crecimiento económico (1960-69)	22
2.1.1.3. Una comunidad en crecimiento, adhesión de los primeros miembros (1970-79)	23
2.1.1.4. El rostro cambiante de Europa, la caída del comunismo (1980-89)	23
2.1.1.5. Una Europa sin fronteras (1990-99)	24
2.1.1.6. Expansión (2000-09)	24
2.1.1.7. Una década delicada (2010-19)	25
2.1.1.8. Una UE unida y resiliente (2020-hoy)	26
2.1.2. Política Agrícola Común	26
2.1.2.1. Etapas de la Política Agrícola Común	28
2.1.2.2. Problemas	30
2.1.3. Política Comercial Común	31
2.1.3.1. Historia	31
2.1.3.2. La PCC en la actualidad	33
2.1.4. Proteccionismo en la Unión Europea	34
2.2. Mercosur	35
2.3. Acuerdo Mercosur - Unión Europea	38
1.1.1. Etapas	39
1.1.1.1. Primer impulso negociador (2000-2004)	39
1.1.1.2. Suspensión de las negociaciones y desinterés mutuo (2004-2010)	41
1.1.1.3. Obstáculos tradicionales y nuevos riesgos del megaregionalismo (2010-2016)	41
1.1.1.4. Giro liberal-conservador y crisis de la globalización (2016-2019)	42
1.1.2. Fin de las negociaciones	43
1.1.3. Efectos del acuerdo	45
2.4. Sectores principales	47
2.4.1. Carne bovina	47

2.4.2. Lácteos	48
2.4.3. Vinos	49
<b>3. Resultados</b>	<b>52</b>
3.1. Sector Carne bovina	52
3.2. Sector Lácteo	57
3.3. Sector Vitivinícola	67
<b>4. Discusión</b>	<b>74</b>
4.1. Influencia del lobby agrícola	76
4.2. Opiniones de los ciudadanos europeos en cuanto a la importación de productos agrícolas	79
4.3. Preocupación de la UE por el cumplimiento de los objetivos medioambientales e incidencia en la concreción del acuerdo	82
4.4. El acuerdo en el contexto productivo actual	83
<b>5. Limitaciones</b>	<b>85</b>
<b>6. Conclusiones</b>	<b>88</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>92</b>
<b>Anexos</b>	<b>102</b>
Anexo 1: Entrevistas semiestructuradas	102
Embajada de Francia en Argentina	102
Valeria Csukasi	102
Damián Kaminski	103
Álvaro Pereira	104
Mercedes Baraibar	105
Fabiana Bracco	105

## 1. Introducción

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, el continente europeo alcanza nuevamente la paz, y así como se retira el armamento de los campos de batalla, también comienza la retirada de los soldados. Este retorno era el inicio de la reconstrucción del continente europeo, ya que quienes habían peleado debían volver a trabajar por el sustento. Lo que antes había sido un campo de batalla, hoy debía ser un campo de trigo o de pastoreo. Con este objetivo en mente, en 1950, el ministro de asuntos exteriores de Francia, Robert Schuman, presenta una propuesta a la cual se adhieren Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi y Winston Churchill. Dicha propuesta se materializa bajo el nombre de Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en adelante CECA), el 18 de abril de 1951 (Fontaine, 2017). Este hito abrirá el camino que dará lugar a la unión de Estados mejor consolidada y desarrollada que se conoce hasta la fecha: la Unión Europea (en adelante UE).

Habiendo surgido como una estrategia cooperativa para recuperar las condiciones de los países previo a la Segunda Guerra Mundial, la UE actúa sobre una amplia variedad de temas para los cuales “los líderes europeos hayan considerado que una acción conjunta resulta provechosa” (Fontaine, 2017). Dentro de esos temas es posible encontrar a las llamadas “políticas de solidaridad”, las cuales son aplicables sobre cuestiones regionales, agrícolas y sociales. La UE financia estas políticas con el objetivo de complementar los esfuerzos y acción de los diferentes gobiernos nacionales, y así compensar los posibles desequilibrios del mercado único o las diferencias en cuanto al desarrollo de los países miembros. Dentro del grupo de políticas de solidaridad financiadas por la UE se encuentra la Política Agrícola Común (en adelante PAC), que surge en el año 1962 (Fontaine, 2017).

Por otro lado, y también como parte fundamental de la recuperación posguerra de Europa, se encuentra la Política Comercial Común (en adelante PCC), que desde el inicio tuvo un rol preponderante en la integración europea. Esto se debió a que una de las emergencias del continente europeo al finalizar la guerra era el alimento y los bienes básicos para la vida. La destrucción era muy grande, y resultaba sumamente difícil que un país por sus propios medios pudiera satisfacer a sus habitantes de los bienes básicos para la vida. Con el objetivo de unificar fuerzas y recursos, surge la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE), la idea de un mercado común europeo. Esa base es la que servirá de sustento para conformar el mercado común que intercambiará bienes tanto dentro como fuera de Europa con el objetivo de desarrollar las naciones que forman parte de la UE.

Ambas políticas surgen de un punto en común: Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial, buscando recuperarse y vivir en paz. Por lo tanto, resulta de interés evaluar si las políticas presentadas en el presente proyecto de investigación aún mantienen sus lazos como en los inicios. Considerando como claros y simples representantes del éxito de la política comercial a los acuerdos comerciales internacionales, es posible analizar si la PAC ha tenido impacto en la política comercial de la UE a través del estudio de la influencia de esta en los acuerdos comerciales. Para abordar dicha interrogante, se propone el estudio del caso “Mercosur”, es decir, el vínculo comercial entre los bloques en su máxima expresión a través del acuerdo “Mercosur - Unión Europea”. De esta manera será posible entender qué impacto ha tenido la PAC en la política comercial que ha llevado adelante la UE en las negociaciones con el Mercosur.

Para llevar adelante el objetivo planteado, identificar si la PAC ha sido un factor presente -directa o indirectamente- en la mesa de negociaciones entre el Mercosur y la UE, se utilizará la metodología de un estudio de caso intrínseco exploratorio, que será acompañada con fuentes primarias (entrevistas y documentos gubernamentales) y secundarias (bases de datos, libros y artículos académicos). El objetivo final será conocer cómo influyeron los sectores de carne bovina, lácteo y vitivinícola en las negociaciones del tratado entre la UE y el Mercosur entre 2015 y 2019. Y la respuesta esperada (hipótesis) será que tanto el sector de carne bovina, como los sectores lácteo y vitivinícola, son relevantes para la UE, y, por ende, su posición ante el acuerdo será negativa.

Posteriormente, y como preparación para abordar la investigación, se llevará adelante la construcción de un marco teórico basado en la teoría del liberalismo económico (comercial) que constituye el pilar teórico que sustentará esta investigación. Seguidamente, se desarrollará el contexto del problema que se busca investigar. En cuanto a este último, en primer lugar, se llevará a cabo un repaso histórico de lo que ha sido la evolución de la UE, abarcando asimismo aspectos como la PAC, la PCC y el aparente proteccionismo del bloque. Luego, se presentará brevemente al Mercosur, así como, el extenso proceso de negociación que ha implicado el acuerdo entre ambos bloques. En tercer lugar, se procederá con la descripción de los tres sectores agrícolas seleccionados. Estas secciones permitirán al lector asimilar el enfoque y los conceptos base necesarios para comprender el desarrollo de todo el proceso de investigación.

Finalmente, se presentarán por sector los resultados alcanzados, considerando aspectos como la producción, las exportaciones y el apoyo recibido, complementando esta información con el análisis de las entrevistas realizadas. Adicionalmente, se analizarán las diferencias existentes entre los sectores de cada bloque, para comprender las posiciones de cada uno frente al acuerdo. Posteriormente, se discutirán los resultados, si estos se ajustan a las hipótesis planteadas al inicio, y se desarrollará una serie de aspectos relevantes que han resultado del análisis. Finalmente, se presentarán las limitaciones encontradas y las conclusiones alcanzadas.

### **1.1. Objetivo de la investigación**

Tal y como fue mencionado, el primer paso de un trabajo académico es establecer los objetivos, los cuales marcarán el rumbo de la investigación. En este caso, se propone como objetivo abordar el vínculo entre la PAC y el acuerdo entre el Mercosur y la UE, poniendo el foco en el impacto que pudo llegar a tener la política de agricultura europea en las negociaciones del acuerdo entre ambos bloques. Con ello se buscará ampliar la evidencia de si la existencia de la PAC ha sido un factor presente -directa o indirectamente- en la mesa de negociaciones entre los dos bloques que buscan el acuerdo, y si la misma está estrechamente vinculada con los resultados alcanzados en el año 2019.

### **1.2. Justificación del tema**

El tema elegido a desarrollar surge del interés general y personal en la coyuntura internacional actual que caracteriza las relaciones entre los dos actores involucrados, la UE y los países integrantes del Mercosur. Ambos bloques, en el año 2019, han alcanzado el consenso en cuanto al texto de un posible futuro acuerdo, y en la actualidad, la ratificación de este marcaría la historia del Mercosur y su futuro, al sentar las bases para avanzar en otras negociaciones internacionales, al mismo tiempo que renovarían la relevancia de la UE en la actividad internacional del siglo XXI.

Por otro lado, la PAC ha sido una de las políticas más importantes en la historia de la UE debido a su vínculo con la recuperación posguerra y el actual potencial agrícola del bloque, pero, al mismo tiempo, ha sido una política marcada por cierta controversia en el ámbito comercial desde los inicios de la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC); aspecto que se verá más adelante en el presente trabajo. Esto ha despertado el interés

de esbozar una respuesta a la interrogante de si verdaderamente la política agrícola europea ha tenido -o tiene- impacto directo en lo que fueron las negociaciones con el Mercosur; y por ende, en la política comercial que lleva adelante la UE.

Investigar sobre esta temática amplía los conocimientos alcanzados hasta el momento, y es de gran aporte a la discusión actual sobre una posible concreción del acuerdo Mercosur - UE. A su vez, aprender sobre la interacción entre ambos bloques permite entender su comportamiento a nivel comercial, así como, el impacto que tienen las posiciones internas -de ciudadanos y líderes- en las relaciones internacionales; aspectos fundamentales para los estudios internacionales y la integración.

### **1.3. Metodología y fuentes**

Así como, establecer los objetivos de la investigación es un paso fundamental, determinar un método de trabajo que defina cómo serán efectuados los procesos también es indispensable para lograr un trabajo ordenado y replicable. Por ello, en los próximos puntos se desarrollarán las características de la estrategia metodológica y del conjunto de fuentes de información a emplear durante este estudio.

#### **1.3.1. Estrategia metodológica**

Teniendo en cuenta que el objetivo establecido para la presente investigación implica el análisis de un vínculo amplio entre dos grandes áreas como la PAC y el acuerdo entre el Mercosur y la UE, la estrategia metodológica elegida es la de un estudio de caso intrínseco exploratorio. Según Yin (2018) *“a case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident”*<sup>1</sup>. Particularmente, la posibilidad que brinda el caso de estudio de investigar un fenómeno, aun cuando resulta difícil diferenciar el contexto del objeto de estudio, es lo que distingue a esta metodología de investigación de otras (Yin, 2018). Con los avances en las visiones sobre el estudio de caso se ha alcanzado a denominarlo como una metodología con variadas opciones. Dentro de estas es posible encontrar estudios de caso instrumental, *ateórico*, crítico, intrínseco, confirmador o

---

<sup>1</sup> Un estudio de caso es una investigación empírica que estudia en profundidad un fenómeno contemporáneo en su contexto real, especialmente cuando los límites entre fenómeno y contexto no son claramente evidentes (Yin, 2018).

debilitador de teoría (Marradi et al., 2018), así como explicativo, exploratorio, y descriptivo (Yin, 2018), entre otros.

En el presente trabajo, al tratarse de un estudio de caso intrínseco, principalmente, el valor se encuentra en el caso estudiado en sí. Stake (1994) en su intento por hacer énfasis en la importancia del objeto de estudio mencionaba que el estudio de caso no es una opción metodológica, sino una opción de objeto de estudio, debido a que el interés se encuentra en el objeto y no esencialmente en la metodología que se utiliza para su estudio. Una vez identificado y definido el objeto de estudio es allí a donde se orienta la atención investigativa (Marradi et al., 2018). En otras palabras, un estudio de caso es clasificado como intrínseco cuando el interés está en el caso en sí y no en su aporte o vinculación a la teoría general (Stake, 1994). A su vez, la idea de estudio de caso exploratorio surge del interés por conocer y comprender el objeto de estudio, sin limitarse a sólo describir o explicar el fenómeno detrás del mismo (Yin, 2018).

La estrategia del estudio de caso es comúnmente utilizada en la investigación en ciencias sociales, desde la antropología, la sociología, la ciencia política, y la psicología, entre otras (Yin, 2018; Zainal, 2007). Más aún, es posible mencionar trabajos exitosos en el ámbito de la ciencia política como *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* de Allison y Zelikow (1999), así como otros en diferentes disciplinas (Yin, 2018). Particularmente, en el ámbito de las Relaciones Internacionales, los estudios de caso han proporcionado grandes aportes al conocimiento sobre la política mundial (Bennett y Elman, 2007). En el presente trabajo, considerando su extenso uso en el área de las Relaciones Internacionales, se ha seleccionado la metodología del estudio de caso ya que, como sugiere Yin (2018), la pregunta que guiará el presente trabajo es del tipo “cómo”, y el objeto de estudio es un hecho o fenómeno contemporáneo sobre el cuál no es posible tener control.

Como primer paso del presente estudio, y siguiendo los consejos de Marradi et al. (2018), es importante establecer los límites del caso, así como el alcance del mismo. Por ello, se ha decidido tomar en cuenta tres sectores agrícolas en base a la información disponible del apoyo que brinda la PAC a cada uno de ellos. De los sectores establecidos por la PAC se han seleccionado el más ayudado (vitivinícola), uno de los menos ayudados (lácteo), y uno con ayuda intermedia (de carne bovina). Complementariamente, se ha realizado un breve análisis basado en los volúmenes de producción, así como otros datos de mercado tales como las exportaciones e importaciones y sus características. De esta manera, los tres sectores

seleccionados presentan cierta relevancia para la UE en cuanto a productividad, y de una forma u otra, representan los diferentes niveles de apoyo que otorga la PAC.

Una vez identificados los tres sectores, es posible avanzar en el análisis de si existió relación -y cómo fue- entre estos y las negociaciones del acuerdo Mercosur - UE durante el período que va desde el año 2015 hasta el año 2019. Dicho análisis consta de dos partes. La primera implica un análisis de datos e información sobre los sectores agrícolas seleccionados, tanto para el Mercosur y sus países como para la UE. Y la segunda parte implica la entrevista a actores cercanos a las negociaciones llevadas adelante en el período seleccionado con el objetivo de conocer qué valor tuvieron -o fue percibido que tuvieron- en las negociaciones los tres sectores elegidos para analizar en este trabajo.

Para llevar adelante la primera parte de dicho análisis se proponen cuatro pilares. El primero consiste en analizar la distribución de dinero y el apoyo que la PAC brinda a cada uno de los sectores elegidos, identificando no solo qué proporción de la ayuda total que brinda la política es destinada a cada sector dentro de toda la UE, sino también cuáles son los países más beneficiados de estas ayudas dentro de cada sector agrícola. El segundo pilar se encuentra relacionado al anterior, y consiste en identificar la distribución entre los países del bloque europeo de la producción de cada uno de los sectores seleccionados. Por su parte, el tercer pilar se centra en el Mercosur, y el objetivo será analizar la matriz productiva de los países que lo componen, analizando los niveles de producción de cada uno de los tres sectores elegidos y, consecuentemente, las cifras de exportaciones de los mismos. Finalmente, en el cuarto pilar se llevará adelante un análisis donde se pondrán a prueba las hipótesis a través del análisis de los datos obtenidos en los tres pilares anteriores.

En lo que respecta a la segunda parte, se llevarán adelante diferentes entrevistas a personas allegadas a las negociaciones del acuerdo, así como diferentes actores políticos o expertos de algunos de los países involucrados.

Finalmente, una vez concluidas las dos partes será posible comprobar si existe coherencia entre los datos y las entrevistas para determinar la presencia de la influencia de algunos de los sectores seleccionados en las negociaciones del acuerdo entre el Mercosur y la UE. Precisamente, el objetivo final es observar si alguno de los tres sectores resulta ser sensible para la UE, y si con la firma del acuerdo, el Mercosur con su producción y exportaciones podría amenazar a alguno de ellos.

### 1.3.2. Fuentes

En cuanto a las fuentes seleccionadas para abordar la investigación es posible identificar un amplio espectro, ya que el estudio de caso como metodología no se limita a un estudio cualitativo, sino que puede aplicar métodos de recolección de datos e información del tipo cualitativo o cuantitativo (Yin, 2018). En el presente caso, se han utilizado tanto datos cualitativos como cuantitativos, extraídos de fuentes primarias y secundarias.

En lo que a las fuentes primarias se refiere, se han realizado una serie de entrevistas semiestructuradas a diferentes actores vinculados al tema de estudio. En total, se han llevado adelante 6 entrevistas (como resumen de las entrevistas, ver Tabla 1):

La primera entrevista realizada fue a un representante del Servicio Económico de la Misión de Francia en Argentina, quién, a pesar de no haber participado de las negociaciones del acuerdo, proporcionó importantes perspectivas de la realidad agrícola de la UE gracias a su experiencia en el área e interiorización en el tema.

La segunda entrevista fue realizada a una ex negociadora del acuerdo, y actual Embajadora de Uruguay en Malasia, Valeria Csukasi. La señora Csukasi mantuvo un rol preponderante en las negociaciones del acuerdo como líder del equipo negociador por parte de Uruguay, así como en cooperación con los líderes de los demás países miembros del Mercosur. Esto permitió conocer en profundidad lo ocurrido durante las negociaciones finalizadas en 2019; principalmente lo que no se encuentra registrado en documentos, como pueden ser el lenguaje no verbal durante las reuniones, la percepción de las propuestas, los diálogos fuera de la mesa, las diferentes presiones que ejercen los actores involucrados, entre otras.

La tercera entrevista concretada fue con el actual Jefe de la Sección de Economía y Comercio de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay, Damián Kaminski, quien inició su actividad en Uruguay meses antes de que ambos bloques llegaran al acuerdo en cuanto al texto del tratado en el año 2019. Además, actualmente se encuentra involucrado en el proceso de integración que se está llevando adelante entre ambos bloques al momento de escribir el presente trabajo.

La cuarta entrevista fue realizada al actual Gerente de Acceso a Mercados en el Instituto Nacional de Carnes de Uruguay (en adelante INAC), el Economista Álvaro Pereira. Desde INAC, Pereira mantiene contacto directo con agentes privados del sector cárnico, así

como, miembros del Poder Ejecutivo del país. A su vez, posee vínculos con importantes actores importadores de carne en Europa.

La quinta persona entrevistada fue la Economista Mercedes Baraibar del Área de Información y Estudios Económicos del Instituto Nacional de Lechería del Uruguay (en adelante INALE). Baraibar tuvo participación directa en las negociaciones llevadas adelante entre los dos bloques como representante de INALE y asesora del grupo negociador de Uruguay. A su vez, tuvo participación en las negociaciones del acuerdo en temas de propiedad intelectual.

Finalmente, la sexta entrevista concretada fue con la Licenciada Fabiana Bracco, quien actualmente es productora y exportadora de vino en el Uruguay bajo el nombre de Bracco Bosca Winery, y, paralelamente, desempeña el rol de representación de la Asociación de Bodegas Exportadoras en el Instituto Nacional de Vitivinicultura de Uruguay (en adelante INAVI). Adicionalmente a su vínculo con el mercado y la producción vitivinícola, cuenta con vasta experiencia en el comercio internacional de vinos.

**Tabla 1: Resumen de entrevistas realizadas**

Persona entrevistada	Cargo	Vínculo con el acuerdo	Fecha de entrevista
Confidencial	Representante del Servicio Económico de la Misión de Francia en Argentina.	Diplomático de un país estrechamente vinculado al acuerdo con experiencia en el sector agrícola.	23/11/2023
Valeria Csukasi	Actual Embajadora de Uruguay frente al Reino de Malasia, ex-negociadora del acuerdo Mercosur - UE.	Participación directa en las negociaciones como líder de las mismas por parte de Uruguay.	11/12/2023
Damián Kaminski	Jefe de la Sección de Economía y Comercio de la Delegación de la UE en Uruguay.	Participación directa en las actuales negociaciones del acuerdo.	13/12/2023
Álvaro Pereira	Gerente de Acceso a Mercados en INAC.	Experto en comercio exterior de carnes para el Uruguay, directamente vinculado al mercado cárnico de Europa.	24/01/2024
Mercedes Baraibar	Economista en el Área de Información y Estudios Económicos de INALE.	Participación directa en las negociaciones como representante de INALE y asesora del grupo negociador por parte del Mercosur.	2/2/2024
Fabiana Bracco	Alternativo en representación de Asociación de Bodegas Exportadoras en INAVI.	Productora de vino en Uruguay (Bracco Bosca Winery) y representante privado ante INAVI.	22/2/2024

Asimismo, también como fuentes primarias, se han consultado diferentes documentos publicados por la UE (por ejemplo, Comisión Europea, 2021a; Comisión Europea, 2021b; Comisión Europea, 2021c; Comisión Europea, 2021d; Comisión Europea, 2021e; Comisión Europea, 2021f; Comisión Europea, 2021g) o por países miembros de alguno de los bloques (por ejemplo, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 2019; Instituto Nacional de Carnes, s.f.; Instituto Nacional de Vitivinicultura República Argentina, 2023).

Finalmente, en cuanto a las fuentes secundarias han sido consultadas bases de datos oficiales de los países y/o bloques involucrados en el presente caso (como por ejemplo, Eurostat, 2023a; Eurostat, 2023b; Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur, 2024), así como, libros y artículos académicos. En este sentido, es posible mencionar múltiples ejemplos como Álvarez y Zelicovich (2020), Arredondo (2021), BID (2019), García Delgado y García Grande (2005), Hidalgo (2021), Makuc et al. (2015), Sanahuja y Rodríguez (2019), Stake (1994), entre otros. Adicionalmente, se han utilizado informes de diferentes organismos o autores, entre ellos Instituto Nacional de Vitivinicultura República Argentina (2023), así como, fuentes audiovisuales como es el caso de Copa-Cogeca (2021).

Por lo tanto, con el objetivo fijado de comprender el impacto que pudieron haber tenido los tres sectores seleccionados (carne bovina, lácteos y vinos) en las negociaciones del acuerdo entre el Mercosur y la UE, y establecidas la metodología y fuentes a utilizar durante el desarrollo de la investigación, es posible avanzar en la definición de manera clara y concisa de las preguntas de investigación, para las cuales, posteriormente, se darán como respuesta tres hipótesis.

#### **1.4. Problema de investigación**

El problema de investigación surge del interés por comprender más detalladamente los efectos de la política más antigua de la UE, por ello la pregunta general de esta investigación es:

¿Cómo influye la Política Agrícola Común en los acuerdos comerciales de la Unión Europea?

Teniendo en cuenta que la pregunta anterior resulta demasiado abarcativa, se realizará un aporte respondiéndolo a la siguiente pregunta específica:

¿Cómo influyeron los sectores de carne bovina, lácteo y vitivinícola en las negociaciones del tratado entre la UE y el Mercosur entre 2015 y 2019?

### **1.5. Hipótesis**

Habiendo establecido las preguntas que guiarán a esta investigación, a continuación, se plantean tres posibles hipótesis sobre la pregunta específica ya mencionada.

Hipótesis 1:

El sector de carne bovina, tomando en cuenta la carne bovina de la UE, posee una importante relevancia en la producción del bloque, y presenta especial sensibilidad en países que gracias a este reciben apoyo de la PAC. Estas características hacen que los principales países y productores de carne de la UE tengan una gran influencia en las negociaciones del acuerdo entre este bloque y el Mercosur, asumiendo una postura en oposición al mismo.

Hipótesis 2:

El sector lácteo resulta ser uno de los sectores menos apoyados por la PAC, aunque presenta grandes niveles de producción y comercio exterior. A pesar de este relativo poco apoyo, el mismo igualmente significa un factor determinante en la competitividad del sector a nivel internacional. Teniendo en cuenta su envergadura se trata de un sector que ha tenido una gran participación e influencia en las negociaciones del tratado, donde los principales actores demostraron una posición reluctante en cuanto a la firma de este.

Hipótesis 3:

El sector vitivinícola resulta ser uno de los sectores más importantes en la producción agrícola de la UE, así como uno de los más sensibles. Esto último se debe a que resulta ser el sector más apoyado por la PAC. Tomando en consideración los puntos anteriores, la influencia de este sector en las negociaciones del acuerdo entre Mercosur y UE se ha visto a través de la reticencia de los principales Estados productores de vino a la firma del acuerdo en su actual composición.

## 1.6. Marco teórico

Para finalizar la introducción de este trabajo, se presenta la teoría que determinará el foco de observación a la hora de indagar sobre el tema seleccionado. Por lo tanto, y considerando que se propone analizar cómo ha influido la PAC en las relaciones internacionales de la UE a nivel comercial, se ha considerado oportuno el uso de la teoría del liberalismo comercial. Esta teoría, también conocida como teoría del liberalismo económico, posee una amplia variedad de autores que con sus propuestas le han dado forma. Desde Adam Smith, hasta Milton Friedman, cada uno ha participado en el modelado de esta teoría.

El liberalismo comercial, en pocas palabras, defiende la libertad individual y la mínima intervención del Estado en lo económico, promoviendo el libre intercambio de bienes y servicios entre los actores del mercado. Precisamente, desde la perspectiva liberal se establece que el libre comercio representa uno de los caminos más eficientes para lograr una mayor riqueza nacional (Burchill et al., 2005).

Adam Smith (1794), en *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* argumenta que cuando un individuo persigue sus intereses personales, indirectamente favorece al bienestar general de toda la sociedad. De esta manera, a nivel de mercado, cuando los individuos persiguen sus objetivos de manera libre, se obtiene como resultado una eficiente distribución de tareas dentro de la organización social. Es decir, cada actor buscará lo que le resulte más beneficioso, y por ende, donde sea más eficiente, regulando de esta manera el mercado.

Por otro lado, David Ricardo en su obra *On the Principles of Political Economy, and Taxation* propone la visión de las ventajas comparativas, en donde destaca para el presente trabajo la idea de la especialización de cada país, acompañada del vínculo comercial a nivel internacional (Ricardo, 2015). En otras palabras, cada país se especializa en aquellas industrias donde es relativamente más eficiente e importa los productos de las industrias donde es relativamente menos eficiente. Siguiendo este mecanismo, los países se encontrarán en una mejor situación que la de mantenerse bajo un modelo autárquico. Además, el libre comercio elimina las barreras entre Estados, fomentando la buena relación entre los mismos (Burchill et al., 2005). En principio, la UE sigue este mismo lineamiento ya que, su política comercial se basa en la apertura al mundo<sup>2</sup>. Sin embargo, si los tres sectores seleccionados presentan una posición contraria al acuerdo, la anterior afirmación sería incorrecta. Por lo

---

<sup>2</sup> Ver apartados 1.1.3 y 2.1.3.1 del presente trabajo.

tanto, el aporte de esta investigación está vinculado al conocimiento de si el bloque europeo mantiene estos valores en la práctica.

De la misma manera que David Ricardo, otros autores como Friedrich Hayek y Milton Friedman han argumentado en favor del liberalismo económico, su eficiente asignación de recursos, así como los efectos de este en el desarrollo de los países, tanto en materia de innovación, así como en aspectos políticos y sociales. Asimismo, el libre comercio y la eliminación de barreras también hacen referencia a la teoría de la interdependencia. “*The rise of regional economic integration in Europe, (...) was inspired by the belief that the likelihood of conflict between states would be reduced by creating a common interest in trade and economic collaboration among members of the same geographical region*” (Burchill et al., 2005). Esta idea se encuentra en la misma línea que lo establecido por los institucionalistas liberales, quienes consideran que esta integración debería ser organizada mediante instituciones que establezcan las mismas reglas para todos sus miembros y busquen objetivos comunes (Burchill et al., 2005).

Otra idea que presenta el pensamiento institucionalista liberal es el hecho de cómo se miden las ganancias. A diferencia del realismo, el liberalismo institucional entiende que las relaciones internacionales no deben ser analizadas en términos de suma cero, por el contrario, los Estados deben buscar beneficios mutuos a través de la integración (Burchill et al., 2005).

En conclusión, hasta el momento se ha fijado como objetivo la comprensión sobre el impacto que pudieron haber tenido el sector de carne bovina, lácteo y vitivinícola, en las negociaciones del acuerdo Mercosur - UE. Según lo observado, se espera una respuesta negativa de los tres sectores ante una posible concreción del acuerdo, debido a su rol preponderante para el bloque europeo, así como a su vínculo con la PAC. Para comprobar dicha observación, se ha establecido una metodología basada en el estudio de caso intrínseco exploratorio, y se utilizará una serie de fuentes primarias y secundarias (por ejemplo, bases de datos, entrevistas, trabajos académicos, entre otras). Todo lo analizado será respaldado por la teoría del liberalismo económico, el cuál ha fundamentado las hipótesis con un enfoque en oposición al libre mercado.

A continuación, como paso importante para comprender el trasfondo del caso estudiado, se presentará el contexto del problema de investigación, repasando la historia de la UE, sus dos políticas involucradas (PAC y PCC), para finalizar con el proceso de integración

del Mercosur, las negociaciones del acuerdo entre este último y la UE, y un breve relevamiento sobre los tres sectores seleccionados.

