

El Mercosur y la UE: Balance de una década de negociaciones para la creación de una asociación birregional y perspectivas de futuro

Manuel Cienfuegos Mateo

El Interregionalismo Contemporáneo

La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha calculado que hasta diciembre de 2008 se habían notificado 421 acuerdos comerciales regionales¹, de los que están vigentes 230. Los acuerdos de libre comercio y los acuerdos de comercio preferencial representan más del 90% y las uniones aduaneras menos del 10% restante. Una gran parte de estos acuerdos se han suscrito a partir de los años 90 del siglo XX, una vez que numerosos Estados y Organizaciones internacionales optaron, en detrimento del *regionalismo defensivo*, por los postulados del *nuevo regionalismo*, llamado más comúnmente *regionalismo abierto u ofensivo* cuando se habla de procesos económicos de integración regional².

¹ Concretamente, 324 acuerdos regionales de comercio fueron notificados de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1947 y de 1994; 29 con arreglo a la Cláusula de Habilitación; y 68 en virtud del artículo V del GATS (véase http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm; consulta el 17 de diciembre de 2009).

² El regionalismo ofensivo difiere mucho del regionalismo defensivo. Sin ahondar en las diferencias, el regionalismo ofensivo reúne a países con un nivel de desarrollo similar entre sí, sean países desarrollados (acuerdos Norte-Norte, como era el caso de la Comunidad Económica Europea de 1957), o bien países en vías de desarrollo (acuerdos Sur-Sur, como el Pacto Andino de 1969), como sucedía con el regionalismo defensivo. Y además agrupa a países con muy diferente grado de desarrollo (países desarrollados y en vías de desarrollo: acuerdos Norte-Sur), como es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Unión Europea (UE) a raíz de la segunda ampliación de las Comunidades Europeas, tras la adhesión de Grecia en 1979. La razón básica estriba en que los países desarrollados no quieren quedarse fuera del bloque de integración que forman sus vecinos en vías de desarrollo para no aislarse de los principales mercados emergentes, así como debido a la necesidad de seguir participando activamente en el comercio y las transacciones internacionales. Además, en el regionalismo ofensivo los nuevos esquemas y acuerdos son complementarios con los avances de los foros multilaterales y estimulan una liberalización comercial en general, puesto que se trata no solo de reducir las barreras comerciales entre bloques y, por tanto, fomentar el comercio interregional, sino también de favorecer la creación de nuevos flujos de comercio con terceros Estados ajenos a la zona. En resumidas cuentas, el regionalismo abierto conjuga el interés de los países socios de otorgarse mutuamente un trato

A pesar de la significativa trascendencia que ha tenido esta estrategia para hacer frente a diferentes retos políticos, económicos, sociales y de seguridad característicos de las relaciones internacionales contemporáneas, el regionalismo ofensivo se halla hoy en día inmerso en una etapa de transición debido, por un lado, al *interregionalismo contemporáneo*, esto es, la nueva oleada de relaciones más o menos institucionalizadas entre regiones –entendido el término en un sentido amplio- mundiales que adoptan nuevas formas, ya que no se limitan a las relaciones *grupo a grupo* (entre dos organizaciones regionales, entre una organización regional y un grupo regional no institucionalizado o bien entre dos grupos regionales no institucionalizados, como es el caso de la asociación que proyecta la UE con distintos bloques de integración latinoamericanos y caribeños), ya que abarcan asimismo las relaciones transnacionales (los Estados participan a título individual, aunque existe algún tipo de coordinación intragrupo, y las instituciones regionales también intervienen con su propia agenda, como es el caso del Foro de Cooperación Asia-Pacífico) y las relaciones cuasi interregionales (relaciones entre grupos u organizaciones regionales con un tercer Estado, como la asociación de la UE con México) y en cuyo seno los compromisos asumidos pueden ser de muy diferente intensidad: fuertes en unos casos, como sucede, por ejemplo, en el caso de los acuerdos de asociación de la UE con Chile, en la medida en que se establece un área de libre comercio birregional, además de un diálogo político regular y programas de cooperación, y supone un alto grado de institucionalización, lo que justifica su denominación como *interregionalismo de integración profundo*-; y débiles en otros casos, como en el marco del Diálogo de San José entre la UE y Centroamérica y los diversos acuerdos de libre comercio suscritos por Estados Unidos con países y bloques subregionales latinoamericanos, hablándose en esta hipótesis de un *regionalismo ligero de naturaleza intergubernamental*, en tanto rechaza la construcción de instituciones fuertes y la idea de supranacionalidad. La crisis del regionalismo abierto resulta también, por otro lado, de la aparición de distintas propuestas ideológicas postliberales de asociación regional, que estarían configurando una especie de *regionalismo postliberal*, como es el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)-, que no es realmente una iniciativa de integración si se considera en el sentido clásico del término³.

preferencial con el imperativo de que simultáneamente se mantengan e intensifiquen los vínculos con el resto del mundo Véase al respecto, José Carlos Fernández Rozas, *Sistema del comercio internacional* (Madrid: Civitas, 2001), 172-174.