## **2. Contexto del problema de investigación**

Habiendo introducido el presente estudio estableciendo todos los aspectos metodológicos de una investigación, a continuación, se comenzará con contextualizar el problema a investigar. Con el objetivo de comprender el desarrollo de este, se considera fundamental tener en cuenta los aspectos que se detallan en esta sección. A lo largo de la misma se realizará un repaso histórico de lo que ha sido el desarrollo de la UE, desde sus inicios a mediados del siglo XX, hasta la actualidad. Para ello se ha tomado como referencia el criterio establecido por la misma organización en su página web oficial, donde divide su historia en ocho etapas. Luego, se abordará el punto central de la investigación, como lo es la PAC y su historia. A su vez, se presentará la PCC y la cuestión del proteccionismo en la UE. Habiendo presentado estos tres aspectos, se introducirá al Mercosur y al acuerdo entre la UE y este, detallando su cronología y efectos. Teniendo en claro todos los puntos anteriores, la sección finalizará con la presentación de cada uno de los sectores elegidos para ser estudiados y analizados.

### **2.1. Unión Europea**

En esta sección se presentarán los principales puntos relacionados con la UE, que se considera deben ser tenidos en cuenta para una mejor comprensión de la investigación. En primer lugar, se abordará la historia de esta organización, dividiendo la misma en ocho décadas, y presentando los principales acontecimientos de cada una de ellas.

#### **2.1.1. Historia**

Como fue mencionado anteriormente, a continuación, se observa un repaso histórico de la UE, partiendo desde sus inicios en 1945 y extendiéndose hasta la actualidad. Se estima de suma importancia tener en cuenta el largo camino que ha recorrido esta organización con la finalidad de comprender su accionar en la actualidad.

##### **2.1.1.1. Paz en Europa y comienzos de la cooperación (1945-59)**

Luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, el continente europeo se encontraba en una situación difícil. Ante un escenario que presentaba millones de personas fallecidas y ciudades enteras en ruinas, los líderes políticos se plantearon el objetivo de reconstruir al continente y dejar en el pasado estos años catastróficos. Para ello, en 1949 se creó el Consejo de Europa, que buscaba la colaboración política entre los países del continente; sin embargo,

esta iniciativa no tuvo éxito. El primer paso en esta reconstrucción tuvo lugar al año siguiente, cuando en 1951 se fundó la CECA. El objetivo era someter ante una sola autoridad supranacional la producción, distribución y comercialización de ambos metales, carbón y acero. El tratado constitutivo de la CECA, que entró en vigor en 1952, fue firmado por Francia, Alemania, Gran Bretaña y los tres países que conformaban el Benelux, es decir, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo (Bologna, 2003). Lo trascendental de este tratado era el hecho de que por primera vez en la historia se abordaban cuestiones económicas de una manera supranacional y cooperativa. De esta forma, los países involucrados renunciaron a parte de su soberanía, dejando varios aspectos como las cuotas de producción, los precios, las políticas arancelarias y condiciones laborales bajo control de una institución (Castillo y Solbes, 2020).

Años más tarde, en 1957, se firma el Tratado de Roma, mediante el cual se establece la CEE dando inicio a una nueva época de cooperación en el continente. Sin embargo, los años posteriores se verán marcados por el inicio de la Guerra Fría, derivando en la división del continente por aproximadamente 40 años (Unión Europea, s.f.). Además de la CEE, el Tratado de Roma también crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica (también conocida como EURATOM), y ambas comunidades entran en vigor en 1958 (Bologna, 2003). Es en esta época que los líderes europeos se plantean un período de 12 años para la adopción de una normativa común en materia comercial, y la creación de nuevas instituciones que ayudaran al desarrollo del continente, con el fin de alcanzar una unión aduanera en el corto plazo y mayor supranacionalidad en el largo plazo (Castillo y Solbes, 2020).

#### **2.1.1.2. Los “vibrantes 60”, una etapa de crecimiento económico (1960-69)**

Durante la década de los 60, el continente atraviesa por un momento de crecimiento económico, debido principalmente al hecho de que los países miembros de la CEE dejan de cobrar derechos aduaneros por las transacciones comerciales entre sí. Además, también se acordó un control conjunto sobre la producción de alimentos, con el fin de que todos tengan suficiente comida. Esta década también se caracterizó por una gran manifestación estudiantil en París en mayo de 1968, en conjunto con varios cambios en la sociedad europea y sus hábitos de vida, fenómenos que se le asocian a la “generación del 68” (Unión Europea, s.f.).

Otro de los hitos de esta década es la creación de la PAC, la cual se propone el objetivo de garantizar el suministro estable de alimentos con precios accesibles para todos los

ciudadanos europeos (Castillo y Solbes, 2020). Además, se trata de la política que más presupuesto ha requerido, en la siguiente sección se profundizará con mayor detalle su evolución a lo largo de la historia como también las críticas que ha recibido debido a los grandes subsidios que esta política le otorga a los agricultores europeos.

### **2.1.1.3. Una comunidad en crecimiento, adhesión de los primeros miembros (1970-79)**

Esta etapa se caracteriza por la incorporación de los primeros miembros a las Comunidades Europeas. El 1° de enero de 1973 ingresan Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, aumentando la cantidad de miembros a nueve (Bologna, 2003). La llegada de los nuevos integrantes coincidió temporalmente con la primera crisis del petróleo y la posterior caída del sistema financiero mundial, hecho que derivó en una década de gran inestabilidad monetaria (Castillo y Solbes, 2020). La crisis nace como consecuencia de la guerra araboisraelí en octubre de 1973, generando una crisis de energía y problemas económicos en Europa (Unión Europea, s.f.).

En marzo de 1973 se crea el Sistema Monetario Europeo (también conocido como SME), institución encargada de asegurar la estabilidad monetaria relativa. Ante un escenario de desregulación financiera, revolución tecnológica y cambios en la economía, se logra superar la unión aduanera y comenzar con la constitución de un bloque económico-monetario (Castillo y Solbes, 2020).

Además, con el fin de las dictaduras en España, Grecia y Portugal, la democracia comienza a extenderse por el continente. A su vez, la política regional comienza a otorgar grandes cantidades de dinero para la creación de empleo y desarrollo de la infraestructura en las zonas más necesitadas. También, durante esta década, más precisamente en 1979, se llevan a cabo las primeras elecciones del Parlamento Europeo (Unión Europea, s.f.).

### **2.1.1.4. El rostro cambiante de Europa, la caída del comunismo (1980-89)**

En la década de los 80 comienzan los movimientos de lucha social, principalmente en relación con el cuidado del medio ambiente y la cuestión del cambio climático. Las reconocidas huelgas de los astilleros de Gdansk, en Polonia, por el sindicato Solidaridad fueron furor en el verano de 1980. Durante esta década vuelven a ingresar nuevos miembros a

la organización. En 1981 lo hace Grecia y cinco años más tarde, España y Portugal, aumentando la cantidad de miembros a 12. Sobre finales de la década, se derrumban los regímenes comunistas de Europa Central y del Este, lo que genera la reunificación de un continente que se encontraba dividido hace aproximadamente cuatro décadas (Unión Europea, s.f.).

En 1986 se firma el Acta Unión Europea (también conocida como AUE), la cual modifica los Tratados Constitutivos, derivando en la creación de un Mercado Único, significando la libre circulación de mercancías, personas, bienes y capitales. La misma entró en vigor al año siguiente, en 1987 (Bologna, 2003).

#### **2.1.1.5. Una Europa sin fronteras (1990-99)**

En la década de los 90 tienen lugar dos tratados que serán fundamentales para el futuro de la región. El primero denominado Tratado de la Unión Europea o también conocido como Tratado de Maastricht, fue firmado en 1993. De esta manera se acordaron las bases para la creación de una Unión Económica y Monetaria (también conocida como UEM), estableciendo una moneda única y un Banco Central Europeo (también conocido como BCE). Ambos comenzaron a regir en 1999. En ese mismo año, entró en vigor el Tratado de Ámsterdam, el cual buscaba progresar en cuanto a la política social de la organización e incorporar el empleo a las políticas comunitarias (Bologna, 2003). Además, en 1985, un pequeño pueblo de Luxemburgo inspira el nombre del Acuerdo de Schengen, el cual buscaba eliminar progresivamente los controles en las fronteras europeas. En su momento comenzó permitiendo solamente la libre circulación de bienes. Posteriormente, a partir de 1995, este comenzó a permitir la libre circulación de personas, a través del Convenio de Schengen, el cual entró en vigor en 1995 y complementó al acuerdo en cuestión (Unión Europea, s.f.). Cabe destacar que en 1985 tiene lugar el ingreso de Austria, Suecia y Finlandia, como también la solicitud de adhesión de otros países de Europa Central y Oriental (Bologna, 2003). De esta manera, la UE contaba ya con 15 miembros.

#### **2.1.1.6. Expansión (2000-09)**

La primera década del siglo XXI tiene un comienzo caótico, con los ataques terroristas en Nueva York y Washington, lo que genera una redirección de la colaboración hacia la lucha contra el terrorismo y la seguridad.

En 2004 ingresan 10 nuevos países a la organización, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, República Checa y Polonia. Más tarde, en 2007, también ingresan Bulgaria y Rumania, ascendiendo la cantidad de miembros a 27. Esta situación demuestra que la división entre Europa Oriental y Occidental se había derrumbado (Unión Europea, s.f.).

En 2007, previo a la Gran Recesión, se firma el Tratado de Lisboa. El mismo ratificó “las competencias exclusivas de la UE en materia aduanera, política comercial, competencia y política monetaria frente a los Estados” (Castillo y Solbes, 2020: p. 4). Sin embargo, no resolvió otros grandes problemas que amenazaban a la organización, como por ejemplo la cuestión fiscal. La soberanía estatal y el derecho de veto que existía en el Consejo no permitió la puesta en marcha de una política fiscal común, incentivando así la competencia fiscal entre los países (Castillo y Solbes, 2020).

#### **2.1.1.7. Una década delicada (2010-19)**

La crisis económica mundial repercute gravemente en el continente europeo y la UE sufre un retroceso en términos de integración, esto se debe a que los países más débiles y vulnerables no sintieron el apoyo de los demás miembros (Castillo y Solbes, 2020). La década estuvo marcada por varias revueltas y conflictos armados en las regiones cercanas a Europa, lo que derivó en que millones de personas huyeran de sus hogares y buscaran refugio en Europa. A la crisis económica se le sumó la migratoria y la UE debió enfrentar el desafío de lograr satisfacer las necesidades de estas personas, cuidando simultáneamente de su bienestar y sus derechos humanos. Además, a partir de 2015 las principales ciudades europeas fueron el objetivo de numerosos ataques terroristas, entre ellas se destacan París, Bruselas, Niza, Londres y Barcelona. Esto derivó en la creación de nuevas medidas con la finalidad de controlar el crecimiento del terrorismo. Durante esta década también se intensificó la lucha por el cambio climático, otorgándole prioridad en la agenda de la organización y estableciendo diferentes acuerdos con la finalidad de reducir las emisiones nocivas (Unión Europea, s.f.).

En los primeros años de la década, Croacia se convierte en el miembro número 28. Sin embargo, en 2016 tiene lugar el *Brexit* con el abandono del Reino Unido, por lo que la cantidad de miembros volvió a 27 (Unión Europea, s.f.).

### **2.1.1.8. Una UE unida y resiliente (2020-hoy)**

El comienzo de la segunda década del siglo se caracterizó por la pandemia de COVID-19, lo que generó una gran emergencia sanitaria y tuvo un serio impacto en la economía mundial. Ante esta crisis, la UE asumió un rol fundamental, colaborando en los sistemas sanitarios, conteniendo la propagación del virus y garantizando vacunas tanto para los ciudadanos europeos como para los extranjeros. Con el objetivo de recuperarse de esta situación, la UE acordó el paquete de estímulo financiero más importante de su historia, enfocándose en la recuperación ecológica y digital, con miras al 2050 (Unión Europea, s.f.).

### **2.1.2. Política Agrícola Común**

Como se mencionó anteriormente, tras finalizar la Segunda Guerra Mundial el sector agrícola fue el que sufrió los impactos más profundos. Gran parte del conflicto bélico se desarrolló en áreas rurales, destruyendo de esta manera miles de hectáreas dedicadas a la agricultura. Ante la necesidad de reconstruir el continente, los Estados europeos experimentaron varios intentos de integración. Luego de diversos experimentos fallidos, finalmente se logró la constitución de la CEE por medio del Tratado de Roma. Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo fueron quienes impulsaron las primeras dos acciones que se llevaron a cabo. En primer lugar, se procedió a la creación de una unión aduanera para los productos agrícolas e industriales, manteniendo una tarifa común sobre las importaciones provenientes desde fuera de la Comunidad. Además, se comenzó con la negociación de una política agrícola, estableciendo como objetivo principal la autosuficiencia regional (León López, 1994). La misma fue denominada PAC y se comenzó con su negociación un año después de creada la CEE a través de la Conferencia de Stresa. Al cabo de cuatro años de negociación, finalmente la política fue aprobada en 1962.

Con el fin de potenciar la producción interna se establecieron cuatro estrategias principales en los comienzos de la PAC: la unificación de mercados, los precios de garantía comunes, la solidaridad financiera y la preferencia comunitaria. En cuanto al primero, “las economías emprendieron la homologación de las reglamentaciones administrativas y sanitarias, la exclusión de los derechos aduaneros internos y el establecimiento de reglas comunes de gestión y competencia, eliminando los subsidios y las diferencias de precios entre los países” (León López, 1994). La segunda estrategia hacía referencia al establecimiento de precios comunes entre los Estados, y para ello cada año se reunían los

ministros de agricultura y fijaban los precios para el siguiente ciclo productivo. En esta misma línea, se estableció un precio barrera para aquellos productos provenientes de otras regiones, evitando de esta manera la competencia con el exterior (León López, 1994). En referencia a la solidaridad financiera, se creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (en adelante FEOGA). Durante los primeros años de la CEE, uno de los objetivos fue eliminar las disparidades productivas entre los países miembros. Por lo tanto, “se estableció un mecanismo solidario de financiamiento (...) mediante el cual las naciones aceptaron compartir los costos a que dieran lugar las políticas definidas, canalizando los recursos en función de los gastos y las necesidades de los países y no de su procedencia” (León López, 1994). El FEOGA se dividió en dos secciones principales. La sección de orientación se enfocó en disminuir las desigualdades a través de una modernización de los sistemas productivos más atrasados, mientras que la sección de garantía se dedicó a intervenir en los mercados y organizar el almacenamiento de los excedentes. En cuanto a la cuarta estrategia, se exigió que se debería dar prioridad a la venta y compra de productos dentro del continente europeo. Esto generó que los intercambios dentro de la región crecieran un 13,4% en la década del 60, un 20,1% en los años 70 y un 9,7% desde 1980 hasta 1991 (León López, 1994).

La PAC “ha implicado el fenómeno más importante de redistribución de la renta entre ciudadanos europeos, y (...) el mayor proceso de intervención pública de naturaleza supranacional en un sector económico desde el final de la Segunda Guerra Mundial” (Fernández, 2014: p. 20). Desde su creación hasta la actualidad, la PAC se ha propuesto brindar apoyo a los agricultores con el fin de aumentar su productividad, garantizarles cierto nivel de vida, estabilizar la cadena de suministros, armonizar las normas sobre competencia en los Estados, combatir la situación del cambio climático fomentando la gestión sostenible de los recursos y mantener activa la economía rural del continente (Comisión Europea, s.f.-d) (Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo, 2019).

En la actualidad, la PAC funciona sobre dos pilares fundamentales, actuando sobre tres aspectos clave. El primer pilar engloba los aspectos de las ayudas directas y las medidas de mercado, mientras que el segundo pilar implica el desarrollo rural (Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo, 2023).

En cuanto a las ayudas directas, como ya ha sido mencionado, los productores reciben pagos directos con el fin de facilitarles una base de seguridad para llevar adelante las

actividades rurales; siempre y cuando se cumplan con las normas y requisitos medioambientales, fitosanitarios, de salud pública, de seguridad alimentaria, de cuidado de sus tierras y del bienestar animal. De esta manera se garantiza una ayuda segura a los agricultores, la continuidad de las actividades agrícolas con adaptabilidad a las condiciones de los suelos, y la posibilidad de satisfacer la demanda de los consumidores (Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo, 2023).

El segundo aspecto, referido a las medidas de mercado, nace como respuesta a la alta volatilidad de los precios en los mercados agrícolas de la UE. Diferentes factores como el cambio climático, las crisis económicas, la competencia mundial y las permanentes fluctuaciones de los costes de los insumos agrícolas (combustible, fertilizantes, entre otros) generan importantes desafíos que terminan impactando en el mercado de alimentos. En base a ello es que se genera un reglamento sobre la organización común de los mercados agrícolas (también conocida como OCM). Estas regulaciones incluyen la creación de instrumentos específicos para mejorar el funcionamiento de los mercados, parámetros para la intervención en los mercados y apoyo sectorial, así como normativas relacionadas con la comercialización de productos agrícolas, organizaciones de productores, y aspectos de comercio internacional y competencia (Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo, 2023).

Finalmente, el tercer aspecto que atiende la PAC es el del desarrollo rural. Este punto surge en respuesta a las condiciones de vida menos favorables en las que se desarrolla la actividad rural en la UE; siendo que el 20% de su población vive en zonas rurales y estas representan la mitad de su territorio. Debido a ello, las medidas de desarrollo rural poseen como objetivos impulsar la modernización de las explotaciones agrícolas mediante tecnología e innovación, mejorar el dinamismo de las zonas rurales a través de inversiones en servicios y conectividad, aumentar la competitividad del sector agrícola, proteger el medio ambiente y abordar el cambio climático, fortalecer las comunidades rurales, y garantizar la continuidad generacional en la agricultura (Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo, 2023).

#### **2.1.2.1. Etapas de la Política Agrícola Común**

A lo largo de la historia se identifican cuatro etapas por las cuales ha transitado la PAC: la etapa primigenia de construcción (1958-1970), el afianzamiento del modelo productivista (1970-1980), la entrada en crisis del modelo intervencionista y sus tribulaciones (1980-1992) y la etapa de las grandes reformas (1992-2013). En sus comienzos, la PAC se

planificó tomando como ejemplo las políticas agrarias nacionales de Francia y Alemania. Se buscaba asegurar a través de un acuerdo político “la fijación de precios internos elevados que satisfagan las pretensiones de los agricultores y ganaderos y, (...) la ausencia de mecanismos de protección en frontera para determinados productos extraños al espacio europeo, en aras de los intereses de los consumidores” (Fernández, 2014: p. 22). Luego, en la segunda etapa, es cuando la PAC logra afianzarse. En este período, más productos son tenidos en cuenta por la política y nace la política comunitaria de estructuras agrarias que establece medidas como el cese de la actividad agraria, la modernización de las explotaciones y la cualificación de los agricultores (Fernández, 2014). Durante el período (1980-1992) la PAC atraviesa una época de crisis. Los principales problemas fueron la incapacidad por parte de las autoridades para administrar los excedentes que crecían exponencialmente y el constante aumento presupuestario. Aunque se aplicaron varias medidas restrictivas, la situación se volvió cada vez más asfixiante. Además, estas dificultades también tuvieron incidencias negativas en las relaciones con otros Estados, en especial con Estados Unidos. Por otra parte, en esta etapa es cuando la situación medioambiental comienza a transformarse en una gran preocupación y por lo tanto se empiezan a diseñar políticas específicas para ello (Fernández, 2014).

El año 1992 representa un punto de inflexión en la historia de la PAC, ya que desde ese momento en adelante se llevaron a cabo cinco importantes reformas abarcando una gran variedad de aspectos. Resulta fundamental para el desarrollo del presente trabajo académico tener en cuenta las principales implicancias que han tenido cada una de ellas. En primer lugar, la reforma *Mac Sharry* (1992), se basó en tres principales ejes: la reducción de los precios, el abono de ayudas directas y la obligación de abandonar las tierras cifradas en el 15% de la superficie agraria útil. Otro punto a destacar es el hecho de que a partir de esta reforma todas las ayudas y sus cifras comenzaron a hacerse visibles públicamente (Fernández, 2014).

La segunda reforma recibió el nombre de Agenda 2000. A través de esta reforma se reorganizó la PAC en dos pilares principales, el primero haciendo referencia a la política de mercados y el segundo haciendo énfasis en el desarrollo sostenible rural. Como consecuencia de los tratados de *Maastricht* y *Amsterdam*, la PAC se vio obligada a efectivizar su compromiso con el desarrollo sostenible y, por lo tanto, las principales medidas adoptadas en este momento fueron dirigidas hacia la cuestión medioambiental (Fernández, 2014).

En los años 2003-2004 se llevó a cabo la reforma conocida como Reforma *Fischler* e implicó un cambio estructural. Las ayudas comenzaron a ser entregadas directamente a los

productores a través de un sistema de pago único y se comenzaron a disminuir las ayudas directas a las producciones de mayor tamaño. A su vez, los pagos se empezaron a abonar independientemente del volumen de la producción (Boza y Fernández-Ardavín, 2015).

En el año 2008 tuvo lugar la reforma denominada como “Cheque médico”. La misma pretendió “la modernización, simplificación y racionalización de la PAC, al tiempo que la reducción e incluso la erradicación de las restricciones y limitaciones que pesan sobre agricultores y ganaderos (...) y la introducción de técnicas productivas más acomodadas a las exigencias medioambientales” (Fernández, 2014: p. 31).

Finalmente, en el año 2013 sucedió la quinta reforma. Dentro de la misma se destacan cuatro ejes principales. En primer lugar, se encuentra el objetivo de lograr una distribución más equitativa, reduciendo los pagos y fomentando el establecimiento de agricultores jóvenes. El segundo eje abarcó la adopción de ciertas decisiones sobre la gestión de mercados, diseñando nuevas normativas para determinados productos. El tercer eje tuvo una fuerte relación con el segundo pilar de la PAC, se buscó la flexibilización en cuanto a la toma de decisiones, generando más autonomía en las autoridades estatales a la hora de decidir las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos propuestos. Por último, el cuarto eje implicó la adopción de un reglamento horizontal en cuanto a la financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC (Fernández, 2014).

#### **2.1.2.2. Problemas**

Si bien es verdad que la PAC ha logrado avanzar en varios aspectos a lo largo de la historia, también ha sido la causante de grandes distorsiones. Se destacan tres problemáticas principales. La primera abarca los costosos y numerosos excedentes generados por la política de precios elevados y la férrea protección en relación con los productos agrícolas extranjeros (García Delgado y García Grande, 2005). “Cuando Europa se convirtió en excedentaria, los subsidios a la exportación superaron con amplitud el monto recaudado por los impuestos a las importaciones y la saturación presionó a la baja de precios y la producción” (León López, 1994). Además, el incremento de la producción ha generado un aumento desproporcionado de los costos. “Desde 1977 la sección de garantías del FEOGA aumentó más de 150%, mientras que el crecimiento real de la producción agrícola fue de 23%” (León López, 1994).

En segundo lugar, se encuentran los desequilibrios sectoriales que se han generado. La PAC se ha centrado en determinada clase de cultivos, haciendo énfasis en los países

fundadores y dejando de lado, por ejemplo, a los países de la zona mediterránea. Además, en el ámbito empresarial, la ayuda brindada a los productores se ha realizado en función de su tamaño y capacidad, otorgándole una mayor ayuda a quienes tuviesen una mayor producción. Con el paso del tiempo, esta mentalidad ha aumentado la brecha entre los grandes y pequeños productores (García Delgado y García Grande, 2005). “En 1988 el ingreso promedio anual de las familias de la Comunidad Europea dedicadas a la agricultura era de USD 14.244” (León López, 1994), mientras ciertos países presentaban una situación muy por debajo de esa cifra otros gozaban de una realidad más ventajosa<sup>3</sup>. La tercera problemática abarca las distorsiones sociales que ha generado la PAC y sus grandes apoyos a la producción, como, por ejemplo, el daño al medio ambiente y graves problemas alimentarios y sanitarios (García Delgado y García Grande, 2005).

### **2.1.3. Política Comercial Común**

Resulta fundamental analizar el vínculo de la PAC con las negociaciones del acuerdo entre el bloque europeo y el Mercosur teniendo en cuenta el mecanismo a través del cual la UE se vincula con el resto del mundo, y por ende con el bloque del sur de América. Es por ello que a continuación se desarrolla una sección descriptiva de lo que en la actualidad se conoce como PCC, la cual nuclea las estrategias de todos los Estados miembros de la UE en sus vínculos con el resto del mundo.

#### **2.1.3.1. Historia**

La página web oficial del Consejo Europeo, cuando se refiere a política comercial, subraya la idea de una sola voz en la escena mundial, en lugar de aplicar distintas estrategias comerciales independientes, dando lugar a lo que se conoce como PCC de competencia exclusiva de la UE (Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo, 2020).

A lo largo de la historia, la política comercial desarrollada por la UE se ha caracterizado por lo que se conoce como regionalismo abierto, donde se hace fuerte hincapié en la integración entre los Estados parte, pero a su vez, se busca la apertura mediante la utilización de procesos de asociación, tanto bilaterales como multilaterales (Boza y Fernández-Ardavín, 2015).

---

<sup>3</sup> Ver Tabla 1 en Anexos.

En cuanto a la evolución de la política comercial europea contemporánea, existe un primer período que va desde la creación de la OMC hasta el año 2006, marcado por una agenda centrada principalmente en los procesos de negociación multilaterales en el marco de la misma OMC. Se identifica como punto final a ese período pocos avances en los resultados y la dificultad para concluir con éxito los procesos de negociación multilaterales enmarcados en la OMC. Luego de los infructuosos procesos de negociación anteriormente mencionados, la Comunicación de la Comisión Europea lanza la fase -que la misma Comisión denominó- “Una Europa global” (Boza y Fernández-Ardavín, 2015).

“Una Europa global: competir en el mundo” define un plan de acción, principalmente, con el objetivo de incrementar la competitividad, haciendo hincapié tanto a nivel interno como externo. A nivel interno este nuevo concepto contiene diversos puntos, donde resalta la flexibilización a nivel normativo, con la idea de que el ciudadano europeo sea el beneficiario final. Respecto al nivel externo, si bien la UE mantiene la idea del compromiso con el multilateralismo y la necesidad de eliminar las dificultades que estos procesos conllevan, resalta la urgencia de agilizar los intercambios, y con esto una fuerte presencia de los mecanismos bilaterales, con el impulso de los acuerdos de libre comercio con el objetivo de concretar con los mercados emergentes (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2006).

Iniciando el año 2015, la Comisión Europea lanza “Comercio para todos”, donde se agregan a la política comercial los “valores europeos”. Los ítems allí abordados no son meramente económicos, sino que van más allá, incluyendo el comercio transparente, justo y ético, así como, también, un gran punto como el desarrollo sostenible.

La pandemia producida por la proliferación del virus COVID 19 fue un punto de inflexión, ya que hizo que se revisaran determinadas políticas con el objetivo de reactivar de manera inmediata la economía de un mundo paralizado en ese aspecto. Con ello, a partir del año 2020, la UE decide poner todo su empeño en la construcción de políticas comerciales que contribuyan a la recuperación. A fines de 2020, la Comisión Europea divulga un comunicado donde presenta “Una Europa global: El valor del comercio libre y justo”, que se enmarca en la idea de -lo que la UE llama- la “autonomía estratégica” (European External Action Service, 2020). “Autonomía estratégica” se refiere a la defensa de los valores europeos y la actuación de forma multilateral en la medida de lo posible; y en caso de que no se pueda por

estas vías, estar dispuesto a actuar de manera autónoma cuando haya que hacerlo (Josep Borrell, 2020).

### **2.1.3.2. La PCC en la actualidad**

Si fuera necesario definir la dirección de la PCC, es posible afirmar que esta busca cumplir con los objetivos de comercio internacional de la UE que, en resumen, son: “exportar fuera de la UE, importar las piezas que se necesiten para fabricar sus productos, [y] atraer inversiones extranjeras” (Unión Europea, 2017). Además, como ha sido mencionado, es importante resaltar que la misma es común para todos los países miembros, es decir que, esta “es competencia exclusiva de la UE, lo que significa que es la UE, y no los Estados miembros, la que legisla sobre cuestiones comerciales y celebra acuerdos comerciales internacionales” (Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo, 2020). Este poder es atribuido por el artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE (también conocido como TFUE), mientras que el artículo 207 de dicho tratado establece la uniformidad de la política comercial (Ibáñez Marsilla, s.f.). Todo esto es posible debido a que el bloque europeo conforma un mercado único: libre circulación de bienes, servicios, capital y personas; por ende, las normas comerciales son las mismas a lo largo y ancho de todo el bloque (Unión Europea, 2017). Sería un importante problema permitir que cada país regule su política comercial, no solo por la disparidad que se generaría, sino también por los problemas con el *dumping* y el efecto que puede llegar a generar que se introduzcan mercancías con beneficios, que luego puedan viajar sin costos o trabas por todo el mercado común, afectando a ciertos países del bloque que producen esas mercancías; problema que se ha dado en otros bloques como el Mercosur.

Sin dudas que para la UE implica una inversión de recursos mantener en funcionamiento una política comercial común entre todos los Estados parte. Sin embargo, resulta de vital importancia que el bloque apueste por fortalecer su comercio internacional con otros países o regiones, ya que, en la actualidad y el futuro, “el 90 % del crecimiento económico del planeta tendrá lugar fuera de Europa” (Unión Europea, 2017). De todos modos, la inversión en mantener una política comercial común ya ha dado sus frutos. En el año 2017, empresas extranjeras habían generado hasta ese momento 7,3 millones de puestos de trabajo en toda la UE, y por cada aumento de 1.000 millones de euros en exportaciones de la UE se generaban 14.000 nuevos puestos de trabajo (Unión Europea, 2017). Además, actualmente la UE representa un 14% del comercio mundial de mercancías, sólo por debajo

de China que se encuentra en el primer lugar de la lista (Unión Europea, s.f.-b). Las exportaciones de bienes y servicios de la UE representan más del 50% de su PIB (Banco Mundial, 2023). Todos estos datos fortalecen la idea de que el comercio para el bloque resulta fundamental para mantener y aumentar su desarrollo socioeconómico.

El comercio ha sido de vital importancia desde la recuperación de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, fue uno de los pilares fundamentales en aquel momento -y sigue siendo así- para crear la Europa actual, no solo en materia económica, sino también social, ya que la unión entre los países a través del comercio dentro del mercado común significó la reconciliación postguerra de las naciones; se pasa de enemigos a socios, de vecinos a vivir todos en el mismo lugar. Estos valores aún se mantienen dentro de los pilares de la política comercial de la UE como es posible observar en la anteriormente mencionada estrategia “Comercio para todos” lanzada en el año 2015 por la Comisión Europea.

#### **2.1.4. Proteccionismo en la Unión Europea**

Diversos autores relacionan la manera de comerciar de la UE con la idea del proteccionismo (Rozo, 2001; Markovic y Markovic, 2014), esto se debe a diversas políticas que el bloque lleva a cabo con la misión de proteger o asegurar tanto la producción como su mercado interno. La idea de un mercado único se puede haber visto como una oportunidad de crecimiento para el bloque. Pero, por otro lado, también puede haber significado una oportunidad para el aislamiento, así como para la consolidación de los muros del bloque (Rozo, 2001). Dentro de esta idea de posibles políticas que pueden llegar a ayudar a proteger el mercado interno y la producción, es posible afirmar que algunas de las más resonantes se relacionan con las políticas vinculadas a lo agrícola, y esto a su vez se conecta directamente con la seguridad alimentaria.

Cuando se hace referencia al proteccionismo en la UE, la PAC puede ser vista como una de las principales políticas que hacen ver al bloque europeo cómo un bloque con tintes de proteccionismo. Específicamente, es posible observar al proteccionismo agrícola europeo como la base de la PAC (Markovic y Markovic, 2014). El proteccionismo agrícola es parte de la política agrícola de muchos de los países, y este consta de medidas que desalienten la competencia extranjera, así como, las importaciones de estos productos; dichas medidas suelen ser gubernamentales (Markovic y Markovic, 2014).

Las medidas anteriormente mencionadas no están relacionadas solamente con lo arancelario. En el caso de la UE, el bloque no tiene altos niveles de aranceles, sino que principalmente presenta medidas y exigencias que dificultan el libre comercio (Rozo, 2001). Dentro de dichas exigencias, las más significantes, y las que tienen más repercusión, son aquellas que condicionan a los países que quieran vender bienes a países de la UE, exigiendo el cumplimiento y respeto de determinados estándares relacionados con el cuidado del medio ambiente. Dichas medidas relacionadas con la búsqueda de la desaceleración del cambio climático impulsadas por la UE deberían de impulsar a que los países interesados en el comercio con el bloque realicen reformas para respetar las exigencias ambientales que se les exige. Sin embargo, contrariamente a los objetivos buscados, podrían hacer que muchas naciones que suelen dirigir sus exportaciones hacia el bloque europeo cambien su destino hacia naciones que no tengan dentro de sus prioridades las que tiene la UE en cuanto a los aspectos ambientales (Economist Intelligence Unit, 2023).

## **2.2. Mercosur**

El Mercado Común del Sur es un proceso de integración radicado en el sur del continente americano, conformado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela (actualmente suspendido) y Bolivia (actualmente en proceso de adhesión). Como se establece en el primer artículo de su tratado constitutivo, el Tratado de Asunción (1991), el Mercosur establece cuatro objetivos principales. En primer lugar, “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países” (p. 3). En segundo lugar, “el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados” (p. 3). El tercer objetivo plantea “la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes” (p. 3), mientras que el cuarto establece “el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas permanentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración” (p. 3).

En cuanto al nacimiento del Mercosur, este tiene sus fuentes en la Asociación Latinoamericana de Integración (en adelante ALADI), organización fundada en 1980 y sucesora de la antigua Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (también conocida como ALALC). La ALADI brinda a sus miembros la posibilidad de realizar los denominados Acuerdos de Alcance Parcial entre ellos. En este caso, el Mercosur nace como un acuerdo de esta clase y recibe el nombre de Acuerdo de Complementación Económica (también conocido como ACE) número 18, el cual establece como objetivo la creación de un mercado

común a constituirse a través del Tratado de Asunción (Hidalgo, 2021). Cabe destacar que, al ser un acuerdo de este estilo, nunca podrá ampliarse más allá de los signatarios del Tratado de Montevideo (1980), cuando se fundó la ALADI (Malamud, 2013). La idea de crear el Mercosur tiene su origen en 1986, cuando se elaboran los protocolos de la integración entre Argentina y Brasil, un proceso que se venía gestando desde el retorno a la democracia en la región. “Siguiendo un esquema de seguridad cooperativa, procuraron generar un entorno de seguridad, promoviendo la confianza recíproca y desactivando hipótesis de conflicto, a través de la articulación de mecanismos de diálogo político y la firma de acuerdos de cooperación” (Arredondo, 2021; p. 7). Al ver que las dos principales potencias de la región habían comenzado este proceso, en los años posteriores Paraguay y Uruguay decidieron unirse.

Aunque el Tratado de Asunción es considerado como el documento que establece el inicio del bloque, es recién el 17 de diciembre de 1994 que el Mercosur adquiere personalidad jurídica, una estructura institucional y la condición de organismo internacional, a través del Tratado de Ouro Preto, firmado en Brasil (Hidalgo, 2021). Como se establece en el tratado mencionado, el Mercosur se divide en seis órganos, donde solamente los primeros tres cuentan con capacidad decisoria. Estos son el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Los demás son la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM). Además, se establece la Presidencia Pro Tempore, donde los Estados miembros rotan en el cargo cada seis meses (Tratado Ouro Preto, 1994). Además del Tratado de Ouro Preto, se crearon otros tres protocolos que complementaron la estructura jurídica del bloque. En primer lugar, poco tiempo después del Tratado de Asunción, se firmó el Protocolo de Brasilia, el cual estableció el sistema de resolución de controversias. Luego, en 1998 se firmó el Protocolo de Ushuaia, donde se estableció la cláusula democrática (aplicada en el caso de Venezuela actualmente). Cuatro años más tarde, en 2002, se firmó el Protocolo de Olivos, el cual creó un nuevo tribunal de revisión sustituyendo al de Brasilia (Malamud, 2013).

Con el objetivo de comprender su diseño institucional, resulta crucial tener presente dos conceptos clave: *pooling* y *delegation*. Como lo establecen Lenz y Marks (2016), el primero hace referencia a cómo los gobiernos de los Estados miembros comparten la toma de decisiones en la organización, siendo un sistema de votación de mayoría calificada la manera ideal. En cuanto al segundo concepto, este se refiere al nivel de autoridad que los Estados le ceden a la organización para que ésta actúe en su nombre. Desde la perspectiva de estos

autores, el Mercosur es una organización que presenta bajos niveles en ambos conceptos. En primer lugar, no existe un sistema de votación de mayoría calificada, en cambio, las decisiones son tomadas en forma de consenso. En cuanto a *delegation*, todavía existe una importante reticencia por parte de los Estados en ceder mayor soberanía a la organización. De esta manera, es posible afirmar que el diseño institucional del Mercosur es de estilo intergubernamental.

Teniendo en cuenta la *intergubernamentalidad* del sistema de toma de decisiones, donde se requiere la unanimidad de los Estados miembros y la posterior internalización en sus normativas nacionales, Malamud (2013) establece que no existe la supremacía del “derecho comunitario”. Además de esta ineficiencia decisoria, se le suma el hecho de que el Mercosur no cuenta con órganos ejecutivos, como sí lo hace la UE. En el caso sudamericano, para resolver las cuestiones el bloque se limita a los presidentes o representantes de cada país (Hidalgo, 2021). Los mecanismos de resolución de controversias, aunque no se requiera la unanimidad, también han sido objeto de críticas ya que tampoco han funcionado como se esperaba. En 20 años, solamente 16 conflictos han derivado en una instancia arbitral. En cambio, si se observa la Corte Europea de Justicia, la misma dicta decenas de sentencias cada año. Es debido a esta ineficiencia del sistema del Mercosur que ciertas controversias han derivado en instancias mediadoras ajenas como fue el caso entre Argentina y Uruguay por la cuestión de las papeleras en el período 2005-2010. La retracción de la interdependencia que ha sufrido el bloque y la ausencia de instituciones sólidas han condenado a la organización a girar en el vacío y desgastarse (Malamud, 2013). El hecho de que el Mercosur siga siendo un asunto de presidentes y cancilleres demuestra que su funcionamiento no se ha internalizado domésticamente, sino que se mantiene como cuestión de política externa” (Malamud, 2013: p. 279).

Según el mismo autor (2013), la falta de progreso del Mercosur se explica por tres factores. En primer lugar, el bajo nivel de interdependencia entre sus miembros. En segundo lugar, la gran reticencia demostrada por sus miembros hacia la idea de actuar en conjunto, resignando otorgarle mayor soberanía a la organización. En tercer lugar, se encuentra un factor económico, y es que las economías de los países miembros no han aumentado su complementariedad, en cambio todavía compiten en ciertas industrias.

Aunque todavía no haya alcanzado los objetivos propuestos inicialmente, el Mercosur ha logrado ciertos avances en determinadas áreas. En cuanto al comercio intrazona, este se

decuplicó, permitiendo que las exportaciones argentinas a Brasil pasaran de ser 1.423 millones de dólares en 1990 a 17.440 millones de dólares en 2013. Además del notorio crecimiento del comercio entre los socios (principalmente entre Argentina y Brasil), el bloque también aumentó las exportaciones con un alto valor añadido hacia terceros Estados. Además del comercio, el Mercosur también logró avances en términos de educación, justicia y la restauración democrática, eliminando las posibilidades de un potencial retorno de las dictaduras que habían predominado en las décadas anteriores (Arredondo, 2021).

### **2.3. Acuerdo Mercosur - Unión Europea**

El 28 de junio de 2019, el Mercosur y la UE firmaron un Acuerdo de Asociación Estratégica, cuyas negociaciones duraron exactamente 20 años. Desde la Cumbre de Río de Janeiro, celebrada el 28 de junio de 1999, se llevó a cabo un proceso de negociación donde primaron la lentitud e indefinición. El acuerdo en cuestión se basó en tres pilares (diálogo político, cooperación y libre comercio) y resultó en un hecho histórico (Toscano, 2021). En cuanto al libre comercio, se trata de un Tratado de Libre Comercio profundo, el cual y como lo establece Zelicovich (2019), incluye “comercio de bienes y servicios, normas de origen, facilitación del comercio, (...) instrumentos de defensa comercial, compras gubernamentales, propiedad intelectual, competencia, (...) comercio y desarrollo sostenible, pequeñas y medianas empresas y transparencia” (p. 6). Además de sus implicancias en materia comercial, de desarrollo y en cuanto a la creación de un mercado con aproximadamente 700 millones de consumidores, el acuerdo representó un fuerte apoyo a la globalización y la integración económica en un momento de la historia donde el multilateralismo se encontraba en crisis. Como se mencionó anteriormente, las negociaciones sobre el acuerdo fueron sumamente extensas y debatidas, por lo tanto, a continuación, se presentarán las diferentes etapas del proceso, las posibles causas que finalmente derivaron en la firma del acuerdo, como también el estado actual de la situación.

Al momento de analizar el proceso de negociación, resulta interesante utilizar los criterios establecidos por Sanahuja (2019). El autor divide la cuestión en 3 fases. La primera recibe el nombre de “Regionalismo abierto e interregionalismo”. Cuando comienzan las negociaciones, existía una aparente sincronización de lógica interregional entre ambas partes, quienes buscaban una “matriz de negociación basada en el modelo de acuerdo comercial OMC-plus” (Sanahuja, 2019: p. 4). El Acuerdo de la OMC establece compromisos en distintas áreas que son denominadas esferas y los acuerdos de estilo OMC-plus son aquellos

que abarcan compromisos más amplios que los ya establecidos en una esfera en particular (OMC, 2015). Se generaba entonces un ambiente favorable para el sector empresarial con un mayor acceso a mercados, mayor facilidad en la movilidad de capital y protección de la inversión extranjera.

En segundo lugar, el autor presenta la fase “Divergencias normativas y atractivo de terceros mercados”. La aparición de gobiernos progresistas con ideas desarrollistas en los miembros del Mercosur generó una discrepancia con la UE, quien todavía mantenía la visión de regionalismo abierto. Otros países latinoamericanos que mantuvieron esa misma postura fueron capaces de firmar en estos años acuerdos con la UE como fue el caso de los países miembros de la Alianza del Pacífico. En conjunto con este cambio político en el Mercosur, otros factores también incrementaron la discordancia entre ambos bloques como la presencia de China en la región y la incorporación de nuevos estados a la UE, quienes por hecho presentaban una matriz productiva muy similar al Mercosur (Sanahuja, 2019).

La tercera fase se denominó “Giro liberal-conservador en Mercosur y escenario de crisis de globalización”. Con la llegada de gobiernos de estilo liberal-conservador en Argentina y Brasil, se retomó la postura liberal en el escenario internacional. Sin embargo, cuando la región quiso abrirse nuevamente al mundo, se encontró con una globalización en plena crisis. El proteccionismo, el fragmento del comercio internacional y el ascenso de nuevos actores políticos, como el caso de Donald Trump en Estados Unidos, pusieron en duda el sistema multilateral. “El renovado impulso que se da a las negociaciones desde 2016 tendrá un marcado tono político: (...) la defensa del comercio abierto y del sistema multilateral, y puede verse como una respuesta política a esa crisis de la globalización” (Sanahuja, 2019: p. 5).

### **1.1.1. Etapas**

A continuación, se presentarán de forma más detallada las etapas que conforman a las negociaciones del acuerdo en cuestión. La primera abarca el período entre 2000 y 2004, la segunda entre 2004 y 2010, la tercera entre 2010 y 2016, mientras que la cuarta los años entre 2016 y 2019.

#### **1.1.1.1. Primer impulso negociador (2000-2004)**

Cuando el Mercosur obtuvo personalidad jurídica, prácticamente de manera inmediata la Comisión Europea comenzó las negociaciones con el bloque suscribiendo el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (en adelante AMIC) el 15 de diciembre de 1995, el cual

entró en vigor posteriormente en la mencionada Cumbre de Río de Janeiro. El interés europeo se basaba en el establecimiento de instancias de cooperación para apoyar al desarrollo de la integración latinoamericana (principalmente en cuanto a la transferencia de *know-how* y la gran experiencia comunitaria europea), y por ende la integración entre ambas regiones. A su vez, también se buscaba asegurar una zona estable para nuevos mercados y nuevas inversiones (Bizzozero, 1994).

Luego de firmarse el AMIC, el Mercosur aparentaba haberse posicionado como un actor referente sobre los demás países en vías de desarrollo, debido a que se trataba de un bloque que había logrado una consolidación democrática y apostaba por un crecimiento del comercio intrarregional (Guersani, 2019). Como se establece en el Artículo 2 (1995), el acuerdo establecía como objetivo “el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las Partes, y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional” (p. 4). Además, abarcaba “los ámbitos comercial, económico y de cooperación para la integración, así como otros campos de interés mutuo, con la finalidad de intensificar las relaciones entre las Partes y sus respectivas instituciones” (p. 4). A través del AMIC se creó el Comité de Negociaciones Birregionales (en adelante CBN), lugar donde se llevarían a cabo las negociaciones. En este primer período, el CBN realizó un total de 17 encuentros (Guersani, 2019). Más allá del interés de la UE manifestado en 1994, a finales de la década la postura había cambiado y algunos miembros comenzaron a oponerse al acuerdo; una oposición liderada por Francia. Las principales razones eran los posibles daños que el acuerdo podría generar en los productos agrícolas sensibles y el posible aumento de costos en la PAC (Sanahuja, 2019).

En cuanto al tema arancelario, las negociaciones se estancaron debido a que el Mercosur no estaba dispuesto a liberalizar el sector manufacturero y la UE se negaba a ofrecer contingentes arancelarios para los productos más sensibles de la PAC como cereales, carne vacuna, azúcar y lácteos, y reclamaba acuerdos puntuales para el sector vitivinícola (Sanahuja, 2019). Este nuevo posicionamiento de ambas partes modificó progresivamente los términos de la negociación, alterando la integralidad que había sido establecida como principio. Desde este punto en adelante, las instancias de negociación comenzaron a ser en términos distributivos. Esto derivó en propuestas de suma cero en las cuales las ganancias de una parte eran las pérdidas de la otra, algo completamente opuesto a la idea inicial de obtener ganancias mutuas (Guersani, 2019). Ante esta situación, se estimaba que “las ventajas que el Mercosur podría obtener en las negociaciones multilaterales frente al proteccionismo agrario

de la UE parecían ser mayores que las que pudieran alcanzarse en la negociación interregional, lo que también desalentó la negociación por ese lado” (Sanahuja, 2019: p. 10).

Las situaciones económicas de Brasil en 1998 y Argentina en 2001 fueron un factor clave en la suspensión de las negociaciones, ya que durante estas crisis tuvo lugar la perforación del Arancel Externo Común del Mercosur, generando una etapa de estancamiento del bloque. Esta perforación transformó al Mercosur en una Unión Aduanera imperfecta, presentando grandes deficiencias en varias áreas (Sanahuja, 2019). A la crisis regional se le suma la coyuntura internacional, donde los límites impuestos por la reforma *Fischer* en la PAC y el gran fracaso de la Ronda de Doha en 2003, fueron el prelude de la suspensión de las negociaciones del acuerdo en 2004 (Sanahuja, 2019).

#### **1.1.1.2. Suspensión de las negociaciones y desinterés mutuo (2004-2010)**

La crisis financiera del 2008, el fracaso de la Ronda de Doha, el gran ascenso de China y la ampliación de la UE con nuevos miembros de la zona central y este de Europa, posicionaron a la UE y América Latina en una situación donde el interés mutuo que había prevalecido en los años anteriores desapareciera (Sanahuja, 2019). Durante este período, ambas regiones atravesaron por cambios importantes en la orientación política de sus gobiernos, el triunfo de la izquierda en América Latina y la derecha en Europa. Esto derivó en una incompatibilidad en cuanto a las visiones sobre la integración y los posicionamientos en el sistema internacional (Guersani, 2019). Debido a la coyuntura que se vivía en la época, las negociaciones del acuerdo se suspendieron por seis años. El nuevo ciclo de gobiernos progresistas que asumió el poder en América Latina conllevó a una reformulación de la agenda de integración, enfocándose en varios aspectos que van más allá de lo comercial (Sanahuja, 2019).

#### **1.1.1.3. Obstáculos tradicionales y nuevos riesgos del megarregionalismo (2010-2016)**

En mayo de 2010 se reanudaron formalmente las negociaciones a través de la VI Cumbre UE-América Latina y el Caribe, algo que fue posible debido al intenso impulso político argentino y español (Sanahuja, 2019). Se destacan tres factores que explican esta iniciativa. En primer lugar, el hecho de que las negociaciones de la OMC se encontraran bloqueadas invitaba a utilizar las vías interregionales. En segundo lugar, la grave situación

financiera y el retroceso del comercio e inversión fomentó la apertura de los países en búsqueda de nuevos mercados. Como tercer factor se encuentra el avance económico del gigante asiático. El gran ascenso de China resultó una amenaza para los intereses de la UE en América Latina (Sanahuja, 2019). Teniendo en cuenta el aumento en la demanda de alimentos, minerales y energía, el crecimiento del continente asiático significaba una alternativa comercial ideal para el Mercosur, una que no existía cuando comenzaron las negociaciones con la UE. Además, con el nuevo tinte político que experimentaba la región, se buscó la consolidación de nuevos socios comerciales (Guersani, 2019).

Más allá del impulso político, la fragmentación interna de la UE en relación con el proteccionismo agrícola seguía igual, existiendo una mayor reticencia a la liberalización del sector debido al ingreso de nuevos miembros a la organización. Por un lado, se encontraban los “liberales” como Alemania, Reino Unido y España, quienes buscaron la reanudación de las negociaciones. Por otro lado, desde una postura totalmente opuesta se encontraba el grupo liderado por Francia, donde se encontraban Austria, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Grecia y Polonia (Sanahuja, 2019). En cuanto a la postura del bloque sudamericano, se exigía el reconocimiento de las asimetrías en relación con la estructura y desarrollo de los bloques. A su vez, se demandaba a la UE mayores concesiones en el acceso de productos agrícolas e industriales. Dentro del Mercosur, Brasil, Paraguay y Uruguay se mostraban a favor del acuerdo y la liberalización comercial, mientras que Argentina asumía un papel más proteccionista y en contra del acuerdo (Guersani, 2019).

#### **1.1.1.4. Giro liberal-conservador y crisis de la globalización (2016-2019)**

La última etapa comienza con un nuevo intercambio de ofertas de acceso al mercado en mayo de 2016, fue el primero desde el efectuado en 2004. Esta etapa implicó 28 rondas de negociación y culminó con la firma del texto del acuerdo el 28 de junio de 2019 (Sanahuja, 2019). Desde el Mercosur, una de las principales razones que generaron el impulso de las negociaciones fueron la asunción de los gobiernos de Mauricio Macri a finales de 2015 en Argentina y de Michel Temer a mediados de 2016 en Brasil (Guersani, 2019). Durante los primeros años de esta etapa se trató de establecer como fecha límite diciembre de 2017, fecha que coincidía con la Cumbre de la OMC en Buenos Aires. Sin embargo, la Cumbre fracasó y los obstáculos se siguieron repitiendo. Ante esta situación, el presidente argentino Mauricio Macri realizó una visita oficial al presidente francés Emmanuel Macron con el objetivo de

solucionar las diferencias y tratar de culminar el acuerdo previo a las elecciones brasileñas a finales de 2018. Lo único que dejó en claro esta visita, es el ya sabido rechazo por parte de Francia hacia el acuerdo (Sanahuja, 2019).

A mediados de 2018, las partes lograron acordar los pilares del diálogo político y de cooperación, pero la cuestión comercial seguía presentando controversias. Durante esta última etapa aprecian incentivos hacia el cierre de las negociaciones por parte de varios actores. Por el lado europeo, uno de los factores clave fue el vencimiento del mandato de la Comisión en octubre de 2019, y la negociación de candidatos para las nuevas elecciones. En el caso de Argentina, en octubre del mismo año tendrían lugar las elecciones nacionales, lo que establecía un punto de quiebre para el presidente Macri. Cerrar la negociación del acuerdo le brindaba la posibilidad de exhibir el gran logro de política exterior durante su campaña electoral, en un contexto donde los resultados económicos de su gestión eran sumamente adversos. En el caso brasileño, el primer semestre del gobierno de Bolsonaro había presentado una gran complejidad desde el punto de vista político y económico, por el cual la firma del texto del acuerdo resultaba una oportunidad ideal para cambiar la situación (Zelicovich, 2019).

Desde la UE, Francia rechazaba la apertura del mercado agrícola, mientras que Alemania exigía mejores términos para el sector automotriz. También se exigía por un mayor acceso al mercado de “lácteos y otros productos, la liberalización de servicios de transporte marítimo, el reconocimiento de las indicaciones geográficas, y el mantenimiento del principio precautorio en las normas sanitarias y fitosanitarias” (Zelicovich, 2019: p. 3). En el caso del Mercosur, este seguía exigiendo mayor acceso en el mercado agrícola europeo y la implementación de una “cláusula de desarrollo industrial”, además de trato especial y diferenciado (Guersani, 2019). Otras prioridades eran: “la duración de las patentes y la protección de datos de prueba, requisitos específicos de origen para sectores clave, y el mantenimiento del régimen de *drawback* y admisión temporaria” (Zelicovich, 2019: p. 3). De todos modos, el gran punto de discordia en estas negociaciones fue la cuestión agrícola. Las principales discrepancias abarcaban a la carne vacuna, el azúcar, los lácteos, los vinos, los vehículos y los plazos de desgravación arancelaria.

### **1.1.2. Fin de las negociaciones**

Habiendo establecido las etapas por las cuales se desarrollaron las negociaciones, a continuación, se presentarán las principales razones que podrían explicar porque ambas partes

aceleraron el proceso sobre el final. En este caso resulta oportuno centrarse en lo establecido por Álvarez y Zelicovich (2020), quienes proponen tres factores determinantes: los intereses materiales económicos y comerciales, la interacción estratégica y geopolítica, y la identidad birregional. “Desde la visión que privilegia a los intereses materiales y comerciales, las negociaciones se concluyeron como instrumento de apertura de mercados y de integración comercial entre ambos bloques” (Álvarez y Zelicovich, 2020: p. 111). Dentro de este primer factor se identifican tres características: la relativa asimetría entre los bloques, la complementariedad de ambas economías y la divergencia en las políticas de esa complementariedad. A su vez, se entiende que los cambios en los gobiernos de los países del Mercosur en el último período tuvieron como consecuencia la aparición de un modelo de desarrollo más liberal, algo que fue fundamental (Álvarez y Zelicovich, 2020). “El tratado entre Mercosur y la UE se configura entonces como un instrumento de apertura de mercados y de integración comercial entre ambas partes, siendo la variable material un componente relevante en el resultado” (Álvarez y Zelicovich, 2020: p. 116).

En cuanto a los “factores estratégicos y geopolíticos, el acuerdo entre Mercosur y la UE es una herramienta política: un mensaje o posicionamiento en la disputa por la gobernanza global, en el contexto de la crisis de la globalización” (Álvarez y Zelicovich, 2020: p. 117). Se trata de un fenómeno que jugó un rol trascendental en el desarrollo de las negociaciones. La crisis derivó en un aumento de medidas proteccionistas, la inclusión de cuestiones no comerciales en las distintas negociaciones, como también el desgaste de los foros multilaterales.

Debido al escenario que presentaban los mercados internacionales, el acuerdo entre el Mercosur y la UE incrementó su valor en términos de las potenciales oportunidades comerciales. Además, se transformó en una herramienta que brindaba mayor previsibilidad y contribuía al desarrollo del *soft power* en el marco de un sistema liberal internacional debilitado (Zelicovich, 2019). Fue durante estos años que la UE se desarrolló en las negociaciones internacionales utilizando el “regionalismo estratégico del siglo XXI”, “una estrategia para utilizar los acuerdos comerciales como instrumento para incrementar su influencia y liderazgo global, buscando convertirse en un actor central en la preservación del libre comercio” (Álvarez y Zelicovich, 2020: p. 117). En esta misma línea se encuentra la razón de porque la última reunión del CBN tuvo lugar el 28 de junio, fecha que coincidió con la reunión de líderes del G-20 en Osaka, Japón. Ambos bloques decidieron aprovechar la instancia para anunciar la firma del acuerdo durante la Cumbre, enviando un preponderante

mensaje político, manifestando el apoyo hacia el multilateralismo y el libre comercio (Sanahuja, 2019). Como lo estableció Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo en ese momento, el objetivo europeo era posicionar a la UE en la cima del multilateralismo y establecer un comercio internacional regido por normas (Álvarez y Zelicovich, 2020). Cabe destacar que todo lo mencionado anteriormente logra explicar la firma del acuerdo, la ratificación de este, por otro lado, resulta una cuestión completamente diferente. “El acuerdo como herramienta geopolítica cumple sus objetivos con el mero anuncio del acuerdo en principio en la coyuntura particular analizada, pero para su ratificación vuelve a quedar preso de la politización a la variable material” (Álvarez y Zelicovich, 2020: p. 119).

“Para el tercer enfoque, que alude a elementos identitarios, el acuerdo, tras veinte años de negociaciones, se concluye como mecanismo para la consolidación de una relación interregional basada en valores e identidades comunes” (Álvarez y Zelicovich, 2020: p. 111). Este enfoque presenta tres cuestiones principales, la identidad del Mercosur en su dimensión externa, la proyección externa de la identidad de la UE y las consecuencias para su estrategia de integración y la creación de identidades compartidas entre ambos bloques (Álvarez y Zelicovich, 2020).

En cuanto al primer punto, durante estas negociaciones el Mercosur ha demostrado dos imágenes distintas. Desde lo interno, históricamente ha sido un bloque con muchas diferencias y con grandes inconvenientes para desarrollarse. Sin embargo, en cuanto a su identidad externa, esta ha compensado la falta de progreso interno. Los estados han encontrado en las negociaciones externas una fuente de cohesión (Álvarez y Zelicovich, 2020). Continuando con la proyección internacional de la UE, la misma ha perdido credibilidad y legitimidad en cuanto a su posición de “potencia normativa”. Se trata de una organización que todavía se encuentra lejos de la unión esperada y atraviesa por variadas crisis. Otro factor también se encuentra en su “doble estándar”, haciendo referencia a la libertad que presenta para ciertos temas como la democracia o el desarrollo y la gran postura proteccionista que establece para otros como el comercio y las inversiones (Álvarez y Zelicovich, 2020). En cuanto a la creación de una identidad en conjunto, Álvarez y Zelicovich (2020) establecen que “los valores e identidades comunes constituyen el punto de partida, y no de llegada, del interregionalismo” (p. 120). Por lo tanto, el factor identitario explica de buena manera porque ambas partes decidieron comenzar un proceso de integración, pero no logran explicar la conclusión del mismo.

### 1.1.3. Efectos del acuerdo

Teniendo en claro todo lo que significó el proceso de negociación, resulta de gran importancia analizar los efectos económicos, políticos y sociales del acuerdo. En primer lugar, desde el punto de vista económico se estima que los países del Mercosur tendrían un incremento del 14% en el comercio y del 0,4% en sus PBI. Por el lado europeo, se prevé que la UE tendrá un leve aumento del comercio en 0,6% como también del PBI en 0,07%. El acuerdo también potenciará el desarrollo económico aumentando la competitividad de ambos mercados y generando mejores condiciones de acceso a bienes, servicios e inversiones, simplificando de esta manera los procesos de la operativa comercial (Toscano, 2021).

En cuanto al punto de vista político, se destacan cuatro efectos principales. El primero hace referencia al gran simbolismo que genera su aprobación, en relación con el compromiso con el comercio multilateral y el liberalismo económico. El acuerdo se sumaría a otros alcanzados últimamente por la UE, reforzando el liderazgo de esta en la defensa de un sistema económico abierto, basado en reglas y demostrando su apoyo hacia las instituciones de cooperación económica (Toscano, 2021). El hecho de firmar el acuerdo fortalece las posturas de los sectores liberales en favor de la globalización en ambas regiones, tanto en los debates internos como en la escena internacional (Zelicovich, 2019). El segundo concierne a la consolidación de la presencia europea en la región latinoamericana, la “alianza estratégica birregional” se materializaría, abandonando el reiterado plano teórico (Toscano, 2021). De esta manera, teniendo en cuenta que ambas regiones tienden a coincidir en los foros internacionales, en sus valores y varios aspectos culturales, su histórica relación se vería aún más fortalecida. Además, se debería observar con atención las reacciones de Estados Unidos y China, grandes socios comerciales del Mercosur, cuyas presencias en la región podrían verse amenazadas (Zelicovich, 2019). En tercer lugar, se destaca el rol que ha desempeñado España en las negociaciones, uno de los miembros de la UE que más presiona hacia la aprobación del acuerdo. En los últimos meses de la negociación se inició un bloqueo por parte de Francia, Irlanda, Bélgica y Polonia, debido a la cuestión agrícola. En respuesta a este rechazo, España publicó una carta donde presentó una postura contraria en conjunto con Alemania, los Países Bajos, Letonia, Portugal, República Checa y Suecia, donde se reafirmaba su compromiso con el acuerdo (Toscano, 2021). En cuarto lugar, se destaca el gran avance que podría implicar este acuerdo Mercosur, consolidándose como un actor de gran relevancia en el escenario internacional. Además, el acuerdo brinda la posibilidad de

generar una coordinación más eficiente dentro del bloque y contribuir a una modernización de la controversial regulación de este (Zelicovich, 2019).

En cuanto a los efectos sociales, el acuerdo se posiciona como uno de los más avanzados en materia de estudios de sostenibilidad, como también una mayor exigencia en cuanto a las normativas sanitarias y fitosanitarias. Además, los pilares de diálogo político y cooperación birregional permitirán la discusión de una amplia variedad de áreas como la ciencia, tecnología, innovación, educación, economía digital, migraciones y responsabilidad social y empresarial. También se establecieron medidas con el fin generar una cadena de suministros responsable y proteger los derechos humanos y de las comunidades indígenas (Toscano, 2021).

## **2.4. Sectores principales**

En este apartado se tratará de, brevemente, contextualizar la realidad que atraviesan los tres sectores elegidos para analizar.

### **2.4.1. Carne bovina**

La UE se presenta como uno de los principales productores de carne vacuna del mundo, solo por debajo de EE. UU., Brasil y China (Statista, 2024). Según datos brindados por organismos de la Unión, el conjunto de países tiene un *stock* de 78 millones de cabezas de ganado (Comisión Europea, s.f.-a).

De acuerdo con los análisis preliminares se observa que la producción de carne bovina representó para el año 2022 en la UE una cifra superior a 6.500.000 toneladas, siendo Francia, Alemania, España e Irlanda los principales productores (Eurostat, 2023a). A su vez, se estima que el consumo anual de carne vacuna dentro de la UE es de aproximadamente 10 kilogramos anuales por habitante (Comisión Europea, s.f.-b), lo que multiplicando por la población total de la Unión de 448,4 millones de habitantes (Unión Europea, s.f.-a), representaría 4.480.000 toneladas de carne vacuna consumidas por año dentro de la UE.

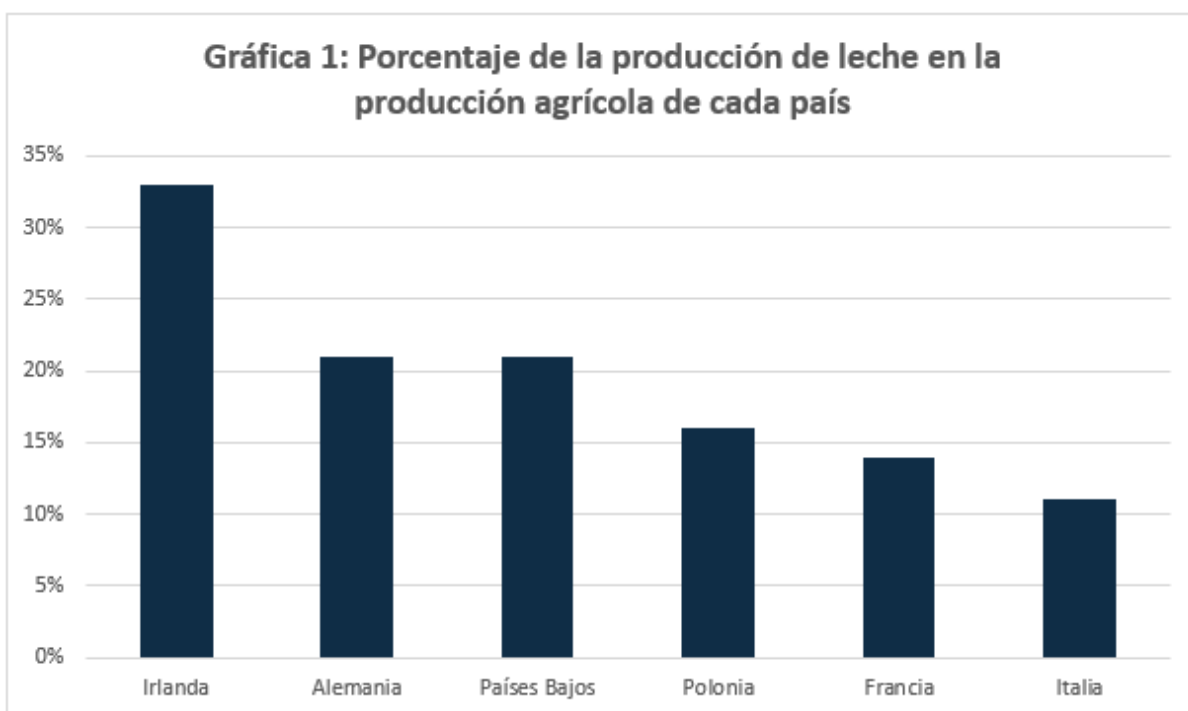
En cuanto a las ayudas directas que recibe la producción de carne bovina por parte de la PAC, estas solo representan el 2% del total (Comisión Europea, 2021). A su vez existen otras medidas de intervención que facilitan la regulación del mercado, entre estas se encuentran por ejemplo la intervención pública en caso de que el precio de la carne vacuna en un país miembro esté por debajo del rango de los 2.224 euros por tonelada en un período

representativo, permitiendo y ayudando al almacenamiento privado de la carne en caso de descenso sustancial de los precios, u otros factores que alteren a la baja los márgenes de los productores poniendo en riesgo su subsistencia (Comisión Europea, s.f.-a).

Respecto a las exportaciones de carne bovina por parte de la UE, esta se coloca cómo un exportador promedio, con niveles en exportaciones muy por debajo de los principales actores en cuánto a exportaciones, como lo son Brasil y EE. UU. (Comisión Europea, 2023). Contemplando a los países europeos, se observa que Irlanda es el principal exportador de carne bovina.

#### **2.4.2. Lácteos**

Cómo se ha mencionado anteriormente, desde la década de los 60 la PAC ha subsidiado de gran manera al sector agrícola potenciando así su producción. Por ejemplo, en cuanto a la leche cruda bovina, en 2021 la UE presentó la segunda mayor producción a nivel mundial con 163 millones de toneladas, significando el 25% de la producción mundial y un aumento del 14,2% en comparación al 2011 (Calzada, 2021). Entre 2015 y 2018, la producción láctea europea aumentó aproximadamente 4,3 millones de toneladas, representando un aumento del 3%. En 2015, el 21% del total de la producción provenía de Alemania, el 17% de Francia, el 10% del Reino Unido y el 9% de Países Bajos. Durante el mismo período se destacó el aumento en la producción de Polonia e Irlanda como también de la misma Francia (Agaprol, 2020). Para el año 2021, Alemania, Francia, Países Bajos, Irlanda, Polonia e Italia eran los principales productores de lácteos de la UE, representando el 70% de la producción de leche (Comisión Europea, 2021a). Además, dentro de la totalidad de su producción agrícola, la leche representaba el 33% en Irlanda (Comisión Europea, 2021b), el 21% en Alemania (Comisión Europea, 2021c), el 21% en Países Bajos (Comisión Europea, 2021d), el 16% en Polonia (Comisión Europea, 2021e), el 14% en Francia (Comisión Europea, 2021f) y el 11% en Italia (ver Gráfica 1) (Comisión Europea, 2021g). Entre 2010 y 2019 estos países exportaron un promedio de 1.569.749 toneladas de queso y leche en polvo, lo que representa aproximadamente el 40% de todas sus exportaciones lácteas. En cuanto a las importaciones de estos productos, las mismas presentaron un promedio de 200.711 toneladas, representando aproximadamente el 20% del total de importaciones del sector (Comisión Europea, 2023).



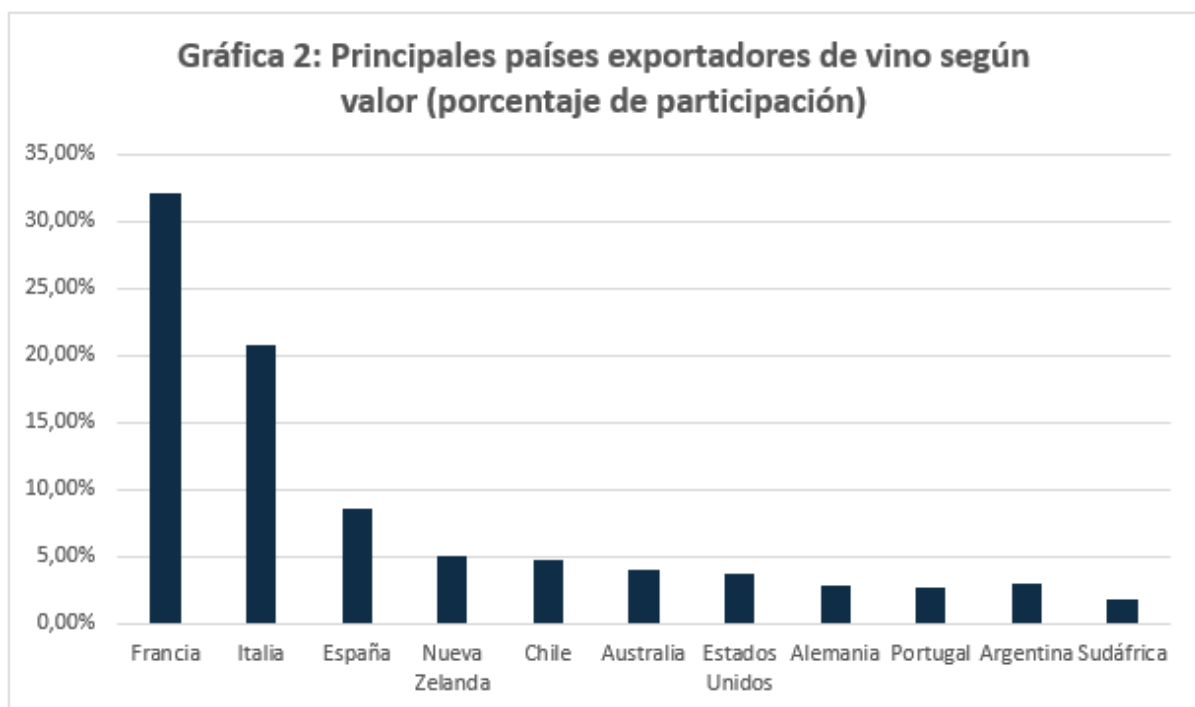
Fuente: elaboración propia con datos de Comisión Europea (2021a).

Se destacan dos principales ayudas que la PAC le brinda al sector lácteo. En primer lugar, se encuentra la intervención pública, la cual implica “que las autoridades públicas compren un producto y lo coloquen en almacenamiento público (...) hasta que la situación permita comercializarlo de nuevo, (...) es posible la intervención pública para la mantequilla y la leche desnatada en polvo” (Comisión Europea, s.f.-c). El segundo mecanismo se trata de una ayuda al almacenamiento privado. La misma se encuentra “disponible para la mantequilla, la leche desnatada en polvo y los quesos con denominación de origen protegida (en adelante DOP) o indicación geográfica protegida (en adelante IGP), [y] contribuye a una parte de los gastos de almacenamiento cuando los productos se retiran temporalmente del mercado” (Comisión Europea, s.f.-c).

### 2.4.3. Vinos

La UE cuenta con los tres principales países exportadores de vino del mundo: Francia (32,1% en 2021), Italia (20,8% en 2021) y España (8,62% en 2021) (ver Gráfica 2) (OEC, s.f.). El vino representó, en 2020, el 7,6% del valor de las exportaciones agroalimentarias de la UE, lo que lo coloca como el sector más importante dentro de las exportaciones agroalimentarias del bloque. Adicionalmente, en el año 2020, la producción de vino europea representó el 64% del total de la producción mundial (Comisión Europea, s.f.-d).

Precisamente, en el período 2020/2021 la producción total dentro de la UE superó los 170.500.000 hectolitros; cifra que cayó en el siguiente período pero que comenzó a crecer nuevamente hasta alcanzar los 165.691.000 de hectolitros en el período 2022/2023. Adicionalmente, en el año 2020 y considerando la salida del Reino Unido del bloque, la UE contaba con aproximadamente tres millones de hectáreas destinadas exclusivamente a la producción de vino (Eurostat, 2023b). A su vez, la UE cuenta con un sistema de clasificación de vinos basado en la DOP y la IGP, como ocurre en el sector lácteo del bloque. En el primer caso, la producción debe ser en un área geográfica específica, la cual precisamente tenga un efecto sobre la calidad del producto, y con conocimientos técnicos reconocidos. En el segundo caso, la IGP identifica productos con características específicas atribuibles a su origen geográfico, que puede ser una región, un lugar específico o un país<sup>4</sup> (Eur-Lex, 2023). Esta clasificación permitió identificar que, en el año 2020, dos terceras partes de las hectáreas destinadas exclusivamente a la producción de vinos tenían como objetivo final la producción de vino bajo las normas IGP y DOP (Eurostat, 2023b).



Fuente: elaboración propia con datos de OEC (s.f.).

<sup>4</sup> Por más información es posible consultar el Reglamento Delegado (UE) 2019/33: solicitudes de protección de denominaciones de origen, indicaciones geográficas y términos tradicionales del sector vitivinícola, al procedimiento de oposición, a las restricciones de utilización, a las modificaciones del pliego de condiciones, a la cancelación de la protección, y al etiquetado y la presentación

Como ha sido mencionado anteriormente, la UE extiende su apoyo a través de la PAC a los países miembros; y el sector vitivinícola no es ajeno a esto. El apoyo que esta política brindó a la producción de vino en el año 2020, tomando en cuenta solo las medidas de mercado, alcanzó más de 1.056 millones de euros; o lo que es igual al 41,3% de la ayuda total en estas medidas por sector, siendo el sector vitivinícola el más apoyado económicamente. A modo de referencia, el segundo sector con mayor apoyo es el de frutas y vegetales, que recibe un 34,3% de la ayuda total en medidas de mercado, con un volumen de más de 865 millones de euros (Comisión Europea, 2021a). Este apoyo se realiza a través de la OCM, que particularmente para el sector de los vinos, permite a los países miembros de la UE brindar un amplio abanico de ayudas para llevar adelante diferentes medidas como la promoción en países externos al bloque, reestructuración y reconversión de viñedos, brindar seguros para las cosechas, innovación para el desarrollo de nuevos productos, entre otras. En el año 2008 se realizó una reforma sobre el apoyo al sector a través de la OCM, con ello se buscó impulsar la competitividad de los productores de vino en la UE para elevar la calidad y la reputación de sus vinos, simplificar las regulaciones de gestión del mercado para equilibrar la oferta y la demanda, y preservar las tradiciones vitivinícolas europeas, promoviendo su impacto social y medioambiental en las áreas rurales (Comisión Europea, s.f.-d).

Una vez conocida la historia de la UE y sus políticas comunes, así como, el proceso del acuerdo entre el Mercosur y el bloque europeo, y el contexto de los tres sectores seleccionados, se procede a presentar los resultados alcanzados al aplicar la estrategia metodológica planteada al inicio del trabajo, analizando las diferentes fuentes de información, tanto primarias como secundarias, y buscando dar respuesta a la pregunta inicial de cómo los sectores seleccionados han impactado en las negociaciones del tratado entre la UE y el Mercosur entre los años 2015 y 2019.

### 3. Resultados

Como ha sido mencionado, a continuación, se expondrán los resultados obtenidos para cada sector. En esta sección se realiza la concatenación de la información obtenida de cada uno de los sectores seleccionados con las entrevistas, las bases de datos y los diferentes análisis encontrados. Esta sección será la base para posteriormente corroborar si las hipótesis planteadas logran sostenerse.

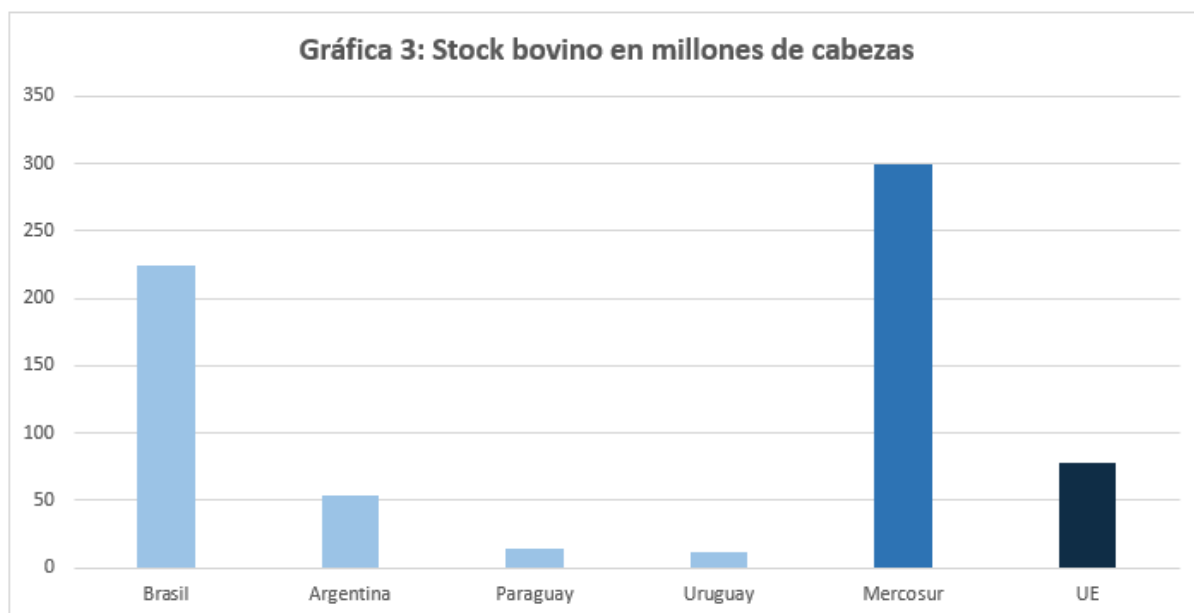
#### 3.1. Sector Carne bovina

En cuanto a la producción del Mercosur, es posible observar que existe faltante un de datos en varios aspectos, pero sí se registran datos de exportaciones, y estas representaron 3,2 millones de toneladas para el año 2022 (Fundación Mediterránea, 2023). Estos datos hacen presuponer que la capacidad de producción de carne vacuna es infinitamente superior a la de los países de la UE, ya que los principales productores dentro del Mercosur, como lo son Brasil y Argentina, tienen un gran mercado interno de consumo de carne bovina y exportan sólo el excedente.

Siendo Francia e Irlanda dos de los países que restan ratificar el acuerdo de libre comercio, y viendo la relevancia del sector ganadero en los dos países, se podría decir que es un sector sensible en el caso específico de estos dos países.

Uno de los puntos en los cuales se prestó especial atención es la comparación del potencial productivo entre los países que integran la UE y los países que integran el Mercosur, tomando en cuenta el *stock* bovino total. Dentro de estos datos fue posible observar que el *stock* bovino total de la UE, como se mencionó anteriormente, es de 78 millones de cabezas, mientras que en el Mercosur, simplemente con el *stock* bovino de Brasil, se triplicaría la cantidad de cabezas de ganado que hay en la UE; Brasil cuenta con alrededor de 224 millones de cabezas de ganado a lo largo de su territorio (Tardáguila Agromercados, 2022), si a esto le sumamos la población bovina de Paraguay, de alrededor de 13,5 millones de vacunos (Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal Paraguay, 2022), la población bovina de Uruguay, cercana a los 11,5 millones de vacunos (Instituto Nacional de Carnes, s.f.), y por último, la del segundo rodeo de ganado vacuno más grande del Mercosur, como es la de Argentina, con una cifra que supera los 54 millones de cabezas (Secretaría de

Agricultura, Ganadería y Pesca, 2023), la suma total resulta en que el rodeo de ganado vacuno del Mercosur supera los 300 millones de cabezas de ganado vacuno<sup>5</sup>.



Fuente: elaboración propia con datos de Tardáguila Agromercados (2022), Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (2023), Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal Paraguay (2022), Instituto Nacional de Carnes (s.f.).

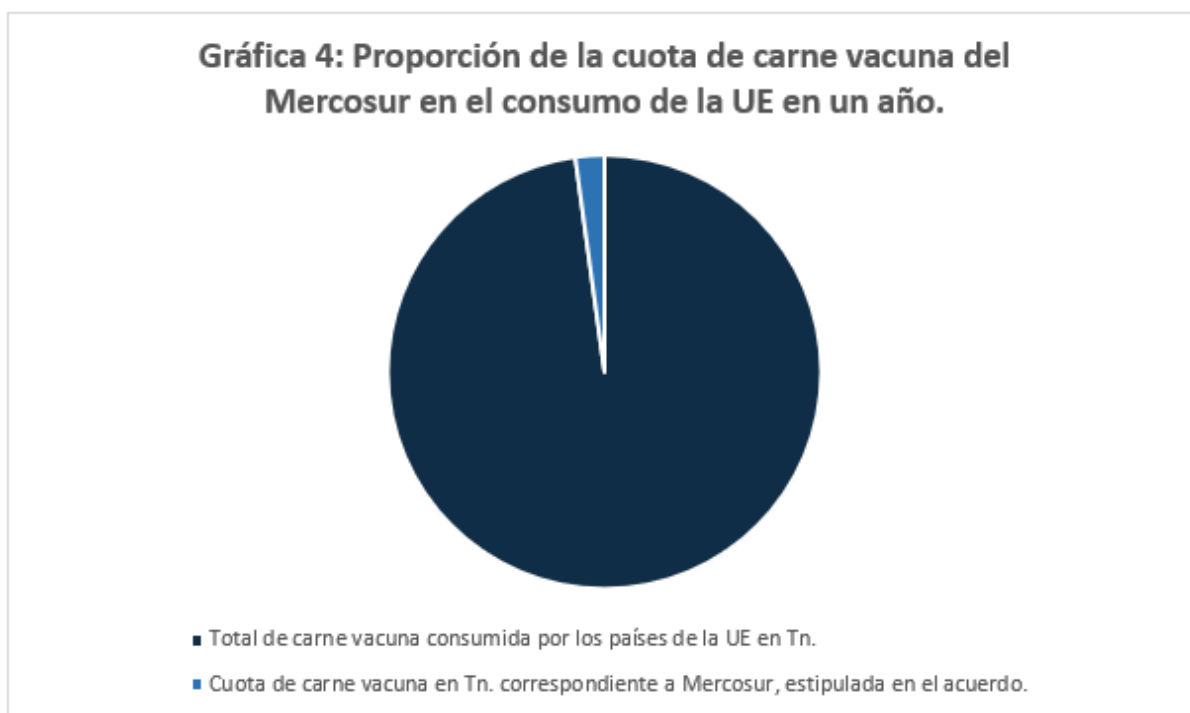
Si se observan los datos de los dos bloques, se percibe una notoria diferencia en cuanto a la capacidad de cría de ganado vacuno a favor de los países del Mercosur. Por lo tanto, a partir de esto, resulta lógica una preocupación del lado europeo, ya que el potencial de producción de carne bovina en el bloque sudamericano es significativamente superior. Además, dentro de esos datos también se observa el concepto de la eficiencia a la hora de producir, y a su vez, esto se relaciona con la rentabilidad final.

Adicionalmente, y en referencia a las medidas de mercado de la PAC que favorecen al sector, como se mencionó anteriormente, se observa que estas no son significativas ya que representan el 2% del presupuesto total. Por lo tanto, el sector de la carne bovina pareciera no ser de los sectores más influenciados o beneficiados por las ayudas directas la PAC.

Atendiendo al acuerdo, se observa que la cuota de 99.000 toneladas de carne que se establece que el Mercosur puede exportar a la UE con preferencias arancelarias (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 2019) significa apenas algo más del 2% del consumo anual de carne vacuna consumida en la UE, tomando en cuenta el valor mencionado anteriormente de 4.480.000 toneladas consumidas anualmente; lo que es

<sup>5</sup> Ver Gráfica 3, allí se aprecia de manera visual la comparación entre ambos bloques.

posible apreciar en la Gráfica 4. A su vez, esta cuota representa apenas por encima del 1% de la producción total de carne vacuna producida por los países de la UE (Copa-Cogeca, 2021).



Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (2019).

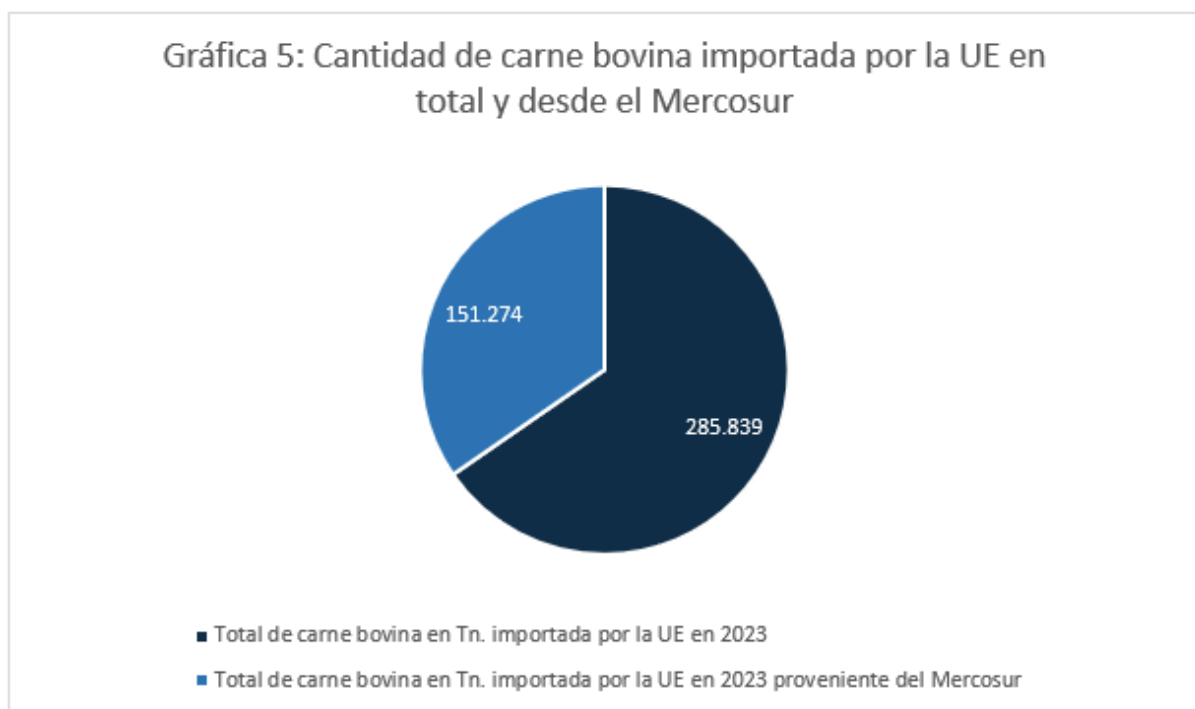
En la entrevista, la embajadora Csukasi (2023) afirmaba que la reacción del sector europeo de la carne vacuna hacia el acuerdo fue “intransigente y desproporcionada”, argumentando que los volúmenes de exportación manejados en el acuerdo tendían a ser insignificantes para el tamaño del mercado europeo, como se mencionó en el párrafo anterior, por lo que no habría necesidad de tal preocupación. A su vez, afirmaba que es un sector que estuvo irracionalmente en contra del acuerdo, ya que, no solamente cuenta con protecciones que no dejan que el mercado oscile libremente como las medidas de intervención, sino que, también, saben que la potencialidad de producción del lado del Mercosur es muy grande.

Sin embargo, Copa-Cogeca (2021) sostiene que, si bien la cifra puede verse insignificante, el punto está en que la mayoría de los cortes exportados por el Mercosur hacia la UE son los cortes traseros del animal, o lo que es igual a la carne de alta calidad, haciendo hincapié en que estos representan gran parte de las ganancias de los productores europeos. Por lo tanto, podría derivar en un traslado de ganancias hacia terceros países. Coincidiendo

con lo que afirmó la embajadora Csukasi (2023) de que Europa era solo un destino para los cortes de calidad.

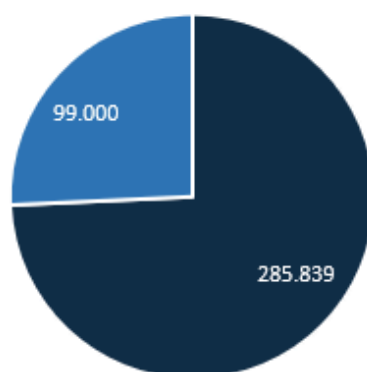
En una entrevista con un representante del Servicio Económico de la Misión de Francia en Argentina, este coincidió con la embajadora Csukasi en que los volúmenes eran insignificantes. A su vez la embajadora Csukasi afirmó que el sector de la carne vacuna fue el único que se opuso al acuerdo sin posibilidades de cambio de posición y de discusión.

Por otro lado, dentro de los análisis que se llevaron a cabo, en uno se intentó comparar las importaciones totales de carne bovina en volumen por parte de la UE, y observar qué proporción de esas importaciones vienen de países pertenecientes al Mercosur, tomando en cuenta el año 2023. Por otro lado, se analizó qué proporción tendría el volumen acordado de la cuota con preferencia arancelaria que la UE concederá al Mercosur en caso de concreción del acuerdo, dentro de la totalidad de las importaciones de carne bovina de la UE. Estos últimos se pueden observar en las Gráficas 5 y 6.



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat (2024a).

Gráfica 6: Cantidad de carne bovina importada por la UE y la cuota estipulada en el acuerdo



■ Total de carne bovina en Tn. importada por la UE en el año 2023  
■ Cuota de carne bovina en Tn. estipulada en el acuerdo

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat (2024a), Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (2019).

Con respecto a las miradas desde el lado del Mercosur, se accedió a una entrevista con Álvaro Pereira, Gerente de Acceso a Mercados de INAC. Relacionado con los ítems plasmados en el gráfico anterior, se ahondó en el tema de las cuotas. Pereira comentó que en el caso de la Cuota 481, que cada vez se hace más escueta para los países del Mercosur, en caso de que el acuerdo llegara a buen puerto, sería una esperanza para seguir introduciendo carne bovina en territorio europeo; incluso, con una mecánica más sencilla y ordenada en comparación con la Cuota 481, que es compartida con otras regiones y presenta una logística impredecible (Pereira, 2024).

Otro ítem interesante que Pereira remarcó tiene que ver con que los “muros” que hoy dificultan la entrada de carne bovina europea son los aranceles, los cuales rondan entre el 40% y 60% para la carne bovina que va por afuera de las cuotas (Instituto Nacional de Carnes, 2022; Pereira, 2024).

A su vez, Pereira presentó un razonamiento tomando a Uruguay como modelo. Teniendo en cuenta que hoy en día las exportaciones de carne bovina hacia Europa representan alrededor del 15% del valor de todas las exportaciones de este producto de Uruguay, con la Cuota 481 reduciéndose en volumen año a año, en caso de que se concretara el acuerdo entre ambos bloques, es probable que Uruguay mantenga su nivel en valor de

exportaciones a Europa. Esto último, considerando que aún no se conoce la distribución de las 99 mil toneladas anteriormente mencionadas, así como tampoco la porción que le correspondería a Uruguay.

### **3.2. Sector Lácteo**

El sector lácteo es otro de los sectores que se ha visto involucrado en la negociación del acuerdo. Aunque existe preocupación desde ambos bloques, la investigación llevada a cabo derivó en que la industria presenta una mayor sensibilidad para el Mercosur. Debido a ello es que se han estipulado ciertas cuotas para las importaciones de determinados productos provenientes desde la UE hacia el Mercosur. La leche en polvo tendrá una cuota de 10.000 toneladas, la fórmula infantil una de 5.000 toneladas y los quesos -excluyéndose la mozzarella- una de 30.000 toneladas; las cuales serán implementadas en 10 años (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 2019: p. 4). La preocupación del sector sudamericano se debe principalmente a tres factores: el impacto de las subvenciones otorgadas por la PAC, la competencia por el acceso al mercado brasileño y el poderoso prestigio de los productos europeos (Toscani, 2019).

A diferencia de la UE, el Mercosur presenta una producción sumamente inferior en el sector lácteo. Entre sus cuatro miembros, se destaca la producción brasileña, notoriamente superior a la argentina, mientras que Paraguay y Uruguay presentan una producción muy escasa en relación con las otras dos potencias.

En el año 2021 Brasil tuvo una producción de aproximadamente 27 millones de toneladas de leche cruda bovina, representando el 4% de la producción mundial y logrando un aumento del 20% en comparación con el 2011 (Calzada, 2021). La producción promedio de las 100 fincas más importantes de Brasil presentaron un aumento del 8,6%. Al año siguiente, el aumento fue del 10,3%. En cuanto al país en su totalidad, la producción de leche aumentó un 13,4%, es decir, 1,4% anual (Portalechero, 2021).

En cuanto a las importaciones, se estima que las mismas ascienden normalmente a 28.000 toneladas, provenientes principalmente de Argentina (66%) y Uruguay (24%), siendo la mozzarella el principal producto. Durante los últimos cinco años, se importó un promedio de 18.640 toneladas de queso, a un precio promedio de US \$4.372 cada tonelada. El mercado se encuentra dominado por los quesos nacionales debido a que el queso importado presenta un precio de hasta 3 veces mayor como efecto de los aranceles e impuestos (OCLA, 2020).

Las exportaciones del sector lácteo son muy oportunistas, ocasionales y vinculadas a las necesidades y circunstancias del mercado interno. Brasil exporta en promedio menos de 60.000 toneladas anualmente, la leche en polvo y la leche condensada son los principales productos (OCLA, 2020).

En el 2021 Argentina tuvo una producción de leche cruda bovina de 11 millones de toneladas, representando el 1,8% de la producción mundial y logrando un aumento del 2% en relación a su situación en el 2011. Entre el 2010 y 2019 la producción se ha mantenido entre las 10.000 y 12.000 toneladas, presentando en 2015 la mayor producción y en 2017 la menor. Entre los principales productos se destacan los quesos con una producción promedio de 234.898 toneladas y la leche en polvo con una producción promedio de 107.327 toneladas; estadística que corresponde al período 2015 - 2019. Ambos productos también representan las principales exportaciones del sector (ver Tabla 2) (Calzada et al., 2021). En cuanto al comercio exterior de la leche, entre 2010 y 2017 Argentina exportó un promedio de 357.061 toneladas mientras que importó un promedio de 14.422 toneladas. La postura argentina era similar a la uruguaya, donde la industria consideraba al acuerdo como una gran amenaza. Baraibar (2024) expresó que las posturas argentina y uruguaya eran parecidas ya que ambos exportan grandes cantidades a Brasil, que como se verá más adelante, este era el mercado objetivo de la UE. Además, agregó que “Brasil es comprador de lácteos, nos compra a nosotros dos, entonces para él comprarle a un tercero no sería tanto problema porque es diversificar tus compradores. Brasil en un principio dio a entender que no era muy importante el tema lácteos y después al final lo usó como moneda de cambio para cosas que a ellos le importaban”.

**Tabla 2: Principales productores de leche bovina**

Puesto	País	Producción en MT (2021)	Participación	Crecimiento respecto a 2011
1	India	199,00	30,5%	55,6%
2	UE	163,25	25,0%	14,2%
3	E.E.U.U	103,51	15,8%	16,3%
4	China	35,80	5,5%	10,6%
5	Rusia	31,80	4,9%	0,5%
6	Brasil	26,97	4,1%	20,1%
7	Nueva Zelanda	22,40	3,4%	18,1%
8	México	13,02	2,0%	16,1%
9	Argentina	11,70	1,8%	2,0%
10	Canadá	9,98	1,5%	18,8%

Fuente: elaboración propia con datos de Calzada (2011).

Cómo se ha mencionado anteriormente, los productos lácteos presentan cierta sensibilidad para el Mercosur y una de las razones es que “la Unión Europea tiene interés en entrar con sus quesos en Brasil, que es un fuerte importador del producto” (Mestre, 2019). En esta misma línea se encuentran los comentarios de Mercedes Baraibar (2024), quien estableció que nosotros “desarrollamos el mercado de América del Sur y resulta que ahora que está desarrollado no podemos usar la palabra Parmesano, viene la UE y usa este mercado ya desarrollado de cero”. La ex ministra de Agricultura de Brasil, Tereza Cristina, manifestó en 2019 que "el acuerdo es una buena oportunidad para que la industria se modernice, y el gobierno necesita ayudarlo" (OCLA, 2019). Además, destacó que el sector debe ser más competitivo a nivel nacional e internacional. Por su parte, el presidente de Abraleite<sup>6</sup>, Geraldo Borges, manifestó lo siguiente: "necesitamos analizar el acuerdo Mercosur - UE para saber si causará daños a la cadena de producción de leche brasileña, (...) los países europeos promueven incentivos y subsidios para los productos lácteos que se exportan, y no tenemos lo mismo en Brasil" (OCLA, 2019). En relación con esta cuestión, Baraibar afirmó que “en el mundo del libre mercado somos competitivos, competimos con Nueva Zelanda, ahora en el libre mercado donde aparece la UE, en algunas cosas no somos competitivos porque ellos vienen desde antes con subsidios, entonces no es tan libre mercado”. Además, Borges también expresó que “el hecho de que las tarifas antidumping no se renovaron a principios de año ya era motivo de preocupación. (...) el gobierno debe crear un mecanismo para contener las importaciones" (OCLA, 2019). También, opinó sobre la cuestión un productor rural y líder del Movimento Construindo Leite Brasil, Joel Dalcin, quien declaró que "este acuerdo puede resultar en una reducción drástica en los ingresos del productor de leche porque habrá una mayor oferta del producto, lo que influirá en los precios pagados a los productores" (OCLA, 2019).

Con el fin de comprender la preocupación del sector lácteo sudamericano, resulta imprescindible, en primer lugar, tener en claro la capacidad productiva y competitividad del sector lácteo europeo. Como se ha mencionado en la sección anterior, la UE es uno de los principales productores de lácteos en el mundo, los principales productores son Alemania, Francia, Polonia, Países Bajos e Italia, quienes representan el 70% de la producción total en la UE. Además, la leche es uno de los productos más importantes en el mercado europeo y el producto principal de su agricultura (Poczta et al., 2020). En base a datos del 2016, la UE

---

<sup>6</sup>Asociación Brasileña de Productores de Leche. Su misión es unir y representar los intereses de los productores de leche de Brasil (Abraleite, 2024).

produce anualmente aproximadamente 170 millones de toneladas de leche y 4,5 toneladas de productos lácteos procesados. Cabe destacar que el 87% de los productos procesados son adquiridos por consumidores dentro de la UE. A su vez, la UE representa un cuarto de la producción láctea mundial y el 30% de su crecimiento comercial, principalmente en cuanto a productos procesados como queso, leche en polvo y manteca. En cuanto a este último, Europa representa prácticamente el 50% de su producción mundial. Entre 2000 y 2017, los productos que lideraron las exportaciones de la UE fueron el queso, con aproximadamente un 30%, queso fresco con un 11%, manteca con un 10,7% y la leche con un 10,5% (Nagy y Jámbor, 2019).

Antes de observar la competitividad actual del sector, se considera de gran interés tener presente un hecho histórico por el cual este atravesó en 2014, cuando se eliminaron las cuotas lácteas. A lo largo de la historia, la PAC ha protegido a los productores de leche y demás productos lácteos de los competidores por fuera de la UE. El sistema de pagos aseguraba cierta estabilidad en los ingresos de los productores, pero derivó en un gran exceso de producción, superando ampliamente la demanda. Debido a ello, la UE decidió en 1984 establecer cuotas para la producción de leche y eliminar el mencionado exceso. Sin embargo, esta nueva regulación presentó efectos negativos en la competitividad internacional de la UE, principalmente en cuanto al azúcar. Ante esta situación, la OMC, obligó a la UE a liberalizar la PAC (Budzynska y Chojnacki, 2020). “En todo el proceso de lo que ha sido esa flexibilización de la PAC o la evolución a una cosa más libre mercado de lo que originalmente fue, parte de eso fue el desmantelamiento de las cuotas lácteas” (Baraibar, 2024). La decisión de limitar la producción generó un elevado aumento de los precios y consecuentemente un incremento en los ingresos de los productores. A su vez, contribuyó a la protección de aquellas granjas que producían en condiciones desfavorables. Todo esto derivó en un enlentecimiento del proceso de producción y la necesidad de llevar adelante cambios estructurales, lo que finalmente causó una pérdida de competitividad (Budzynska y Chojnacki, 2020). Sin embargo, “habían países que eran buenos productores de leche, como Alemania y Holanda, que siempre estaban salidos de su cuota porque ellos eran muy competitivos y le valía más la pena estar salidos de su cuota y pagar la multa que restringirse a lo que tenían” (Baraibar, 2024).

Luego de la abolición de las cuotas, entre 2014 y 2017 se destacó el aumento de competitividad y producción que tuvieron ciertos productos. En primer lugar, el queso duplicó la oferta de mercado de otros productos lácteos. También fue el producto que

aumentó de forma más dinámica, logrando un 2,3% anual y estableciendo una diferencia del 10% en 2017, en comparación con el último año en el cual regían las cuotas. Otro producto que atravesó una situación similar fue la manteca. Durante el mismo período mencionado, la manteca aumentó su producción un 6%, logrando un 4% de aumento el año siguiente a la eliminación de las cuotas. En tercer lugar, se destaca la leche entera en polvo, un producto que aumentó su producción en un 5% en 2015, un 4% en 2016 y un 10% en 2017, si se compara dicho año con el 2014.

La abolición de las cuotas lácteas derivó en un aumento de la competitividad de varios países, ya que les permitió exportar los excedentes a buen precio. Para los países del Grupo Visegrado en cambio, la abolición de estas cuotas en conjunto con el embargo ruso generó una caída de los precios y por lo tanto de su competitividad (Nagy y Jámbor, 2019). Durante muchos años la UE había sido la segunda exportadora de productos lácteos en el mundo. Sin embargo, con la abolición de las cuotas lácteas, los productores europeos comenzaron a exportar de una manera expansiva. Entre 2015 y 2017, la exportación de leche en la UE aumentó aproximadamente un 3% anual, lo que dos años más tarde terminó posicionando a la UE como el principal exportador de productos lácteos en el mundo. Por lo tanto, se concluye que la abolición de las cuotas lácteas contribuyó a un aumento de la competitividad del sector en el mercado global. (Budzynska y Chojnacki, 2020).

Habiendo contextualizado lo ocurrido en 2014, a continuación, se presentará la competitividad más actual del sector. En el año 2020, los autores Poczta, Sredzinska y Chenczke realizaron un estudio, en donde analizaron una gran cantidad de granjas europeas. Tras finalizar la investigación, elaboraron una clasificación de éstas, tomando en cuenta sus características y su potencial en la producción de lácteos. Dicha clasificación dividió a los Estados miembros de la UE en cinco grupos. En el primero se encontraron Finlandia, Letonia, Eslovenia, Polonia, Austria, Rumania y Croacia, presentando granjas mayoritariamente de tamaño pequeño y mediano. El segundo grupo incluyó a Portugal, España y Bulgaria, donde predominaron las granjas de tamaño pequeño. Eslovaquia, Hungría, Estonia y República Checa se encontraron en el tercer grupo, donde primaron las granjas de mayor tamaño. El cuarto grupo se conformó por Suecia, Luxemburgo, Países Bajos y Dinamarca, donde las granjas también eran relativamente de gran tamaño. Finalmente, el quinto grupo incluyó a Francia, Italia, Alemania y Bélgica, donde predominaron las granjas de tamaño medio.

Antes de analizar la situación de cada grupo, se debe tener en cuenta que los pagos directos, y en especial los subsidios operativos, son un instrumento clave de la PAC para ayudar con los ingresos de las granjas (Poczta et al., 2020). La mayor cantidad de subsidios fueron otorgados en países con grandes cantidades de recursos, quienes se encuentran mayoritariamente en el tercer y cuarto grupo. En cuanto a la mayor proporción de subsidios en relación con el valor agregado bruto, esta se encontró principalmente en el tercer grupo, donde los países cuentan con grandes extensiones de tierra para producir. Por el contrario, la menor proporción se halló en los países del cuarto y quinto grupo. Además, se debe tener en cuenta que los países de estos dos últimos grupos cuentan en promedio con mayores hectáreas de tierra agrícola que aquellos del primer y segundo grupo. Sin embargo, la poca importancia de los subsidios en los dos primeros grupos podría explicarse por la buena eficiencia con el uso de sus factores productivos (Poczta et al., 2020).

En cuanto a la eficiencia del trabajo, la tierra y el capital, los países del cuarto y quinto grupo fueron quienes demostraron los mayores valores. Las granjas del quinto grupo presentaron altos niveles de productividad laboral. Teniendo en cuenta la relativa pequeña proporción de los subsidios en el valor agregado bruto, aproximadamente un 30%, se concluye que la PAC no fue la principal causa de su ventajosa situación. En cambio, los primeros dos grupos sí presentaron mayor dependencia en la PAC, debido a que los subsidios representaron una elevada proporción en el valor agregado bruto, ligeramente superior al 52%. Lo mismo se observó en el tercer grupo, donde la proporción alcanzó el 57 % (Poczta et al., 2020).

Mientras que las granjas del cuarto grupo presentaron una situación económica mediana, los países del quinto grupo, es decir Francia, Alemania, Italia y Bélgica, presentaron una situación económica muy favorable. A su vez, teniendo en cuenta la relativa pequeña superficie de tierra, la cantidad de subsidios resulta reducida. En esta misma línea, también presentaron el menor promedio de valor agregado bruto, con un 27,33%. Las granjas de este grupo reflejaron ser en gran medida independientes de los fondos de la PAC (Poczta et al., 2020).

Durante la primera década del siglo XXI, varios estudios han demostrado que el sector lácteo de la UE presentó una débil competitividad, haciendo énfasis en el rol que han tenido en particular los productos procesados. Además, el sector lácteo europeo es comúnmente conocido por el elevado nivel de proteccionismo que presenta ante la

competición extranjera, lo que ha derivado en mayores exportaciones dentro de la misma UE en comparación con las exportaciones hacia terceros países o bloques (Bojnec y Fertor, 2014).

Los autores Bojnec y Ferto (2014) realizaron un estudio con el objetivo de comprender el grado de especialización de los países europeos en diferentes productos. Para ello, utilizaron el índice de Ventaja Comparativa Revelada (RCA, por sus siglas en inglés), a través del cual se observa de forma relativa si un país cuenta con una ventaja o desventaja comparativa en relación a un bien en particular; para su cálculo siempre se toma como referencia el valor 1. En caso de que el resultado sea igual a 1, esto significa que el país no cuenta con una ventaja ni una desventaja. Si el resultado es mayor que 1, el país presenta una ventaja comparativa sobre ese producto y en caso contrario, el mismo presenta una desventaja. Además, los autores utilizaron el sistema Broad Economic Classification (BEC) para dividir a los productos en las siguientes cuatro categorías:

- BEC 22: suministros industriales procesados.
- BEC 112: productos principalmente dirigidos hacia el consumo doméstico.
- BEC 121: productos principalmente dirigidos hacia el consumo industrial.
- BEC 122: productos procesados principalmente dirigidos hacia el consumo doméstico.

Es posible visualizar los resultados alcanzados a través de este estudio en la Tabla 3.

**Tabla 3: Competitividad en productos BEC 22, BEC 112, BEC 121 y BEC 122**

<b>BEC 22: suministros industriales procesados</b>			
En ambos mercados	Solo en mercado interno	Solo en mercado externo	En ninguno
Dinamarca, Francia, Irlanda y Letonia	Lituania	Estonia, Alemania, Países Bajos y Polonia	Austria, Malta, Rumania, Suecia, Bulgaria, Finlandia, Hungría, Italia, Eslovenia, Eslovaquia, España, República Checa, Grecia, Portugal, Bélgica, Chipre, Luxemburgo
<b>BEC 112: productos principalmente dirigidos hacia el consumo</b>			
En ambos mercados	Solo en mercado interno	Solo en mercado externo	En ninguno
Estonia, Francia, Grecia, Letonia, Lituania, Portugal y España	Austria, Bélgica, Alemania y Luxemburgo	Chipre, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Irlanda, Países Bajos, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia	Bulgaria, Italia, Malta, Rumania y Suecia
<b>BEC 121: productos principalmente dirigidos hacia el consumo industrial</b>			
En ambos mercados	Solo en mercado interno	Solo en mercado externo	En ninguno
Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos y Polonia	Bulgaria y Portugal	Alemania, Italia, Luxemburgo, República Checa y Finlandia	Austria, Chipre, Grecia, Hungría, Malta, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suecia
<b>BEC 122: productos procesados principalmente dirigidos hacia el consumo doméstico</b>			
En ambos mercados	Solo en mercado interno	Solo en mercado externo	En ninguno
Bélgica, Chipre, Dinamarca, Estonia, Francia, Irlanda, Letonia, Lituania y Países Bajos	Luxemburgo	Bulgaria, República Checa, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia y Polonia	Austria, Grecia, Malta, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suecia

Fuente: elaboración propia con datos de Bojnec y Ferto (2014).

Por otro lado, en cuanto a los productos con bajo nivel de procesamiento casi todos cuentan con ventajas comparativas, menos Italia, el único país que presenta una desventaja. Además, Hungría presentó una débil ventaja comparativa, mientras que Austria e Irlanda presentaron una levemente superior a la húngara. Si se analiza solamente el Grupo de Visegrado, se concluye que Hungría se posiciona como el país más débil, Eslovaquia se presenta levemente superior, mientras que Polonia y República Checa son claramente los dos mejor posicionados (Nagy y Jámbor, 2019).

Teniendo en cuenta los resultados de este estudio, se concluye que, para los miembros de la UE, cuanto más competitivos sean en las exportaciones de productos lácteos, mayor será la probabilidad de sostener esa competitividad en el largo plazo. De lo contrario, ante un

gran movimiento e inestabilidad de la competitividad exportadora de un país será muy complejo lograr la eficiencia en los mercados internos y externos (Bojniec y Ferto, 2014). Nagy y Jámber (2019) establecen que los principales factores que determinan la competitividad del sector lácteo europeo son la estructura, el número, tamaño y distribución geográfica de los competidores y el costo de producción. Países como Francia, Alemania y Polonia son los países que mejor reflejan esta idea. Además, los productos con un elevado grado de procesamiento son claves para el aumento de la competitividad, y la industria se está desarrollando en esa dirección.

Más allá de la gran producción que presenta la UE en esta industria, luego de hacerse público el pilar comercial del acuerdo, varias asociaciones del sector manifestaron su oposición. El vicepresidente de la *European Milk Board* (en adelante EMB), Sieta van Keimpema declaró lo siguiente:

*We milk producers in the EU have been working for years to make the dairy sector resistant to crises and future-proof once again. The Mercosur Agreement, unfortunately, counteracts these efforts. Furthermore, these agricultural products, which will now come to us in Europe in even greater quantities, are different from those produced in the EU in terms of standards and production requirements. This leads to unfair competition to the detriment of EU producers. And of course, we have to wonder to what extent guaranteed conditions for EU consumers will really be respected.* (como se citó en Ferrer, 2019).

En setiembre de 2020, la EMB presentó una declaración en conjunto con organizaciones similares de Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, España y Suiza, en la cual se solicitó el rechazo del acuerdo por parte de la UE (EMB, 2020).

Más allá de esta clase de declaraciones, la embajadora Csukasi (2023) afirma que el sector lácteo europeo vio el acuerdo con un potencial interés. Fue incluso uno de los últimos sectores en cerrar las negociaciones, debido a que el Mercosur no mostraba flexibilidad a la hora de hacer concesiones relacionadas al sector. Durante esta instancia parecía que los roles se habían invertido, cuando en el sector de carne bovina era el Mercosur quien solicitaba mayores concesiones, en cuanto a los lácteos este trato de protegerse lo mayor posible. Como lo establece Csukasi, desde esta situación se observa cierta ironía por parte del Mercosur, ya

que se trata de un bloque que se posiciona como uno aperturista y pro libre comercio, pero cuando se trató de los lácteos se “miró para el costado”. En conjunto con lo manifestado por Csukasi se encuentra la visión de Baraibar (2024), quien también estableció que en términos generales el acuerdo no era bueno para el sector lácteo. En primer lugar, debido al interés de la UE por ingresar al mercado brasileño, donde se generaría la mayor competencia. También, otra de las preocupaciones se centró en la discusión de las indicaciones geográficas, área en la cual la UE fue muy demandante. El objetivo de la UE era que en el futuro cercano se dejaran de producir determinados quesos en nuestra región. Sin embargo, desde el Mercosur se logró negociar que para ciertos quesos, todo aquel productor que ya se especializaba en uno de estos desde 2012, lo podrá seguir produciendo utilizando su nombre, el resto deberá hacerlo con otro. Se trató de los quesos Gruyere, Parmesano, Fontina, Grana y Manchego. Además, Baraibar (2024) comentó que “lo que abre un mercado es el nombre principalmente, si yo a un queso x, por ejemplo, que es idéntico a un Parmesano de la UE, lo pongo a competir en un supermercado, la gente que puede pagar va a elegir al Parmesano. Sin embargo, el queso es el mismo”. A su vez, Baraibar comentó acerca de la contradicción en cuanto a la apertura del sector, donde la política de la industria era lograr que la UE otorgara el 100% de acceso y que el Mercosur se cerrara lo más posible. En cuanto a lo finalmente acordado en 2019, en materia de bienes, ambas entrevistadas mencionaron que desde la industria se vio al acuerdo y sus cuotas como una pérdida, mientras que desde los gobiernos la opinión fue levemente más optimista ya que se consideró que se podría haber perdido incluso más (Csukasi, 2023; Baraibar, 2024).

Aunque, como se ejemplifica en el comunicado mencionado anteriormente, el sector lácteo europeo no estaba cien por ciento a favor del acuerdo, Csukasi comenta que en el corto plazo el sector vio una oportunidad comercial y, a su vez, un espacio para estar más preparados de cara al futuro. Esto se debe a que, si bien hoy en día la producción láctea de la UE es ampliamente superior a la del Mercosur, los productores europeos tienen la preocupación de que ante este acuerdo los productores del Mercosur comiencen a aprender y producir mejor, lo que en un futuro cercano podría revertir la situación debido a las mejores condiciones con las que cuenta el Mercosur para producir esta clase de productos.

A pesar de esta preocupación por parte del sector lácteo europeo, Baraibar (2024) estableció que sería una tarea sumamente compleja competir en el mercado europeo en el futuro. En su reflexión sobre esta cuestión, la economista presentó cuatro principales razones por las cuales el sector lácteo del Mercosur todavía se encuentra claramente inferior al

Europeo. En primer lugar, destacó el hecho de la costumbre europea, Baraibar estableció que al ciudadano europeo le gusta consumir sus propios quesos y por lo tanto no existe demasiada demanda por los extranjeros. En esta misma línea se encuentra lo mencionado por Damián Kaminski, quien estableció que, aun viviendo en Uruguay, siempre quiere consumir los quesos originarios de Europa como el parmesano, por ejemplo. Luego, Baraibar también afirmó que existe una cuestión de escala que nos impediría exportar grandes cantidades. La pequeña escala de producción sumado a las limitadas cuotas acordadas son dos factores condicionantes para el sector. En tercer lugar, existen ciertas barreras arancelarias que dificultan la entrada de los productos a la UE. A modo de ejemplo, Baraibar menciona dos indicadores como son las células somáticas y el recuento bacteriano. Se trata de dos indicadores en los cuales la UE establece umbrales sumamente exigentes y que consecuentemente vuelven al proceso de exportación uno mucho más complejo. Finalmente, en cuarto lugar, se encuentra el rol de la PAC en la competitividad europea. Aunque, “a final de cuentas vos estás compitiendo en un mercado libre, porque no hay subsidios. Sin embargo, si el productor -europeo- pone un jardín precioso delante de la casa y corta el pasto al costado el tambo le dan sobre la leche tantos centavos de euro, entonces termina siendo competitivo” (Baraibar, 2024). En relación con los efectos de la PAC y las reiteradas acusaciones que recibe la UE por su aparente proteccionismo, Kaminski estableció que cuando se trata de lácteos, los verdaderos proteccionistas se encuentran dentro del Mercosur. Baraibar (2024), comentó sobre esta declaración, estableciendo que “es verdad que los lácteos somos proteccionistas. La prueba está, hay cuotas y eso nos daña. Principalmente en los quesos, porque nosotros le vendemos a Brasil, la UE va a poder entrar con las mismas condiciones de acceso que nosotros”.

### **3.3. Sector Vitivinícola**

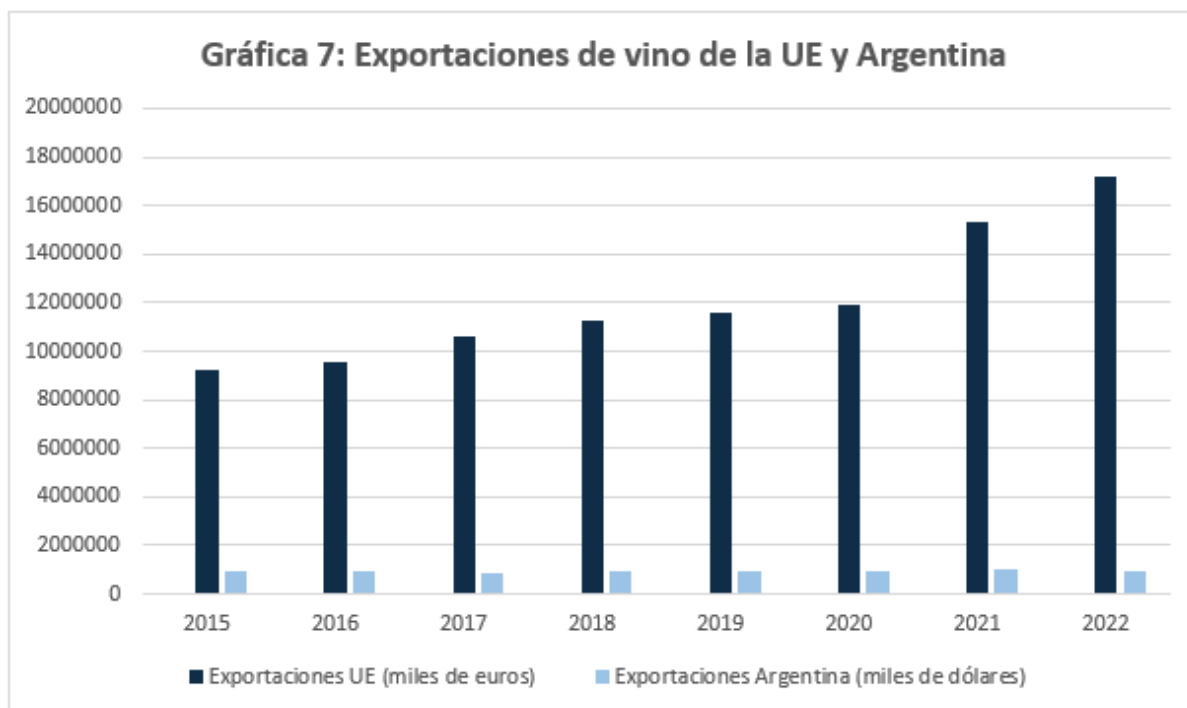
Dentro de las exportaciones de la UE, el sector vitivinícola se posiciona de mejor manera que en las exportaciones del Mercosur. Como se ha mencionado anteriormente, es el sector más importante dentro de las agroexportaciones del bloque europeo (7,6%)<sup>7</sup>, las cuales significaron en 2018 un 7% del total de las exportaciones de la UE colocándose en el cuarto lugar luego de la maquinaria, otros productos manufacturados y los productos químicos (Centro de Documentación Europea Universidad de Granada, 2019). Sin embargo, para el Mercosur, todo el capítulo de bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres (dentro del cual se

---

<sup>7</sup> Ver apartado 2.4.3 del presente trabajo.

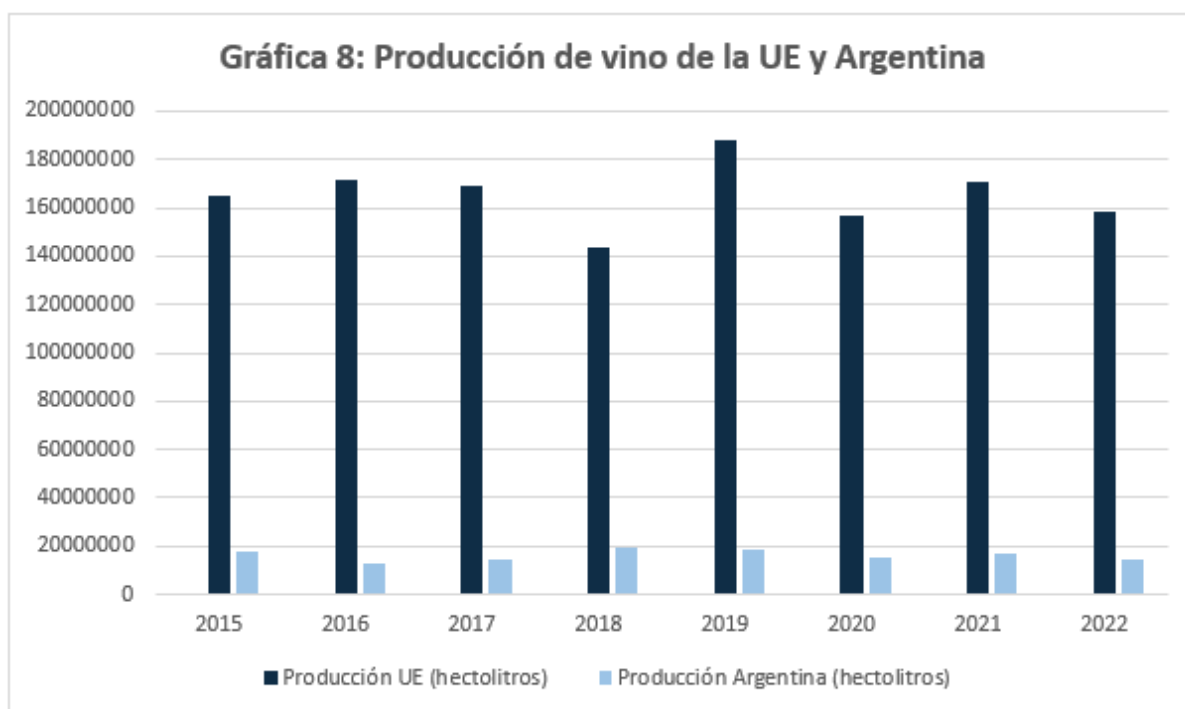
encuentran los vinos) tan solo representa el 0,64% de las exportaciones totales de todo el bloque (Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur, 2024).

Si se considera la participación de los vinos dentro de las agroexportaciones de la UE y la participación de estas en las exportaciones totales del bloque, se alcanza la cifra de un 0,532% de participación del sector vitivinícola en dichas exportaciones totales. Es decir, solo el sector productor de vinos de la UE exporta más de un 80% de lo que exporta todo el sector de bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres del Mercosur. Estos datos afirman la diferencia, no sólo en cuanto a capacidad exportadora del sector vitivinícola de cada bloque, sino también, en cuanto a capacidad y relevancia en el comercio internacional que existe entre el sector de un bloque y el del otro. Adicionalmente, al observar la Gráfica 7 acerca de las exportaciones, se aprecia cómo a lo largo de los años las exportaciones vitivinícolas de la UE van en crecimiento, mientras que en el caso de Argentina se mantienen en torno al mismo valor. Esto puede estar vinculado a la reducción en el consumo interno de vinos en la UE, pero también al desarrollo y la expansión de mercados como podría ser el chino -con el fortalecimiento de la clase media y media alta- por parte del bloque europeo. La contracara resulta ser Argentina, que parece no experimentar cambios a lo largo, lo que puede significar cierta conformidad con el actual nivel de exportaciones, o una parálisis difícil de resolver en materia de expansión de mercados actuales o la extensión a nuevos mercados.



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat (2024b), Instituto Nacional de Vitivinicultura República Argentina (2023b).

Por otro lado, si se observa la producción de vino de ambos bloques es posible identificar, nuevamente, la amplia diferencia que existe entre ambos. Por un lado, como ha sido mencionado anteriormente, para el período 2022/2023 la UE produjo aproximadamente 165.691.000 de hectolitros<sup>8</sup>, mientras que Argentina (el país con mayor producción vitivinícola del Mercosur) en el año 2020 produjo 10.796.149 hectolitros (Instituto Nacional de Vitivinicultura República Argentina, 2023); Argentina produjo aproximadamente un 6,5% de lo que fue la producción europea (ver Gráfica 8). Este dato confirma la diferencia de capacidad productiva y exportadora que existe entre ambos bloques.



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat (2024c), Instituto Nacional de Vitivinicultura República Argentina (2023c).

En la entrevista con un representante del Servicio Económico de la Misión de Francia en Argentina fue posible confirmar la seguridad que el sector de vinos de la UE tenía ante el surgimiento de un posible acuerdo, siendo uno de los sectores que, de manera paulatina, pudo ver los beneficios que la realización del tratado con el Mercosur podría significar. Adicionalmente, parte del sector pudo constatar los amplios beneficios que podría implicar la firma del acuerdo con la reducción arancelaria que este implicaba. El representante entrevistado pudo confirmar que, para el sector vitivinícola europeo, el acuerdo Mercosur - UE era una gran oportunidad de ampliar sus mercados, así como, de mejorar los beneficios

<sup>8</sup> Ver apartado 2.4.3 del presente trabajo.

obtenidos por los productores. Esto es coincidente con los aspectos analizados hasta aquí, donde el sector europeo de vinos, en números, presenta una considerable ventaja sobre el del Mercosur.

Por otro lado, durante la entrevista fue posible conocer aspectos relacionados a los amplios beneficios que genera a los productores europeos la industria vitivinícola en comparación con otros sectores productivos como el cárnico, demostrando el valor agregado que ha generado la industria del vino en los principales países productores del bloque como Francia, Italia y España. Al observar las exportaciones de vino a nivel mundial en dólares, de los casi 41.000 millones de dólares exportados en todo el mundo en el año 2021, más de 13.166 millones correspondieron a Francia, más de 8.532 millones correspondieron a Italia, y más de 3.533 millones correspondieron a España. Es decir, más del 60% de las exportaciones mundiales en valor (dólares) corresponden a tres países europeos (OEC, s.f.). Por el contrario, el Mercosur, también en el año 2021, alcanzó la cifra de aproximadamente 882,7 millones de dólares, o lo que es igual al 2,2% del total mundial; particularmente Argentina alcanzó los 850 millones, quedando los 32 millones restantes para Uruguay, Brasil y Paraguay -en orden decreciente- (OEC, s.f.).

En conjunto con los datos de comercio exterior, también es posible observar el consumo dentro de ambos bloques. De esta manera sería posible entender si los productores europeos tendrían interés en ingresar al mercado del Mercosur debido a su consumo o tamaño- y viceversa-, o temor de que los vinos procedentes del mismo compitan con sus productos. Precisamente Argentina, Brasil y Uruguay presentaron, en el 2022, un consumo en hectolitros de 8.276.000, 3.590.000 y 591.000 respectivamente. Si se considera que la producción europea de vino ronda los 165.691.000 de hectolitros (y que este número se mantiene constante en todo momento), un mercado de 12.457.000 de hectolitros significaría casi un 8% de esta. Por el contrario, el consumo del mercado europeo de vinos en el 2022 superó los 108.000.000 de hectolitros, siendo Francia, Italia, Alemania y España, en orden decreciente, los países con mayor consumo. Esto podría significar dos cosas: por un lado, la UE podría desbordar por completo el mercado del Mercosur con su producción doce veces mayor al consumo anual que este posee. Por otro lado, sería muy difícil que el Mercosur logre afectar a los productores europeos con sus vinos, ya que como se ha visto, el mayor productor del Mercosur (Argentina) produce una décima parte de lo que consume la UE. Sin embargo, la exportadora de vinos Fabiana Bracco (2024) observa el acuerdo con mayor optimismo. El vino se encuentra muy vinculado a su origen, por lo tanto, no es posible

producir exactamente el mismo producto en Uruguay que en un país europeo, y si este es exportado, llevará impresa la palabra “Uruguay” fortaleciendo la marca país. Un claro ejemplo son los vinos atlánticos con influencia marítima, que también se producen en Europa, pero que ahora se están produciendo en las bodegas uruguayas y también serán exportados con la palabra “Uruguay” impresa en su etiqueta.

Al observar lo alcanzado en las negociaciones que se cerraron en el año 2019, resaltan algunos detalles que culminan de confirmar la sensibilidad -positiva y negativa- de este sector para ambos bloques. De manera coherente con lo que ha sido presentado anteriormente, lo acordado presenta limitantes para el comercio de productos del sector vitivinícola.

Por un lado, en cuanto a los vinos embotellados en envases de hasta 5 litros, ambos bloques eliminarán en un período de ocho años los aranceles a este tipo de productos. Sin embargo, el comercio de vino a granel queda excluido de las preferencias arancelarias que establece el acuerdo (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 2019: p. 5). Este último punto podría tener un importante vínculo con el gran margen de producción que existe entre el bloque europeo y el bloque sudamericano.

Por otro lado, en un documento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, se destaca que, en respuesta a los temores de los productores nacionales del país por el ingreso de los vinos provenientes de la UE, se ha establecido que el ingreso de productos europeos al mercado nacional será con un margen de tiempo suficiente para que pueda darse la adaptación necesaria por parte del sector. Nuevamente, otro aspecto que permite observar la necesidad de proteger la producción vitivinícola del Mercosur, identificando el potencial que posee el bloque europeo en el sector, y la suficiente fuerza que este presenta para impactar en el mercado de los países sudamericanos. Adicionalmente, el resultado de las negociaciones también ha permitido la generación de un anexo especialmente dedicado al sector de la producción de vinos; con especial énfasis en las denominaciones de origen y la futura convivencia en un mismo mercado de productos similares, pero con diferentes registros en cada uno de los bloques (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, s.f.).

Así como existen diferencias en la producción, también existen diferencias en lo que al apoyo al sector implica. Por el lado europeo, el sector cuenta con un apoyo constante llevado adelante por la PAC, la cual destina un 41,3% de todo su presupuesto para las ayudas directas. Asimismo, y como ha sido mencionado, la PAC también apoya a los productores a

través de diferentes medidas como la promoción en países externos a la UE, la reestructuración y reconversión de viñedos, así como, la prestación de seguros para las cosechas, innovación y desarrollo de nuevos productos, entre otras. Bracco (2024) comentaba que la UE no promulga leyes proteccionistas para los vinos, sin embargo, ese tipo de medidas efectivamente cuidan y protegen la industria vitivinícola. De hecho, Bracco mencionó la llegada de productos vitivinícolas a mercados foco como Brasil, Panamá y Paraguay gracias a organizaciones europeas que han adjudicado presupuestos para el desarrollo de tales exportaciones (Bracco, 2024).

Por otro lado, en cuanto al Mercosur, es posible mencionar casos puntuales como el Programa de Apoyo para Pequeños Productores Vitivinícolas de Argentina II el cuál ha recibido un 80% del financiamiento de parte del Banco Interamericano de Desarrollo y el 20% restante de privados (Argentina.gob.ar, 2022). Adicionalmente, en 2022, Uruguay lanzó el primer Fondo Concursable para el Desarrollo del Enoturismo que brindó a cuatro bodegas seleccionadas un fondo de \$400.000 (cuatrocientos mil pesos uruguayos) acompañado de asistencia técnica para apoyar el enoturismo en el país (Uruguay Presidencia, 2022). Ambas propuestas poseen el objetivo de brindar apoyo al sector vitivinícola de sus países, sin embargo, son ayudas puntuales.

Si bien el programa llevado adelante en Argentina tuvo una primera etapa, y recientemente una segunda (Argentina.gob.ar, 2022), no deja de ser un programa puntual con una fuerte inyección de capitales al sector. Adicionalmente, el Estado argentino se limita a la gestión de los fondos, ya que estos provienen del Banco Interamericano de Desarrollo y del sector privado; situación que en la UE no ocurre ya que los fondos provienen directamente de la UE. En cuanto al ejemplo del programa uruguayo, sí es posible identificar fondos públicos provenientes del Estado. Sin embargo, el apoyo brindado depende en su totalidad de la postulación de proyectos por parte de una serie de candidatos, que posteriormente serán analizados para tomar la decisión de quienes podrán gozar del fondo ofrecido (Uruguay Presidencia, 2022). En otras palabras, no es un apoyo abierto a todo el sector, sino a quienes presenten propuestas frente al Estado. Nuevamente, es posible encontrar las diferencias con el apoyo brindado por la UE, el cual no depende en su totalidad de la presentación de proyectos ante las autoridades europeas. Haciendo referencia al apoyo recibido en Europa, la ex negociadora Csukasi (2023) expresaba “obviamente que no estamos en igualdad de condiciones”.

Si se consideran las diferencias de tamaño entre el sector vitivinícola europeo y el del Mercosur, y se adicionan a estas consideraciones las ayudas a los productores de la UE recibidas por la PAC, se espera que si existió alguna exigencia o reclamo por parte del sector de dicho bloque hayan sido en pos de acelerar y avanzar en el acuerdo. Con la información analizada en el presente trabajo, se observa con evidencia el poder y desarrollo que presenta la producción vitivinícola europea frente a la de los países del Mercosur. Desde los apoyos, hasta el volumen de producción, son muestra de que, si se concretara el acuerdo, la producción europea podría suplir sin importantes inconvenientes a la del Mercosur.

Los resultados alcanzados hasta el momento muestran que, por un lado, el sector de carne bovina del Mercosur se posiciona con mayor potencial productivo que el de la UE, triplicando el *stock* bovino europeo, lo que podría explicar la reacción intransigente y desproporcionada frente al acuerdo por parte de los productores cárnicos de la UE que Csukasi hizo referencia en la entrevista; aun conociendo la pequeña cuota que tendría el Mercosur para la carne bovina en comparación con el consumo europeo de dicho producto. Por otro lado, tanto el sector lácteo como el vitivinícola de la UE presentan mayores capacidades productivas en comparación con los del Mercosur, ya que, en ambos casos los volúmenes producidos y exportados de los sectores europeos superan a los del Mercosur. Adicionalmente, ambos sectores presentan los desafíos de las DOP e IGP, que, de alcanzar la firma y ratificación del acuerdo, estarían limitando la capacidad del Mercosur de producir y exportar al bloque europeo productos de ambos sectores. Por lo tanto, en el caso de los sectores lácteo y vitivinícola, son los productores del Mercosur los que se encuentran en desventaja, y, por ende, presentarían oposición al acuerdo. A continuación, en la siguiente sección, se determinará la veracidad de las hipótesis planteadas a través del análisis de los resultados, y se presentarán cuatro puntos que han resultado de interés durante el proceso de investigación.

#### **4. Discusión**

En esta sección se llevará a cabo la discusión del problema de investigación, desarrollando una respuesta a las preguntas de investigación y buscando corroborar la veracidad de las tres hipótesis planteadas. Al inicio de la investigación se presentaron dos preguntas, una de estilo general y una específica. En cuanto a la primera, esta planteaba ¿Cómo influye la Política Agrícola Común en los acuerdos comerciales de la Unión Europea? Con el fin de realizar un aporte a la respuesta de esta pregunta, se estableció una pregunta más específica: ¿Cómo influyeron los sectores de carne bovina, lácteo y vitivinícola en las negociaciones del tratado entre la UE y el Mercosur entre 2015 y 2019? Por lo tanto, el objetivo planteado para esta investigación fue el de conocer sobre la influencia que ha tenido la Política Agrícola Común de la UE en las negociaciones del acuerdo con el Mercosur, a través del análisis de la influencia que tuvieron tres sectores apoyados por la PAC en las negociaciones del acuerdo. A partir de lo visto previamente se establecieron tres hipótesis:

La primera hipótesis establecía que el sector de carne bovina tiene gran relevancia dentro de la producción de la UE. A causa de esta realidad, se estima que los países con grandes niveles de producción tuvieron una gran influencia en las negociaciones del acuerdo entre la UE y el Mercosur, manifestándose en contra de este.

En cuanto a la segunda hipótesis, esta planteaba que el sector lácteo es uno de los menos ayudados por la PAC, sin embargo, presenta grandes niveles de producción y comercio exterior. Considerando el tamaño del sector, se estima que este ha tenido una gran influencia en las negociaciones del acuerdo, donde sus principales productores establecieron una postura opuesta al mismo.

La tercera hipótesis proponía que el sector vitivinícola es el que más ayuda recibe por parte de la PAC, presentando una gran sensibilidad. Debido a esta característica, se estima que los principales países productores de vino han tenido una gran influencia en las negociaciones del acuerdo entre la UE y el Mercosur, presentando reticencia hacia la firma de este.

La teoría que ha sustentado este trabajo ha sido la del liberalismo comercial. En base a ello, el análisis que se ha llevado a cabo se encuentra estrechamente vinculado al comportamiento del bloque europeo en materia de comercio exterior. Si el bloque europeo funciona bajo una idea de comercio liberal, se debería identificar que la influencia de la PAC

en los mercados, y por ende en las negociaciones del acuerdo entre el Mercosur y la UE, es nula; es decir, no existe proteccionismo o intervención de mercado. Particularmente, considerando los tres sectores analizados en el presente trabajo, es de esperar que en los tres casos no exista oposición a una posible firma del acuerdo entre ambos bloques, o que, a pesar de que en alguno de los sectores no exista apoyo, la influencia de este sea muy baja o nula. Dicho de otra forma, si los valores de la UE se identifican con el comercio liberal, sería coherente esperar que los actores agrícolas de los tres sectores analizados no se opongan al acuerdo, o que si lo hacen no puedan impactar con poder sobre las decisiones de política comercial.

A continuación, se discutirá si los resultados alcanzados respaldan a las hipótesis planteadas, o si, por el contrario, la evidencia no presenta sustento para las mismas.

En cuanto a la primera hipótesis, es posible afirmar que, de acuerdo con lo estudiado, la producción de carne bovina dentro la UE es un sector que presenta especial sensibilidad, y uno de los sectores principales -por no decir el principal- en cuánto a oponerse a la concreción del acuerdo entre el bloque europeo y el Mercosur. Por lo tanto, la primera hipótesis se ha podido corroborar como cierta. Si bien de acuerdo con la información relevada y las entrevistas con los expertos fue posible identificar que las ayudas directas por parte de la PAC no son significantes, sí podrían llegar a serlo las ayudas indirectas derivadas del cumplimiento de ciertos estándares muchas veces relacionados con lo medio ambiental. Otro aspecto que resulta de las entrevistas que se mantuvieron con los expertos es que los países más influyentes en el rubro dentro de la UE gozan de cierta inflexibilidad a la hora de brindar ciertas concesiones en lo que refiere a aspectos relacionados con el sector. Por último, la brecha de potencial productivo existente entre los dos bloques resulta ser un punto importante para destacar, y que puede explicar la reticencia de los países de la UE a la hora de otorgar las concesiones anteriormente mencionadas.

En lo que respecta a la segunda hipótesis, es posible afirmar que los resultados no respaldan la validez de esta. Luego de analizar el sector lácteo en ambos bloques regionales, se aprecia que la capacidad productiva y competitividad europea se encuentra por encima del Mercosur. Por lo tanto, teniendo en cuenta los datos obtenidos y las entrevistas realizadas, se afirma que lo establecido por la segunda hipótesis no ha sido refutado, en otras palabras, el sector lácteo europeo no presenta una postura reluctante a la firma del acuerdo. De forma contraria, el sector concibe al acuerdo como una gran oportunidad para exportar sus

productos, principalmente al mercado brasileño, por lo que resulta coherente que el sector apoye las disminuciones arancelarias en cuestión.

Finalmente, atendiendo a la tercera hipótesis, es posible afirmar que la misma no es compatible con los hallazgos. Sí resulta correcto hacer referencia al sector vitivinícola como uno de los más importantes de la UE, así como también el sector con mayor apoyo por parte de la PAC. Sin embargo, y apoyando la presente afirmación en el análisis y las entrevistas concretadas, contrariamente a lo establecido en la segunda hipótesis, tanto el sector en su conjunto, así como los principales países productores, no expresan reticencias a la firma del acuerdo. Es de esperar todo lo contrario, es decir, que el sector vitivinícola europeo apoye a la reducción de barreras arancelarias para la exportación de sus productos al mercado del Mercosur. Como ha sido mencionado en el apartado 3.3, en la entrevista con el representante del Servicio Económico de la Misión de Francia en Argentina, fue posible confirmar que existió un fuerte apoyo por parte de empresas del sector vitivinícola ante la consulta sobre la percepción acerca del acuerdo, evidenciando así la clara confirmación de que la hipótesis planteada al comienzo del presente trabajo no es coherente con la realidad de los hechos.

Adicionalmente, luego de discutir el sustento de las hipótesis, se presentarán cuatro factores relevantes que han surgido durante esta investigación, y se cree importante desarrollarlos. A pesar de que existió el interés de profundizar en cada uno debido a su vínculo relevante con el tema, no fue posible añadirlos en las bases de la investigación, ya que, se encontraba por fuera de los límites de esta. Entre ellos se encuentran el rol de las agrupaciones gremiales europeas en lo que se conoce como la influencia del “*lobby agrícola*”, las opiniones de los ciudadanos europeos en cuanto a la importación de productos agrícolas, la preocupación de la UE por el cumplimiento de los objetivos medioambientales e incidencia en la concreción del acuerdo, y el acuerdo en el contexto productivo actual. A continuación, se argumenta qué resultó de interés de cada sección, así como su vínculo con las negociaciones del acuerdo, acompañado de un breve análisis.

#### **4.1. Influencia del lobby agrícola**

En primer lugar, se abordará el rol que han tenido las agrupaciones gremiales en el transcurso de las negociaciones. Al momento de negociar acuerdos comerciales de esta clase, el sector privado siempre se posiciona como un actor fundamental, participando activamente de las negociaciones a través de los debates internos. En definitiva, se trata del actor que hará

uso del acuerdo. Debido a esto, primero se debe tener en cuenta la gran influencia que presenta el *lobby* agrícola dentro de la UE. Para que un sector decida ejercer presión sobre las decisiones gubernamentales, los autores Bednarikova y Jilkova (2012) establecen que se deben cumplir tres condiciones básicas. La primera establece que “cuanto más esté sujeto el sector a una inevitable disminución relativa de su importancia como resultado del desarrollo económico, mayor será la presión para obtener apoyo y protección” (p. 27). La segunda condición plantea que “cuanto más conectado esté el sector productivo con las simpatías de la base de votantes y cuanto más importantes sean los productos del sector para la supervivencia y la prosperidad, más probable será que el apoyo gubernamental a dicho sector siga adelante” (p. 27). En tercer lugar, “cuanto más pequeño sea el sector, mayores serán las ganancias que los productores pueden obtener de la persuasión política asociada con la manipulación de un mercado competitivo” (p. 27).

La gran influencia del *lobby* agrícola europeo, principalmente en Francia y Alemania, ha derivado en eficaces medidas con el objetivo de proteger al sector contra la degradación de los beneficiarios de las subvenciones. Existen varios grupos y asociaciones que con el paso del tiempo han desarrollado una capacidad de *lobby* excepcional, respondiendo a una amplia variedad de necesidades reclamadas por los agricultores. En varios de los Estados miembros de la UE, las asociaciones agrícolas mantienen una privilegiada relación con importantes funcionarios de sus respectivos ministerios de agricultura. En ciertos países, el *lobby* agrícola incluso presenta una mayor influencia mediante el sistema electoral o importantes partidos políticos (Bednarikova y Jilkova, 2012). Como lo estableció la embajadora Csukasi (2023), durante las negociaciones con el Mercosur, la organización que predominó fue Copa-Cogeca. Esta gran asociación asumió el rol de vocero, en representación de prácticamente todos los sectores agrícolas. Se trata de la principal organización en cuanto a poder e influencia dentro de la política europea. Normalmente, la imponente posición de esta clase de asociaciones se debe a la unidad de sus intereses, la extraordinaria capacidad de organizarse, la capacidad para obtener la confianza y simpatía de políticos, consumidores y agricultores, como también la capacidad de resaltar y hacer visible el rol fundamental que tiene la agricultura en la economía europea (Bednarikova y Jilkova, 2012: p. 35).

Entre 2015 y 2019, Copa-Cogeca presentó 21 comunicados de prensa manifestándose sobre el acuerdo. El 19 de junio de 2019, nueve días antes de la firma del acuerdo, el secretario general de Copa-Cogeca, Pekka Pesonen, elaboró un comunicado en el cual se manifestaba la posición de la organización. El mismo fue dirigido al presidente de la

Comisión Europea, Jean Claude Juncker y a los comisionados Cecilia Malstrom y Phil Hogan. A través del comunicado la organización establecía sus principales preocupaciones sobre las consecuencias que podría generar el acuerdo en el bienestar de la agricultura europea.

En primer lugar, se planteó la cuestión de los diferentes estándares de producción existentes entre la UE y el Mercosur. Copa-Cogeca manifiesta que la comunidad agrícola europea siempre se ha sentido orgullosa y comprometida con el modelo de producción europeo y la política comercial llevada a cabo por la Comisión, la cual ha derivado en productos con elevados estándares en términos de seguridad alimentaria, cuidado del medio ambiente y salud de los animales. Sin embargo, la organización critica a la UE por no exigir las mismas condiciones de producción a los actores con los que negocia acuerdos comerciales, como es el caso del Mercosur. La gran discusión se genera en torno a la producción brasileña, donde los productores cuentan con estándares bastante inferiores a los europeos, lo que según Copa-Cogeca derivaría en una competencia deficitaria para los agricultores europeos. El ejemplo utilizado es la autorización por parte del presidente Jair Bolsonaro sobre 150 nuevos pesticidas, una estrategia completamente opuesta a la europea.

En segundo lugar, se contrastó la intención de la Comisión de realizar importantes reducciones en la PAC con la política implementada por el Banco de Desarrollo de Brasil, denominada Política de Campeones Nacionales e Inserción Internacional. Se trata de una medida que busca fomentar el desarrollo de las empresas nacionales con el objetivo de convertirlas en empresas transnacionales. De esta manera, varias empresas exportadoras de carne hacia Europa reciben grandes apoyos y Copa-Cogeca manifiesta que el criterio de elección de estas empresas es completamente político.

La tercera crítica hizo referencia a las pérdidas que generaría el acuerdo para el sector agrícola en términos financieros. Según un estudio realizado por el Centro Común de Investigación de la UE, el acuerdo con el Mercosur significaría una pérdida de aproximadamente 7 billones de dólares para la agricultura, lo que se sumaría al actual déficit que sufre el sector. Además, Copa-Cogeca estableció que los contingentes arancelarios no serían suficientes para evitar el impacto en los sectores sensibles como la carne, azúcar, etanol, aves de corral, arroz o jugo de naranja. Incrementar la protección del mercado local europeo debería ser la prioridad.

Como se ha visto a lo largo de la investigación y particularmente en esta sección, el *lobby* agrícola europeo es uno de los más fuertes del mundo y claramente cuenta con una notoria influencia en las decisiones políticas de los gobiernos. Por lo tanto, cuando se analizan las negociaciones de cualquier acuerdo comercial, resulta imprescindible tener en cuenta las posturas de esta clase de organizaciones. No se trata solamente de tener en cuenta sus argumentos sino también de apreciar y analizar sus estrategias y capacidad para asumir un rol protagonista en la política de la región.

#### **4.2. Opiniones de los ciudadanos europeos en cuanto a la importación de productos agrícolas**

Otro de los actores que cumplen un rol importante en el transcurso de esta clase de negociaciones son los ciudadanos, quienes al final son los que obtienen los beneficios del acuerdo. El objetivo principal de todo Estado siempre es lograr una mejor calidad de vida para sus ciudadanos, y la concreción de esta clase de acuerdos busca de cierta manera alcanzar ese objetivo. Es importante considerar que los Estados representan a sus ciudadanos y sus intereses, por lo tanto, los mecanismos de democracia directa son herramientas clave para estos últimos, que pueden marcar el rumbo de las decisiones del Estado, tanto en política interna como exterior. Por ello, resulta interesante considerar la opinión pública, ya que esta puede repercutir en las decisiones tomadas por los gobiernos a través de diferentes mecanismos de presión o influencia. En el presente análisis no se ha tenido en consideración este aspecto, ya que excede los límites de este. Sin embargo, resulta pertinente presentar información al respecto, ya que las decisiones tomadas por el gobierno de la UE en las negociaciones también pueden haber estado influenciadas por la opinión pública de los ciudadanos del bloque.

Estudios de opinión pública en la UE han demostrado que la protección de la industria agrícola va más allá de una decisión meramente política. Desde 2017 hasta 2022, cerca de nueve de cada diez europeos consideraban que ningún producto agrícola importado desde cualquier origen podía ingresar a la UE si no cumplía completamente con los estándares en materia de seguridad y calidad; particularmente, desde 2020 hasta 2022 se hacía referencia a estándares en materia medioambiental y de bienestar animal. Adicionalmente, también desde 2017 hasta 2022, aproximadamente seis de cada diez ciudadanos europeos consideraban que la UE debería establecer barreras a la importación de productos agrícolas con la excepción de aquellos provenientes de países en vías de desarrollo, y, por el contrario, cuatro de cada diez

consideraban correcto que la UE no debería establecer barreras a la importación de productos agrícolas independientemente del origen (European Union, 2018; European Union, 2020; European Union, 2022). Ya desde el año 2003, dentro de las principales prioridades de los europeos se encontraban en primer lugar, la seguridad alimentaria; en segundo lugar, la conservación del medio ambiente; y, en tercer lugar, el bienestar animal<sup>9</sup> (Gil Adrados, 2010). Lo planteado permite observar que existe una apertura diferenciada a la hora de recibir productos agrícolas de países en vías de desarrollo y de países desarrollados, así como, la importancia que poseen los estándares medioambientales y de cuidado animal, que se encuentran por encima del origen de las mercancías; más allá del origen, que posee cierta relevancia, el principal aspecto es el respeto por los estándares europeos de producción. Sumado a eso, según Gil Adrados (2010), hasta la fecha de realización de su trabajo, para los ciudadanos de la UE la PAC había cumplido con mayor éxito el objetivo de facilitar alimentos sanos y seguros que la política de protección de los consumidores<sup>10</sup>; en otras palabras, la producción agrícola europea se percibía más segura que los alimentos importados, aún cuando estos también habían pasado por los filtros de la política de protección de los consumidores.

Por otro lado, los informes mencionados anteriormente han indagado en la conformidad respecto a los acuerdos comerciales alcanzados hasta el momento por la UE con otros países, alcanzando un resultado aproximadamente similar, tanto para consumidores como para productores de alimentos. En 2017, dos tercios de los consultados estaban de acuerdo con que los acuerdos comerciales alcanzados hasta esa fecha eran beneficiosos para los consumidores, y casi dos tercios estaban de acuerdo que eran beneficiosos para los productores (European Union, 2018). Esta percepción ha aumentado hasta el último informe donde el 70% de los consumidores y 65% de los productores entienden han sido beneficiados por los acuerdos comerciales firmados por el bloque europeo (European Union, 2022). Estos datos demuestran cierto éxito en la gestión de la UE a la hora de firmar acuerdos, así como, la importante atención que se le brinda a las opiniones de los ciudadanos.

---

<sup>9</sup>La seguridad alimentaria era la preocupación del 91% de los ciudadanos europeos, la conservación del medio ambiente era la preocupación del 89% de la ciudadanía, y el bienestar animal era la preocupación del 83% de la población europea) (Gil Adrados, 2010).

<sup>10</sup> Uno de los cinco pilares fundamentales de la política de protección de los consumidores “garantizar la seguridad de las importaciones y proteger a los consumidores de la Unión contra las prácticas desleales utilizadas por los operadores no establecidos en la Unión a través de la supervisión del mercado y una cooperación más estrecha con las autoridades pertinentes de los países socios de la Unión” (Parlamento Europeo, 2023).

Considerando las variables mencionadas anteriormente, es de esperar que la UE avance con acuerdos comerciales que se encuentren acompañados por una opinión pública positiva al respecto. Adicionalmente, destacan como temas principales de la opinión pública los aspectos en materia medioambiental y de bienestar animal, por lo que es de esperar que cualquier acuerdo que busque firmar la UE considere fundamental la regulación de estos temas; es sabido que, de no ser así, la ciudadanía estará totalmente en contra de cualquier acuerdo que no tome en cuenta estos aspectos. Aunque los ciudadanos de la UE acepten la firma de acuerdos con países en vías de desarrollo, si estos no cumplen con los estándares europeos en materia medioambiental y de bienestar animal, no tendrán buena aceptación. En el presente caso, es de esperar que, si el Mercosur no cumple con los estándares solicitados por la UE, la ciudadanía del bloque europeo será quién negará por completo que se siga adelante con las negociaciones; teniendo en cuenta que los acuerdos hasta ahora firmados tienen una aprobación de más del 65% por parte de los ciudadanos de la UE, es de esperarse que el gobierno del bloque europeo preste atención a los reclamos de la ciudadanía.

Finalmente, en la entrevista con Csukasi (2023), la Embajadora mencionaba la situación que se vive, al momento en que se escribe el presente trabajo, entre los productores de la UE y el gobierno del bloque. Los sectores agrícolas de la UE han manifestado su descontento respecto a las exigencias de la UE en materia medioambiental. Sin embargo, Csukasi resaltaba que esta situación ya la venía observando antes de irse de Bruselas en el 2019; es decir, es un tema que se empezaba a gestar de manera paralela al fin de las negociaciones que finalizaron en 2019. Los productores agrícolas, así como también el sector industrial, expresan su descontento por tanta “medida, arriba de medida, arriba de medida, [mientras] el resto del mundo sigue haciendo lo que quiere. Entonces, [se preguntan] ¿por qué nosotros tenemos que ser los que vamos a salvar al medioambiente y el cambio climático solitos?” (Csukasi, 2023). Sin dudas que este malestar también tiene impacto en la política exterior de la UE, ya que, en este caso en particular “la excusa Mercosur (...) viene bárbaro” (Csukasi, 2023). Mientras la UE exija al Mercosur cumplir con ciertas medidas en pos de minimizar el impacto medioambiental y el bienestar animal, también puede hacerlo con sus propios productores (Csukasi, 2023). A su vez, esta idea puede ser de ayuda a los productores si desean detener el éxito del acuerdo con el Mercosur por temor a la competencia, ya que, mientras la UE les exija el cumplimiento de estas también deben hacerlo para cualquier país externo al bloque que desee ingresar con sus productos.

#### **4.3. Preocupación de la UE por el cumplimiento de los objetivos medioambientales e incidencia en la concreción del acuerdo**

El tercer punto relevante que ha generado esta investigación es la situación medioambiental, una cuestión que ha generado reiteradas controversias en las negociaciones del acuerdo. Esto se debe a las exigentes medidas que la UE aplica en su normativa y por ende, demanda ante el Mercosur. Resulta interesante analizar este fenómeno y su impacto en las negociaciones del acuerdo.

Considerando los objetivos del “Acuerdo de París” adoptados en la COP 21, celebrada en París en el año 2015, que entró en vigor en el año 2016 y que tiene como objetivo limitar el calentamiento mundial a 1,5 grados centígrados, en comparación a niveles preindustriales (United Nations Climate Change, s.f.). Visto que la UE apoya de manera contundente este tratado internacional y se compromete a cumplir sus objetivos, presentando una estrategia de reducción de emisiones que lleve a que estas sean como mínimo un 55% inferiores para el año 2030 con respecto a los niveles de 1990 (Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo, 2024), es posible que estas medidas también se reflejen en su política comercial, por lo tanto, influyan a la hora de la realización de acuerdos comerciales. Una parte positiva de los acuerdos comerciales es que permiten a los Estados parte estar en sintonía respecto a buenas prácticas de temas que exceden las fronteras nacionales como lo es el cambio climático, así como el incentivo de cooperación para resolver desafíos mundiales.

Se considera que sería un error por parte de la UE utilizar la posibilidad de firmar el acuerdo como una herramienta persuasiva para que los Estados del Mercosur cambien sus prácticas nocivas con el medio ambiente. Esto se debe a que, si el acuerdo no se firma, los Estados del Mercosur simplemente podrían redirigir sus intereses comerciales a países con menores exigencias en materia medioambiental. Esto sería contraproducente a los objetivos que ameritan la contemplación de un apartado medioambiental en el acuerdo.

Por otro lado, y a la interna de la UE, existen reclamos de los productores acerca de la posición del bloque respecto a las exigentes medidas para contrarrestar el cambio climático, ya que estos deben cumplir con importantes requisitos para la producción, que al final de cuentas, productores de otras regiones no se ven exigidos por sus Estados a cumplirlas.

Como ha sido mencionado en el apartado de “Opiniones de los ciudadanos europeos en cuanto a la importación de productos agrícolas” resulta interesante observar que

aproximadamente el 90% exigen que los bienes agrícolas importados respeten los mismos estándares medioambientales que la UE exige en materia de producción. Esto implica el deseo de que se exijan las mismas reglas para todos. Sin embargo, considerando los modelos de producción en cuanto extensión y volúmenes manejados por los productores de la UE, y lo mismo con el Mercosur, se observa que son dos modelos productivos considerablemente distintos. Por lo tanto, tiene lógica que los desafíos de estandarización de las condiciones medioambientales sean diferentes para ambos modelos productivos.

#### **4.4. El acuerdo en el contexto productivo actual**

Como se ha mencionado, las negociaciones del acuerdo se han extendido por más de dos décadas y esto ha generado que ciertos aspectos vayan perdiendo relevancia. Las cuotas y demás aspectos acordados en 2019 ya no generan el atractivo generado en aquel entonces. Por ello, cabe destacar la relevancia que tiene el paso del tiempo y la dilatación de una eventual firma. Un claro ejemplo de esto son ciertas cuotas establecidas en aquel entonces, que hoy en día, y considerando el desarrollo de los Estados involucrados, han perdido valor. Es posible mencionar la cuota que ha recibido la carne bovina, que de por sí no ha sido muy amplia, y con el desarrollo en la producción cárnica que ha experimentado el Mercosur, cada vez resulta más limitada. Por lo tanto, el hecho de que el acuerdo se encuentre desactualizado en relación al 2019 es algo que le quita justificación a los actuales reclamos y excusas de la UE sobre determinados asuntos.

En esta misma línea se encuentra la visión de la Embajadora Csukasi (2023) quien estableció que hoy en día, al analizar lo acordado en 2019, el acuerdo comienza a presentar una imagen “pobre” en relación con sus resultados. Csukasi comentó acerca de la realidad que atraviesa el Mercosur y afirmó que el bloque, y particularmente Uruguay, está comenzando a buscar socios comerciales en otras regiones del mundo. Esto se debe a que el principal problema con Europa no se refiere a lo arancelario, sino principalmente a lo sanitario y fitosanitario. Además, agregó que al final del día, esta clase de acuerdos de libre comercio otorgan un gran acceso, pero no lo hacen en su totalidad, ya que resulta imposible resolver toda la cuestión sanitaria en un solo acuerdo. Desde su punto de vista, lo que más valor le generaba al acuerdo no era la disminución arancelaria, sino la posibilidad de contar con un ámbito más privilegiado para debatir determinadas cuestiones. Al no contar con esta clase de acuerdos, cuando surja una norma sanitaria injusta, uno debe aguardar a que primero

se solucione el problema con todos los países que cuenten con acuerdos y cuando finalmente uno logre acceder a la discusión, el sector en cuestión ya se habrá visto afectado.

A lo largo de esta sección se disponen los aspectos que mayor relevancia presentan en la investigación. En primer lugar, abordaron las hipótesis establecidas al comienzo de la investigación. Luego de llevar a cabo un extenso y profundo análisis del rol que cumplieron los sectores seleccionados en las negociaciones del acuerdo, se concluyó que solamente una de las hipótesis se sostiene. Se trata del sector de la carne bovina, el que desde el inicio de las negociaciones asumió un rol claramente definido en contra del acuerdo. Los sectores vitivinícola y lácteo, en cambio, demostraron una postura totalmente opuesta a la establecida por sus respectivas hipótesis, siendo dos sectores que vieron importantes oportunidades comerciales en el acuerdo, debido a lo atractivo que resultaba el mercado del Mercosur para sus productos.

A partir de los cuatro puntos anteriormente mencionados es posible afirmar que el vínculo entre la PAC y las negociaciones no es unilateral, sino que, presenta un amplio abanico de aspectos a considerar como la agenda contra el cambio climático, las opiniones de los nacionales de los países involucrados, el *lobby* de los productores agrícolas y sus asociaciones, como también la percepción que se tiene sobre el acuerdo en la actualidad. Al analizar las negociaciones de este, algo que captó la atención fue la gran influencia y capacidad del *lobby* agrícola, siendo uno de los más destacados del mundo. Luego, se mencionó la opinión pública dentro de la UE, donde se mostró el valor que les dan los ciudadanos europeos a los estándares en materia medioambiental y de bienestar animal, así como, la preocupación acerca de la importación de alimentos. En tercer lugar, se trató un tema que ha causado grandes debates a lo largo de las negociaciones, como lo fue la cuestión medioambiental. Desde el Mercosur se ha criticado fuertemente las exigentes demandas europeas en materia medioambiental, uno de los factores que justifica la extensión de las negociaciones. Finalmente, se reflexionó acerca de cómo el paso del tiempo ha influido en las negociaciones, generando que los términos alcanzados en determinado momento resulten incompatibles con las realidades posteriores. Esto, también, fortalece la idea de que, en futuras investigaciones sería interesante profundizar en alguno de esos aspectos.

## 5. Limitaciones

Adicionalmente a los aspectos estudiados desde el inicio, fue posible encontrar otros factores relevantes que han sido mencionados en el apartado anterior. Sin embargo, a lo largo del trabajo se presentaron limitaciones, las cuales resulta fundamental considerar a la hora de evaluar las debilidades de esta investigación. A continuación se presentan cinco limitaciones encontradas: los puntos débiles de la metodología utilizada, la dificultad para entrevistar a ex negociadores del acuerdo del bloque europeo, la imposibilidad de entrevistar a representantes de Copa-Cogeca o de otras organizaciones similares, la confidencialidad que manejan los entrevistados involucrados en las actuales negociaciones que se llevan adelante durante el desarrollo de la investigación, y por último, los contratiempos encontrados al intentar contactar con productores o expertos de los sectores seleccionados de la UE.

La primera limitación que se identifica en cualquier investigación es la inherente a la metodología seleccionada; específicamente, en este trabajo se trata del estudio de caso. Si bien, como ha sido mencionado, dicha metodología presenta ciertas fortalezas<sup>11</sup>, también posee algunas debilidades que podrían afectar las investigaciones y sus resultados. Diferentes autores identifican algunas críticas que ha recibido la metodología del estudio de caso. Por un lado, se critica que no es posible generalizar a partir de un único caso (Flyvbjerg, 2006; Tellis, 1997; Yin, 2009), lo que limita los aportes del caso de estudio a la teoría general, y a su vez, lo vuelven una metodología útil para la generación de nuevas hipótesis y no su comprobación. Por otro lado, también se critica de esta metodología la presencia del sesgo de verificación, es decir, la susceptibilidad a buscar información que confirma lo que se cree e ignorar lo que no confirma dichas creencias (Flyvbjerg, 2006). Adicionalmente a esto, se cuestiona el rigor de los estudios de caso, ya que a menudo los investigadores descuidan la objetividad, permitiendo que evidencia ambigua o sesgos influyan en los resultados (Yin, 2009). Los puntos identificados anteriormente, también coinciden con el trabajo de Choy (2014), donde referido al estudio de caso se identifican la ausencia de controlabilidad, deducibilidad, repetibilidad y *generalizabilidad*. Por último, ciertas veces se señala que los estudios de casos tienden a ser largos, complejos y generan una gran cantidad de documentación (Yin, 2009).

A pesar de que varias críticas han sido resueltas (Flyvbjerg, 2006), es importante que a la hora de desarrollar un estudio se tengan en consideración las recomendaciones

---

<sup>11</sup> Ver apartado 1.3.1 del presente trabajo.

propuestas por la literatura. Sin embargo, para fortalecer la metodología de este trabajo, también hubiera resultado beneficioso acompañar el estudio de caso con otras metodologías como las de tipo *cross-unit* (Gerring, 2004) o encuesta (Gable, 1994).

La segunda limitación aborda la dificultad de dialogar con ex negociadores del lado de la UE. Aunque se intentó por distintos medios, lamentablemente no fue posible conseguir el contacto de ninguno de ellos. Así como, fue posible realizar una entrevista con la Embajadora Csukasi, haber tenido la posibilidad de dialogar con un ex negociador europeo hubiese sido de gran aporte para la investigación. De esta manera, se podría haber contrastado y analizado las visiones de cada uno de los equipos negociadores. Además, también se podría haber obtenido la opinión sobre una amplia variedad de temas, como lo fue en el caso de la Embajadora, que pudieran enriquecer los resultados y la posterior discusión de estos.

En el transcurso de la investigación, indagando acerca de la importancia de los *lobbies* y los grupos de presión, fue posible observar que uno de ellos sobresalía en cuanto a organización y visibilidad, este era Copa-Cogeca. Por lo tanto, la tercera limitación ha sido la dificultad para entrevistar a representantes de la organización anteriormente mencionada, así como con otras organizaciones de similar naturaleza. Se identificó que esta dificultad se presentó debido a la falta de contactos directos con algún miembro de las organizaciones, así como, a la ausencia de respuesta antes los intentos de contacto a través de las vías de comunicación. Tratándose de la principal organización que protege los intereses agrícolas, su punto de vista sobre el problema de investigación hubiese aportado información sumamente valiosa, como también su postura ante las diferentes declaraciones que se ejercieron durante las negociaciones por parte de ambos bloques. Al no lograr profundizar en estos diálogos, se ha limitado la profundidad del estudio, principalmente de las posiciones internas europeas; a pesar de ello, sí fue posible obtener algunas posiciones de Copa-Cogeca a través de sus canales públicos de información; ante la ausencia de comunicación por parte de la organización, se encontró que habían publicado sus posiciones a través de algunos canales de difusión (por ejemplo, Copa-Cogeca, 2021).

En cuarto lugar, el hecho de que el acuerdo todavía se encuentre en etapas de negociación genera que exista una gran confidencialidad por parte de las autoridades a la hora de manifestarse sobre el mismo. Esto afecta la investigación en dos maneras. Por un lado, se encuentra la imposibilidad de grabar las conversaciones y utilizar citas textuales posteriormente en el desarrollo de las ideas. Por otro lado, debido al cargo que las personas

ocupan, estas se ven limitadas a profundizar sobre las cuestiones consultadas lo que resulta en comentarios bastantes acotados y de carácter diplomático. En el caso de la presente investigación se realizaron dos entrevistas que presentaron esta limitación, como lo fue el caso del Representante de la Embajada Francesa en Buenos Aires y Damián Kaminski, Jefe del Sector Económico de la Delegación de la UE en Uruguay. Se entiende que esta limitante se podría resolver de manera automática una vez se den por terminadas las actuales negociaciones, o buscando un enfoque más confidencial a la hora de efectuar las entrevistas (cuestión que deben acceder a realizar los entrevistados).

Como quinta limitación se encuentra la dificultad en conseguir entrevistas con profesionales europeos de cada uno de los rubros investigados. De haber tenido esta oportunidad, como sí fue posible con especialistas de los sectores en nuestro país -como lo son INAC, INALE e INAVI en Uruguay-, se podría haber obtenido desde una fuente primaria, la visión interna que tiene cada sector sobre todo lo que concierne al acuerdo. Se intentó establecer contacto con organizaciones de productores a través de contactos directos e indirectos sin éxito alguno; en alguno de los casos se proporcionó información que ya se encontraba disponible de manera pública. El tiempo disponible y la época del año en este aspecto fueron parte de las dificultades, ya que los contactos en Europa se encontraban en campañas de producción o de vacaciones invernales, y, por ende, no se encontraban dispuestos a interrumpir sus actividades.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el tema analizado a lo largo de esta investigación, como lo es la PAC y su influencia en los acuerdos comerciales de la UE, se trata de una temática muy amplia, y, por lo tanto, difícil de comprender en su totalidad a través del estudio de solamente tres sectores productivos. Con el fin de obtener un análisis más completo del tema, sería necesario analizar todos los sectores agrícolas, apreciando los efectos de la PAC en cada uno de ellos. También, tomar en cuenta las posturas y visiones de una mayor variedad de instituciones y grupos de poder, los cuales, como se ha visto en el desarrollo de la investigación, ejercen gran influencia en las negociaciones de acuerdos comerciales.

## 6. Conclusiones

En este estudio se busca comprender la influencia de la PAC en los acuerdos comerciales de la UE. Al inicio, se planteó una pregunta de investigación y tres hipótesis que fueron guiando el trabajo hasta llegar al presente apartado. La pregunta planteada es: ¿Cómo influyeron los sectores de carne bovina, lácteo y vitivinícola en las negociaciones del tratado entre la UE y el Mercosur entre 2015 y 2019? Como respuestas a esta pregunta, se propusieron tres hipótesis respaldadas por la teoría del liberalismo económico, con un enfoque opuesto al libre mercado, ya que esta teoría es la base de los valores comerciales del bloque europeo; aspecto que se ha cuestionado en este trabajo. Para comprobar la veracidad de las hipótesis, se realizó un estudio de caso intrínseco exploratorio: el acuerdo entre el Mercosur y la UE. El análisis se centró en tres sectores agrícolas que reciben apoyo por parte de la PAC, los cuales, a su vez, presentan altos niveles de producción y desarrollo. Habiendo establecido los sectores, se prosiguió a analizar su posición en relación con el acuerdo entre ambos bloques, tomando en cuenta sus capacidades productivas, su competitividad, como también la opinión de profesionales involucrados en las negociaciones.

Los resultados alcanzados muestran evidencia empírica para cada uno de los sectores en relación con las hipótesis. En primer lugar, el sector de carne bovina de la UE presenta un tamaño y competitividad inferior al Mercosur. Por otro lado, los sectores vitivinícola y lácteo presentaron una realidad completamente opuesta, siendo dos sectores ampliamente superiores a los del Mercosur y el resto del mundo.

En cuanto a la primera hipótesis, se observa que el sector de carne bovina es efectivamente un sector que ha interferido de manera más significativa en las negociaciones del acuerdo, debido a que es el que más sensibilidad presenta ante los productos provenientes del Mercosur. Los entrevistados durante el desarrollo del estudio, expresaron opiniones coincidentes en cuanto a que el sector de carne bovina de la UE se encontraba en total desacuerdo con la firma de un posible tratado con el Mercosur. Adicionalmente, y como ha sido mencionado, el potencial productivo que presenta el Mercosur excede considerablemente las capacidades productivas de la UE, tomando en cuenta parámetros tales como el tamaño del *stock* bovino y las condiciones ambientales para la cría. Considerando el impacto que podría presentar para los productores europeos el ingreso con altos beneficios arancelarios de mercancías cárnicas provenientes del Mercosur, resultaba de esperar que los productores de la UE tuvieran una reacción totalmente contraria a la concreción del acuerdo;

aspecto que fue comprobado, por ejemplo, por la ex negociadora del acuerdo Valeria Csukasi, quien expresaba que la reacción del sector de carne bovina europeo fue intransigente y desproporcionada.

En cuanto a la segunda y tercera hipótesis, los sectores vitivinícola y lácteo presentaron una situación completamente distinta al sector de carne bovina. En estos casos, la UE es un productor ampliamente superior al Mercosur, por lo que este acuerdo significa una gran oportunidad para los productores europeos. Las industrias del Mercosur fueron las que en este caso percibieron las negociaciones del acuerdo con cierta preocupación.

Por un lado, el sector lácteo europeo se posiciona de manera superior al del Mercosur, en primer lugar, gracias a su capacidad productiva. Al observar los datos de producción, la UE supera por más de cuatro veces la producción de Brasil y Argentina (los dos principales productores del Mercosur). Esto resulta relevante en un escenario de eventual firma del acuerdo, donde la producción europea podría desbordar a la del Mercosur. Adicionalmente a este punto, existe evidencia empírica de la opinión de los productores del sector en Uruguay, que hicieron énfasis en que el único interés era que la UE eliminara los aranceles en un 100% y cualquier posible cuota, y no que el Mercosur hiciera algo similar. Tanto Baraibar como Csukasi remarcaron que el sector productivo de lácteos de Uruguay calificó al acuerdo que se había alcanzado en 2019 como una derrota para el Mercosur; incluso el sector político afirmó que se podría haber perdido más aún, de manera más optimista. Sin embargo, es importante tener presente las grandes demandas hechas por la UE en cuanto a las indicaciones geográficas. De esta manera, se establecían grandes límites a la producción del Mercosur, ya que la producción europea se encuentra muy desarrollada en este sentido, y una amplia gama de productos lácteos tienen su origen en el continente europeo. Considerando los dos puntos anteriores, el Mercosur no se encuentra en una posición de competir con la UE, ya sea por falta de capacidad productiva, así como, por limitaciones establecidas por las reglas de origen. Más aún, aunque se cambiaran las condiciones del acuerdo, y el Mercosur no permitiera el ingreso de quesos europeos, y la UE sí permitiera el ingreso de quesos provenientes del Mercosur, el mercado europeo no representa una oportunidad para el bloque sudamericano, ya que, según Baraibar (2024) al ciudadano europeo le gusta consumir sus propios quesos y no los extranjeros. Resulta de manera clara que, contrariamente a lo esperado, el sector lácteo de la UE habría impulsado la firma del acuerdo entre ambos bloques, ya que el resultado de ello sería sumamente positivo para la producción europea;

todo lo contrario, fue del lado del Mercosur, donde el sector se presentó firmemente proteccionista ante el acuerdo.

Por otro lado, al observar la situación del sector vitivinícola europeo, este destaca por encima de todo el mundo. El continente europeo es el principal productor de vinos del mundo, y su relevancia es contundentemente superior al resto de los países productores y exportadores de vino. Por su parte, el Mercosur, presenta una realidad algo diferente. Aunque Argentina es un gran productor de vinos, aún acompañado por Uruguay y Brasil, el potencial de producción que se observa es considerablemente menor. El país del cono sur produjo apenas cerca de un 6,5% de lo que fue la producción europea. Y si a esto se le suma la capacidad exportadora, las cifras se vuelven aún más contundentes: el sector vitivinícola europeo exporta más de un 80% en valor de lo que exporta el Mercosur considerando todo el apartado de bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres -dentro del cual hay una pequeña porción correspondiente a los vinos-. Al observar el desarrollo de las exportaciones en los últimos años, se evidencia cómo el sector europeo de vinos ha aumentado su valor exportado, mientras que Argentina como el principal exportador del Mercosur ha mantenido sus niveles. Se considera este como un ejemplo de lo que podría ocurrir si la producción europea accede al mercado del Mercosur: un importante desarrollo de los vinos europeos en territorio sudamericano.

Asimismo, durante la investigación se han encontrado cuatro factores relevantes que resultó pertinente desarrollar: la influencia del “*lobby* agrícola”, las opiniones de los ciudadanos europeos en cuanto a la importación de productos agrícolas, la preocupación de la UE por el cumplimiento de los objetivos medioambientales e incidencia en la concreción del acuerdo, y el acuerdo en el contexto productivo actual. A partir del análisis de estos puntos resaltó la gran influencia y capacidad del *lobby* agrícola; el valor que le dan los ciudadanos europeos a los estándares en materia medioambiental y de bienestar animal, y su preocupación sobre la importación de alimentos; la crítica del Mercosur a las exigentes demandas europeas en materia medioambiental, causantes de la extensión de las negociaciones; y, finalmente, la incompatibilidad de los términos alcanzados en el 2019 con la realidad actual.

La investigación también ha presentado ciertas limitaciones. En primer lugar, se encuentran las debilidades de la metodología utilizada, la cual en esta ocasión fue el estudio de caso. En segundo lugar, el desafío de obtener entrevistas con ex negociadores europeos. La

tercera limitación fue la imposibilidad de realizar entrevistas con representantes de Copa-Cogeca u otras organizaciones semejantes. En cuarto lugar, el grado de confidencialidad que presentan los entrevistados participantes de las negociaciones llevadas a cabo durante el desarrollo de la investigación. Finalmente, la quinta limitación hace referencia a la dificultad en contactar con productores y/o expertos europeos en los sectores seleccionados de la UE.

Aunque esta investigación brinda nuevos datos y resultados empíricos, se debería abordar el problema de una manera más profunda en futuras investigaciones para alcanzar una respuesta más completa. Pese a qué, se han analizado tres sectores fundamentales para la agricultura europea, también existen otros que no han sido tomados en cuenta en esta oportunidad. Estudiar una mayor variedad de sectores derivaría en una reflexión más completa acerca de la influencia que tiene la PAC en los acuerdos comerciales. A su vez, se considera que incluir los puntos de vista y roles de una mayor variedad de instituciones y grupos de poder, así como, de la opinión pública, también elevaría el nivel de análisis sobre la temática.

Los hallazgos alcanzados en la esta investigación han dejado en claro el papel que ha tenido -directa o indirectamente- la PAC en el acuerdo con el Mercosur, ya que su apoyo mantiene en funcionamiento el sector de carne bovina, el cual parece no poder hacerle frente a la producción desarrollada por el Mercosur. Sin embargo, no es posible afirmar que ese impacto de la política agrícola europea ha funcionado de igual manera en los sectores vitivinícola y lácteo, ya que ambos no solo pueden competir a la par con la producción del Mercosur, sino que, son mejores y más eficientes que esta. De allí, nace la idea de profundizar en esta línea de investigación para conocer qué hace que las producciones de lácteos y vinos de la UE hayan logrado el desarrollo alcanzado hasta ahora. Tal vez, la PAC ha tenido impacto en los tres sectores, pero algo ha diferenciado el desarrollo de unos con otros, generando sectores más exitosos que otros. En esta línea, se propone para investigaciones futuras realizar un estudio de ventajas comparativas que han potenciado la intervención de la PAC en la agricultura europea.

## Bibliografía

- Abraleite. (2024). *Missão e Objetivos*. Accedido el 22 de febrero, 2024, desde <https://www.abraleite.org.br/missao-objetivos/>
- Acuerdo Marco Interregional de Cooperación. (1995). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/interregional-framework-cooperation-agreement-between-the-european-community-and-mercosur.html>
- Agaprol. (11 de mayo de 2020). *Estructura y situación del sector lácteo en Europa*. Disponible en: <https://agaprol.es/estructura-y-situacion-del-sector-lacteo-en-europa/>
- Allison, G. T. y Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd ed.). Reino Unido: Longman.
- Álvarez, M. y Zelicovich, J. (2020). El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador. *Relaciones Internacionales*. Disponible en: [https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/relacionesinternacionales2020\\_44\\_006/12324](https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/relacionesinternacionales2020_44_006/12324)
- Arredondo, R. (2021). El Mercosur y su circunstancia. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, volumen (1), pp. 5-16. Disponible en: <https://politicaexteriorargentina.org/wp-content/uploads/2021/12/Arredondo-R.-El-mercosur-y-su-circunstancia.pdf>
- Argentina.gob.ar. (2022). *Se presentó el Programa de Apoyo para Pequeños Productores Vitivinícolas de Argentina II en la sede del INV*. Accedido el 19 de febrero, 2024, desde <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-el-programa-de-apoyo-para-pequenos-productores-vitivincolas-de-argentina-ii-en>
- Argentina.gob.ar. (2023). *El rodeo bovino se incrementó 1,6% y alcanzó 54.242.595 cabezas en 2022*. Accedido el 23 de enero de 2024, desde <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-rodeo-bovino-se-incremento-16-y-alcanzo-54242595-cabezas-en-2022>
- Banco Mundial. (2023). *Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB) - European Union*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS?end=2021&locations=EU&start=1970&view=chart>

- Bednariková, Z., Jilková, J. (2012). Why is the agricultural lobby in the European Union member states so effective? 15 (2), pp. 26-37. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/271039732\\_Why\\_is\\_the\\_agricultural\\_lobby\\_in\\_the\\_European\\_Union\\_member\\_states\\_so\\_effective](https://www.researchgate.net/publication/271039732_Why_is_the_agricultural_lobby_in_the_European_Union_member_states_so_effective)
- Bennett, A., y Elman, C. (2007). Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*, 40(2), 170-195. <https://doi.org/10.1177/0010414006296346>
- Bergero, P, Lugones, A. (8 de mayo de 2020). Análisis de la evolución del sector lácteo en Argentina durante el período 2008 - 2019. Bolsa de Comercio de Rosario. Disponible en: <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/analisis-de-2#:~:text=La%20producci%C3%B3n%20total%20para%20dicho.es%20del%200%2C13%25>.
- Bizzozero, L. (2004) Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea. Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización. En *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponible en: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101030023426/6bizzozero.pdf>
- Bizzozero, L. (2015). *Aproximación a las relaciones Internacionales. Una mirada desde el Siglo XXI*. Montevideo: Cruz del Sur.
- Bojnec, S., Ferto, I. (2014). Export competitiveness of dairy products on global markets: The case of the European Union countries. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022030214005025>
- Bologna, N. (2003). Comparación entre la Unión Europea y el Mercosur desde un enfoque económico institucional. *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*, volumen (2), pp. 7-22. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=876545>
- Boza, S. y Fernández-Ardavín, A. (2015). La política agrícola común europea en el contexto de los procesos de negociación en la OMC. En *Estudios Internacionales*, 47(181), pp. 51-67. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36838>
- Budzynska, A., Chojnacki, P. (2020). Competitiveness of EU Dairy Industry in the Global Market after the Abolition of Milk Quotas. University of Life Sciences in Lublin, Poland.
- Burchill, S., Linklater, A., Devetak, R., Donnelly, J., Paterson, M., Reus-Smit, C. y True J. (2005). *Theories of International Relations* (pp. 55-66). Hampshire, Reino Unido:

Palgrave Macmillan.

Calzada, J., D'Angelo, G., Terré, E. (1° de octubre de 2021). *¿Cómo viene la industria láctea argentina?* Bolsa de Comercio de Rosario. Disponible en:

<https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/como-viene-la#:~:text=Nuestro%20pa%C3%ADs%20s e%20destaca%20como,siete%20posiciones%20en%20una%20d%C3%A9cada.>

Castillo, D., Solbes, S. (18 de mayo de 2020). La Unión Europea: una historia de resiliencia, cooperación y aprendizaje. *The conversation: rigor académico, oficio periodístico*.

Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/341489842\\_La\\_Union\\_Europea\\_una\\_historia\\_de\\_resiliencia\\_cooperacion\\_y\\_aprendizaje](https://www.researchgate.net/publication/341489842_La_Union_Europea_una_historia_de_resiliencia_cooperacion_y_aprendizaje)

Centro de Documentación Europea Universidad de Granada. (2019). *La Unión Europea lidera el comercio mundial de productos agroalimentarios*. Accedido el 23 de enero, 2024, desde

<https://cde.ugr.es/index.php/union-europea/noticias-ue/820-la-union-europea-lidera-el-comercio-mundial-de-productos-agroalimentarios>

Choy, L. T. (2014). The strengths and weaknesses of research methodology: Comparison and complimentary between qualitative and quantitative approaches. En *IOSR journal of humanities and social science*, 19(4), 99-104.

Comisión Europea. (2021a). Statistical factsheet European Union. Disponible en:

[https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en)

Comisión Europea. (2021b). Statistical factsheet: Ireland. Disponible en:

[https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en)

Comisión Europea. (2021c). Statistical factsheet: Germany. Disponible en:

[https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en)

Comisión Europea. (2021d). Statistical factsheet: Netherlands. Disponible en:

[https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en)

Comisión Europea. (2021e). Statistical factsheet: Poland. Disponible en:

[https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en)

- Comisión Europea. (2021f). Statistical factsheet: France. Disponible en:  
[https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en)
- Comisión Europea. (2021g). Statistical factsheet: Italy. Disponible en:  
[https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en)
- Comisión Europea. (s.f.-a). *Carne de vacuno*. Accedido el 13 de enero, 2024, desde  
[https://agriculture.ec.europa.eu/farming/animal-products/beef\\_es](https://agriculture.ec.europa.eu/farming/animal-products/beef_es)
- Comisión Europea. (s.f.-b). *Agriculture and rural development: Short-term outlook*.  
Accedido el 13 de enero, 2024, desde  
[https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/outlook/short-term\\_en#meat](https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/outlook/short-term_en#meat)
- Comisión Europea. (s.f.-c). *Leche y productos lácteos*. Accedido el 7 de diciembre, 2023,  
desde  
[https://agriculture.ec.europa.eu/farming/animal-products/milk-and-dairy-products\\_es](https://agriculture.ec.europa.eu/farming/animal-products/milk-and-dairy-products_es)
- Comisión Europea. (s.f.-d). *Agriculture and rural development: Vino*. Accedido el 17 de  
diciembre, 2023, desde  
[https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/wine\\_es#marketmonitoring](https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/wine_es#marketmonitoring)
- Comisión Europea. (s.f.-e). *La política agrícola común en pocas palabras*. Accedido el 23 de  
noviembre, 2023, desde  
[https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance\\_es#title](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_es#title)
- Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo. (29 de enero de 2019). *Reforma de la Política Agrícola Común a partir de 2013*. Disponible en:  
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-reform/>
- Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo. (2 de diciembre de 2020). *Política comercial de la UE*. Disponible en:  
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/trade-policy/>
- Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo. (31 de enero de 2023). *Política Agrícola Común*. Disponible en:  
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-introduction/>
- Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo. (2024). *Acuerdo de París sobre el cambio climático*. Accedido el 19 de febrero, 2024, desde

- <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/climate-change/paris-agreement/>
- Copa-Cogeca. (2021, febrero 11). EU-MERCOSUR DEAL - Do you really want to import the type of agriculture we don't want in Europe ? [Vídeo]. Accedido el 23 de enero, 2024, desde <https://www.youtube.com/watch?v=azsZSmMISoY>
- Economist Intelligence Unit. (2023). *Climate ambitions threaten a new wave of trade protectionism*. Accedido el 17 de enero, 2024, desde <https://www.eiu.com/n/climate-ambitions-threaten-a-new-wave-of-trade-protectionism/>
- EMB. (setiembre de 2020). No to EU - Mercosur agreement. Disponible en: [https://www.europeanmilkboard.org/fileadmin/Dokumente/Press\\_Release/2020\\_09\\_Mercosur/EN\\_declaration\\_Mercosur.pdf](https://www.europeanmilkboard.org/fileadmin/Dokumente/Press_Release/2020_09_Mercosur/EN_declaration_Mercosur.pdf)
- Eur-Lex. (2023). *El vino y el sector vitivinícola: denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas, términos tradicionales, etiquetado y presentación*. Accedido el 17 de enero, 2024, desde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4386346>
- European Union. (2018). *Special Eurobarometer 473: Europeans, Agriculture and the CAP*. European Union: Autor. Accedido el 19 de febrero, 2024, desde <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2161>
- European Union. (2020). *Special Eurobarometer 504: Europeans, Agriculture and the CAP*. European Union: Autor. Accedido el 19 de febrero, 2024, desde <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2229>
- European Union. (2022). *Special Eurobarometer 520: Europeans, Agriculture and the CAP*. European Union: Autor. Accedido el 19 de febrero, 2024, desde <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2665>
- Eurostat. (2023a). *Production of meat: cattle* [Conjunto de datos]. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TAG00044/default/table?lang=en>
- Eurostat. (2023b). *Wine-grower holdings by degree of specialisation* [Conjunto de datos]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/vit\\_t3\\_custom\\_9398856/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/vit_t3_custom_9398856/default/table?lang=en)
- Eurostat. (2024a). *Beef trade* [Conjunto de datos]. Disponible en: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardBeef/BeefTrade.html>
- Eurostat. (2024b). *Wine trade* [Conjunto de Datos]. Disponible en: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardWine/WineTrade.html#>

- Eurostat. (2024c). *Wine production & opening stocks* [Conjunto de datos]. Disponible en: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardWine/WineProduction.html#>
- Fernández, J. (2014). La Política Agrícola Común: origen, desarrollo y perspectivas. En *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 26, 17-40.
- Ferrer, B. (9 de julio de 2019). “Unprecedented” access to Mercosur: new trade agreement polarizes European dairy sector. Food Ingredients First. Disponible en: <https://www.foodingredientsfirst.com/news/unprecedented-access-to-mercosur-new-trade-agreement-polarizes-european-dairy-sector.html>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. En *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219 - 245.
- Fundación Mediterránea. (12 de enero de 2023). Exportaciones récord de carne bovina del Mercosur en el 2022. Disponible en: <https://www.ieral.org/noticias/exportaciones-record-carne-bovina-mercosur-2022-4607.html#:~:text=En%202022%20los%20vol%C3%BAmenes%20exportados,env%C3%ADos%20de%20hace%205%20a%C3%B1os>
- Gable, G. G. (1994). Integrating case study and survey research methods: an example in information systems. En *European journal of information systems*, 3, 112-126.
- García Delgado, J. L., García Grande, M. J. (2005). Política agraria común: balance y perspectivas. En *Colección Estudios Económicos*, 34. Disponible en: [https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee34\\_esp.pdf](https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee34_esp.pdf)
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for?. En *American Political Science Review*, 98(2), 341–354.
- Gil Adrados, P. (2010). Implicaciones de la percepción del riesgo alimentario por los consumidores europeos en las relaciones comerciales internacionales. En *LandAS: International Journal of Land Law and Agricultural Science*, 1.
- Guersani, I. (2019). *Acuerdo Mercosur - Unión Europea. Antecedentes, beneficios y perspectivas*. Instituto de Estudios Birregionales. Disponible en: [https://nuevasgeneraciones.com.ar/sitio/wp-content/uploads/publicaciones/otras\\_publicaciones/Mercosur-UE.pdf](https://nuevasgeneraciones.com.ar/sitio/wp-content/uploads/publicaciones/otras_publicaciones/Mercosur-UE.pdf)
- Hidalgo, S. (2021). Mercosur - ¿Fracaso o ritmo de integración diferente? Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alicante. Disponible en: <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/116607>
- Ibáñez Marsilla, S. (s.f.). La política comercial común. En *Open Europe*. Disponible en:

- <https://www.openeuropeuv.es/la-politica-comercial-comun/>
- Instituto Nacional de Carnes. (s.f.). *Stock*. Accedido el 23 de enero, 2024, desde <https://www.inac.uy/innovaportal/v/5542/10/innova.front/stock>
- Instituto Nacional de Carnes. (2022). *Condiciones de acceso arancelario: Carne bovina*. Montevideo: INAC. Accedido el 19 de febrero, 2024, desde <https://www.inac.uy/innovaportal/file/18332/1/condiciones-de-acceso-arancelario-bovino-2022.pdf>
- Instituto Nacional de Vitivinicultura República Argentina. (2023). *Informe anual de cosecha y elaboración 2023*. Argentina: Autor. Accedido el 19 de febrero, 2024, desde [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/10/anuario\\_cosecha\\_y\\_elaboracion\\_2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/10/anuario_cosecha_y_elaboracion_2023.pdf)
- Instituto Nacional de Vitivinicultura República Argentina. (2023). *Mercado externo de productos vitivinícolas 2022*. Argentina: Autor. Accedido el 19 de febrero, 2024, desde [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/10/informe\\_anual\\_exportaciones\\_2022\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/10/informe_anual_exportaciones_2022_1.pdf)
- León López, A. (1994, Abril). La Política Agrícola Común de la Unión Europea. En *Comercio Exterior - Banco Nacional de Comercio Exterior*, 44(4), 291-297.
- Makuc, A, Duhalde, G, Rozemberg, R. (2015). *La Negociación Mercosur-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?* Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://www.relatsargentina.com/documentos/MERCOSUR/Mercosur.UE.EstyAnL.A.L.BID.2015.pdf>
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J.I. (2018). *Manual de Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mestre. P. (17 de agosto de 2019). Consumidores de lácteos pueden favorecerse con acuerdo con la UE. El País. Disponible en: <https://rurales.elpais.com.uy/lecheria/consumidores-de-lacteos-pueden-favorecerse-con-acuerdo-con-la-ue>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. (2019). Acuerdo de Asociación Mercosur - Unión Europea: Síntesis del acuerdo. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/inline-files/SINTESIS%20DEL%20ACUERDO%20DE%20ASOCIACION%20MERCOSUR%20Y%20UNION%20EUROOPEA.pdf>

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. (s.f.). Anexo de Vinos. Accedido el 8 de febrero de 2024, desde <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/anexo-de-vinos>
- Nagy, J., Jámbor, Z. (2019). Competitiveness in Dairy Trade - the Case of EU and the Visegrad Group Countries. Corvinus University of Budapest, Hungary. Disponible en: [https://ageconsearch.umn.edu/record/303925/files/431\\_agris-on-line-2019-4-nagy-jambor.pdf](https://ageconsearch.umn.edu/record/303925/files/431_agris-on-line-2019-4-nagy-jambor.pdf)
- OCLA. (octubre de 2020). Brasil: GAIN Report USDA-FAS. Disponible en: <https://www.ocla.org.ar/noticias/17238222-brasil-oct20#:~:text=El%20sector%20l%C3%A1cteo%20brasile%C3%B1o%20ha,1%25%20con%20respecto%20a%202018>
- OCLA. (11 de julio de 2019). *Brasil: plantea ayudar al sector lácteo luego del Acuerdo Mercosur - UE*. Disponible en: <https://www.ocla.org.ar/contents/news/details/14084076-brasil-planea-ayudar-al-sector-lacteo-luego-del-acuerdo-mercosur-ue>
- OECD. (s.f.). Wine: Classification 311121 for Standard International Trade Classification (SITC). Accedido el 23 de enero, 2024, desde <https://oec.world/en/profile/hs/wine?yearSelector1=2021&yearSelector2=2020>
- Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. (2009). *Una Europa global: competir en el mundo*. Luxemburgo: Autor.
- Organización Mundial del Comercio. (2015). La OMC cumple 20 años: Desafíos y logros. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wto\\_at\\_twenty\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wto_at_twenty_s.htm)
- Parlamento Europeo. (2023). Fichas temáticas sobre la Unión Europea: La política de los consumidores: principios e instrumentos. Accedido el 23 de febrero, 2024, desde <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/46/la-politica-de-los-consumidores-principios-e-instrumentos>
- Poczta, W., Średzińska, J., & Chenczke, M. (2020). Economic situation of dairy farms in identified clusters of European union countries. En *Agriculture*, 10(4), 92.
- Portalechero.com. (6 de mayo de 2021). *La producción lechera en Brasil crece consistentemente*. Disponible en: <https://portalechero.com/la-produccion-lechera-en-brasil-crece-consistentemente/>
- Ricardo, D. (2015). *On the Principles of Political Economy, and Taxation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rozo, C. A. (2001). Protectionism in the European Union: Implications for Latin America.

- Intereconomics*, 36(3), 141-152. Accedido el 17 de enero, 2024, desde <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2001/number/3/article/protectionism-in-the-european-union-implications-for-latin-america.html>
- Sanahuja, J, Rodriguez, J. (2019). Veinte años de negociaciones Unión Europea - Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización. Fundación Carolina. Disponible en: [https://eva.interior.udelar.edu.uy/pluginfile.php/21511/mod\\_resource/content/0/Sanahuja\\_Rodriguez\\_2019\\_Veinte%20años%20negociaciones%20UE\\_MERCOSUR.pdf](https://eva.interior.udelar.edu.uy/pluginfile.php/21511/mod_resource/content/0/Sanahuja_Rodriguez_2019_Veinte%20años%20negociaciones%20UE_MERCOSUR.pdf)
- Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal Paraguay. (2022). *Resúmenes históricos (2009 - 2022)*. Accedido el 23 de enero, 2024, desde <https://www.senacsa.gov.py/index.php/Temas/estadisticas/resumenes-historicos>
- Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur. (2024). *Bienes (MERCOSUR 4 / EXTRAZONA / Año 2023 / US\$ FOB)* [Conjunto de datos]. Accedido el 23 de enero, 2024, desde <https://estadisticas.mercosur.int/>
- Smith, A. (1794). *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Valladolid: Oficina de la Viuda e Hijos de Santander.
- Stake, R. E. (1994). Case study: Composition and performance. *Bulletin of the Council for Research in Music Education*, 31-44.
- Statista. (2024). Países líderes en producción de carne vacuno a nivel mundial en 2022 y 2023. Accedido el 23 de febrero, 2024, desde <https://es.statista.com/estadisticas/635290/carne-de-vacuno-principales-paises-productores/#:~:text=Principales%20pa%C3%ADses%20productores%20de%20carne,nivel%20mundial%20en%202022%2D2023&text=En%202022%2C%20Brasil%20produjo%20en,por%20detr%C3%A1s%20de%20Estados%20Unidos>
- Tardáguila Agromercados. (2022). *Récord para el stock vacuno y porcino de Brasil*. Accedido el 23 de enero, 2024, desde <https://tardaguila.uy/ganaderia/record-para-el-stock-vacuno-y-porcino-de-brasil>
- Tellis, W. (1997). Introduction to case study. En *The qualitative report*, 3(2), 1-14.
- Toscani, V. (2019). *La mirada del sector privado sobre el acuerdo MERCOSUR - UE*. Disponible en: <https://conexionintal.iadb.org/2019/12/04/la-mirada-del-sector-privado-sobre-el-acuerdo-mercosur-union-europea/>
- Toscano, A. (9 de abril de 2021). El Acuerdo Unión Europea-MERCOSUR. Análisis de sus implicancias económicas, políticas y sociales. Red de Estudios Estratégicos y

Diplomáticos. Disponible en:

[https://eulacfoundation.org/system/files/digital\\_library/2023-07/ue-mercosur-adela-to-scano-red.pdf](https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/ue-mercosur-adela-to-scano-red.pdf)

Unión Europea. (2017). *La política comercial de la UE: Qué es y cómo funciona*.

Luxemburgo: Autor.

Unión Europea. (s.f.-a). *Facts and figures on life in the European Union*. Accedido el 13 de enero, 2024, desde

[https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/li-e-eu\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/li-e-eu_en)

Unión Europea. (s.f.-b). *Datos y cifras sobre la economía de la Unión Europea*. Disponible en:

[https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy\\_es](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy_es)

Unión Europea. (s.f.-c). *Historia de la UE*. Accedido el 16 de enero de 2024, desde

[https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu\\_es](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_es)

United Nations Climate Change. (s.f.). *El Acuerdo de París*. Accedido el 19 de febrero, 2024, desde

<https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris#:~:text=El%20Acuerdo%20de%20Par%C3%ADs%20es,4%20de%20noviembre%20de%202016>

Uruguay Presidencia. (2022). *Turismo impulsa a Uruguay como destino vitivinícola con apoyo económico a bodegas*. Accedido el 19 de febrero, 2024, desde

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/turismo-impulsa-uruguay-destino-vitivinicola-apoyo-economico-bodegas>

Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods* (Vol. 4). Thousand Oaks, CA: Sage.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications* (Vol. 6). Thousand Oaks, CA: Sage.

Zainal, Z. (2007). Case study as a research method. En *Jurnal kemanusiaan*, 5(1).

Zelicovich, J. (9 de julio de 2019). *El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final*.

Análisis Carolina. Disponible en:

<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>

## **Anexos**

### **Anexo 1: Entrevistas semiestructuradas**

#### **Embajada de Francia en Argentina**

¿Cuáles son los principales sectores agrícolas que se opusieron o que mayores demandas hicieron en cuanto al acuerdo? Preguntar sobre las razones/posturas de cada sector?

¿Cuáles son los principales grupos/gremios/asociaciones agrícolas que se manifestaron sobre el acuerdo?

¿Conoce si el Estado Francés u otros Estados dentro de la UE ha recibido presión por parte de grupos de interés agrícolas? ¿Cedieron ante la presión?

Teniendo en cuenta el acuerdo alcanzado en junio de 2019, ¿qué sectores considera que fueron los más beneficiados? ¿y los más afectados?

Observamos que una interesante fracción del presupuesto de la PAC va hacia los vinos franceses, ¿cree que estos fondos tienen impacto en la competitividad de los vinos franceses? ¿Y respecto a las carnes y los lácteos (en Francia o en Europa)?

¿Cree que los vinos del Mercosur podrían competir a la par de los vinos franceses? ¿Qué impacto en Francia podría tener el ingreso de vinos como los de Argentina o Uruguay?

En un escenario supuesto en el que el Mercosur cumpla con las normas ambientales y el Acuerdo de París, ¿Francia -y los países europeos- igualmente apoyarían la ratificación del acuerdo?

¿Lo que hizo exitoso el caso del proteccionismo fue que se supo poner fin en el momento exacto y no se continuó?

#### **Valeria Csukasi**

¿Cuáles son los principales sectores agrícolas que se opusieron o que mayores demandas hicieron en cuanto al acuerdo? Preguntar sobre las razones/posturas de cada sector.

Tenemos entendido que el grupo Copa-Cogeca es la organización más importante en cuanto a la defensa de los intereses agrícolas, además de ella, ¿qué otras agrupaciones consideras que tienen un peso importante?

Teniendo en cuenta el acuerdo alcanzado en junio de 2019, ¿qué sectores considera que fueron los más beneficiados? ¿y los más afectados?

Desde agrupaciones agrícolas europeas afirman que la UE ganó en el sector de automóviles, pero para ello debió ceder en lo agrícola, ¿consideras que esto es así?

Observamos que una interesante fracción del presupuesto de la PAC va hacia los vinos franceses, ¿cree que estos fondos tienen impacto en la competitividad de los vinos franceses? ¿Y respecto a las carnes y los lácteos (en Francia o en Europa)?

¿Qué rol juega lo estrictamente medioambiental en el transcurso de las negociaciones?

En un escenario supuesto en el que el Mercosur cumpla con las normas ambientales y el Acuerdo de París, ¿Los países europeos igualmente apoyarían la ratificación del acuerdo?

¿En todos los sectores agrícolas de América Latina se percibe el acuerdo como positivo? ¿Y en los sectores europeos?

Enlace a la entrevista:

<https://drive.google.com/file/d/1qMG-m5USaPFIFtEiqrs1PgIi2s3wBJmL/view?usp=sharing>

### **Damián Kaminski**

¿Cuáles son los principales sectores agrícolas que se opusieron o que mayores demandas hicieron en cuanto al acuerdo? Preguntar sobre las razones/posturas de cada sector.

Tenemos entendido que el grupo Copa-Cogeca es la organización más importante en cuanto a la defensa de los intereses agrícolas, además de ella, ¿qué otras agrupaciones consideras que tienen un peso importante?

Teniendo en cuenta el acuerdo alcanzado en junio de 2019, ¿qué sectores considera que fueron los más beneficiados? ¿y los más afectados?

Desde agrupaciones agrícolas europeas afirman que la UE ganó en el sector de automóviles, pero para ello debió ceder en lo agrícola, ¿consideras que esto es así?

Observamos que una interesante fracción del presupuesto de la PAC va hacia los vinos franceses, ¿cree que estos fondos tienen impacto en la competitividad de los vinos franceses? ¿Y respecto a las carnes y los lácteos (en Francia o en Europa)?

¿Qué rol juega lo estrictamente medioambiental en el transcurso de las negociaciones?

En un escenario supuesto en el que el Mercosur cumpla con las normas ambientales y el Acuerdo de París, ¿Los países europeos igualmente apoyarían la ratificación del acuerdo?

¿En todos los sectores agrícolas de América Latina se percibe el acuerdo como positivo? ¿Y en los sectores europeos?

### **Álvaro Pereira**

¿Hicieron alguna demanda o solicitud los actores del sector de carne bovina al Estado uruguayo o a los negociadores del acuerdo? Si fue así, ¿qué demandas hicieron o qué fue lo solicitado?

¿Cuáles son los principales grupos/gremios/productores/asociaciones del sector de carne bovina que manifestaron su visión sobre el acuerdo? ¿Podría comentar un poco sobre la o las visiones planteadas?

Teniendo en cuenta el acuerdo alcanzado en junio de 2019, ¿el sector de la carne en Uruguay -o en el Mercosur- fue beneficiado por lo alcanzado? ¿Qué fue lo que benefició o no generó beneficio?

Observamos que una interesante fracción del presupuesto de la Unión Europea va hacia la PAC, ¿cree que estos fondos tienen impacto en la competitividad del sector agrícola europeo cuando sus productos salen a competir al mercado mundial? Si la respuesta es sí, ¿cuánto cree o sabe que es ese impacto?

¿Cree que el sector de carne bovina uruguayo y/o del Mercosur podría competir a la par del sector de la UE?

¿Qué impacto cree que tendría en Europa el ingreso de carnes como la de Argentina o Uruguay con amplios beneficios en materia impositiva -o sin pago de aranceles-?

Enlace a la entrevista:

<https://drive.google.com/file/d/1KaK8d1PGu4HjVOtfOczRKWmjQIBkD7/view?usp=sharing>

## **Mercedes Baraibar**

¿Hicieron alguna demanda o solicitud los actores del sector lácteo al Estado uruguayo o a los negociadores del acuerdo? Si fue así, ¿qué demandas hicieron o qué fue lo solicitado?

¿Cuáles son los principales grupos/gremios/productores/asociaciones del sector lácteo que manifestaron su visión sobre el acuerdo? ¿Podría comentar un poco sobre la o las visiones planteadas?

Teniendo en cuenta el acuerdo alcanzado en junio de 2019, un negociador del acuerdo mencionó que “no perdimos tanto como podríamos haber perdido”. Entonces, desde tu visión, ¿el sector de los lácteos en Uruguay -o en el Mercosur- fue beneficiado o afectado por lo alcanzado? ¿Qué fue lo que benefició o generó pérdidas?

Observamos que una interesante fracción del presupuesto de la Unión Europea va hacia la PAC, ¿cree que estos fondos tienen impacto en la competitividad del sector agrícola europeo cuando sus productos salen a competir al mercado mundial? Si la respuesta es sí, ¿cuánto cree o sabe que es ese impacto?

Si bien hoy en día la UE presenta una mayor competitividad que el Mercosur en los lácteos, ¿Cree que el sector lácteo uruguayo y/o del Mercosur podría competir a la par del sector lácteo de la UE en el largo plazo (teniendo en cuenta nuestras condiciones favorables para la producción)?

Desde agrupaciones gremiales europeas se afirma que el ingreso de los productos del Mercosur generaría un efecto negativo, debido a los diferentes estándares o requerimientos de producción de estos, entonces, ¿Qué impacto cree que realmente tendría en Europa el ingreso de lácteos con amplios beneficios en materia impositiva -o sin pago de aranceles-?

Enlace a la entrevista:

[https://drive.google.com/file/d/1rBLvpbFwuSurIIUme2k0IM61r\\_yIeScE/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1rBLvpbFwuSurIIUme2k0IM61r_yIeScE/view?usp=sharing)

## **Fabiana Bracco**

¿Hicieron alguna demanda los actores del sector vitivinícola al Estado uruguayo o a los negociadores del acuerdo? Si fue así, ¿qué demandas hicieron?

Si los hubo, ¿Cuáles fueron los principales grupos/gremios/productores/asociaciones del sector vitivinícola que manifestaron su visión sobre el acuerdo?

Teniendo en cuenta el acuerdo alcanzado en junio de 2019, ¿el sector de los vinos en Uruguay -o en el Mercosur- fue beneficiado por lo alcanzado? ¿Qué fue lo que benefició o no?

Observamos que una interesante fracción del presupuesto de la Unión Europea va hacia la PAC, ¿crees que estos fondos tienen impacto en la competitividad del sector agrícola europeo cuando sus productos salen a competir al mercado mundial? Si la respuesta es sí, ¿cuánto crees o sabes que es ese impacto?

¿Crees que el sector vitivinícola uruguayo y/o del Mercosur podría competir a la par del sector vitivinícola de la UE?

¿Qué impacto crees que tendría en Europa el ingreso de vinos como los de Argentina o Uruguay con amplios beneficios en materia impositiva?