³ Dentro de la doctrina española destacan, en relación con este tema, los excelentes estudios de José Antonio Sanahuja Perales, “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, núm. 7 (2009); 11-54 y “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal”, en Manuel Cienfuegos Mateo y José Antonio Sanahuja Perales (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur* (Barcelona: Fundación

En este nuevo contexto de regionalismo abierto se insertan las relaciones interregionales institucionalizadas que la UE pretende anudar con el Mercado Común del Sur (Mercosur) en aras a establecer la mayor zona de libre comercio del mundo, por población, producto interior bruto (PIB) y territorio, además de vínculos especiales en el ámbito de la cooperación y el diálogo político.

A diferencia de los acuerdos que preconiza Estados Unidos con sus socios de América Latina y el Caribe (ALC), la UE pretende que su asociación con el Mercosur no se confine al comercio, ni siquiera en el formato novedoso de los *acuerdos de libre comercio plus* (más conocidos como FTAA+, por sus siglas en inglés, *Free Trade Agreements Plus*) por el hecho de que se incluyen en su seno los llamados *temas de Singapur*, cuales son las inversiones, la competencia, la transparencia en las contrataciones públicas y la facilitación del comercio. Además del objetivo del libre comercio plus, el acuerdo de partenariado que negocia la UE con el Mercosur se sustenta en otros dos pilares, como son la cooperación al desarrollo (todos los países mercosureños forman parte del grupo de países en vías de desarrollo –PVD- de renta mediana⁴) y el diálogo político en ámbitos como el fortalecimiento institucional, el tratamiento de las asimetrías y la mejora de políticas públicas como las de educación, ciencia y tecnología. Y de ello resultan generalmente unos efectos más beneficiosos para la integración regional latinoamericana y caribeña.

Las relaciones euromercosureñas siguen de este modo el tradicional esquema de relaciones de la UE con Latinoamérica, basado en los pilares político, económico y de la cooperación, como ha sido sistematizado acertadamente por la doctrina especializada⁵.

En las páginas siguientes analizaremos el estado de las relaciones entre la UE y el Mercosur y los problemas que se suscitan, así como las perspectivas de concluir las negociaciones del acuerdo de asociación que están en marcha. Analizar esta cuestión es un buen test para comprobar la salud del interregionalismo contemporáneo, en sí mismo y también porque lo que suceda finalmente

CIDOB, 2010), 87-134.

⁴ Según la lista de clasificación de países por ingreso nacional bruto per cápita del Banco Mundial, de julio de 2009, Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela son países de renta mediana alta, mientras Paraguay lo es renta mediana baja (accesible en <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>; consulta el 16 de diciembre de 2009).

⁵ Para la sistematización de las relaciones entre la UE y América Latina, vid. especialmente Ana Ayuso Pozo, "La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 32 (1996), 147-164. Y para una panorámica general actualizada de estas relaciones, Manuel Alcántara y María Salvadora Ortiz (Eds.), *Relaciones entre América Latina y Europa. Balance y perspectiva* (Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca y SEGIB), 2008; Cástor Díaz Barrado, Carlos Fernández Liesa y Pablo Zapatero Miguel (Eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* (Madrid: BOE), 2008; Francisco Rojas Aravena, *Integración en América Latina. Acciones y omisiones, conflictos y cooperación* (San José de Costa Rica: Flacso), 2009.

constituirá un precedente de cara a la actuación futura de la UE respecto de los otros procesos de integración que se están desarrollando por todo el planeta, así como un buen caldo de cultivo para observar cómo pueden articularse las relaciones entre países y bloques de integración sudamericanos dentro de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la ALBA-TCP⁶.

Una advertencia preliminar se impone antes de entrar de lleno en la exposición subsiguiente. Este estudio se ha enfocado deliberadamente hacia los tres pilares clásicos de las relaciones entre la UE y el Mercosur: el pilar económico (comercio e inversión), el pilar de la cooperación para el desarrollo y el diálogo político. Ello significa que no se analizarán otros temas que, aunque pueden sin duda ser relevantes para la asociación eurosumercosureña, sobrepasan claramente su ámbito material, como es el caso de la circulación de personas y capitales, las políticas de compensación relacionadas con la apertura comercial o la estrategia en materia de cultura, ciencia y tecnología⁷.

Asimetrías entre la Unión Europea y el Mercosur

La UE y el Mercosur son dos organizaciones de integración de muy diferente perfil e intensidad, como ponen de relieve las profundas asimetrías existentes entre ambos⁸. Basta con tener en cuenta a este respecto que, en 2008, la superficie del

⁶ Sobre ambos procesos de regionalización véase la reciente monografía editada por Manuel Cienfuegos Mateo y José Antonio Sanahuja Perales, *Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur* (Barcelona: Fundación CIDOB, 2010).

⁷ Si bien en relación con América Latina, pero con continuas referencias al Mercosur, véase el estudio reciente en el que hemos participado bajo la coordinación de Ana Ayuso Pozo, *Acuerdo de asociación global interregional para la creación de una zona de asociación global. Estudio de viabilidad* (Bruselas: Parlamento Europeo, abril de 2009, accesible en <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=ES>).

⁸ Para las cifras y estadísticas de los diferentes indicadores que proporcionamos en esta investigación (PIB, población, territorio, comercio de bienes y servicios, inversiones y cooperación de la UE con el Mercosur, etcétera) hemos usado fundamentalmente las bases de datos de Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external_trade/data/database y http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/balance_of_payments/data/database) y la información que proporciona la Comisión Europea, en particular la Dirección General de Comercio (DG Trade), en <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>, y la Oficina de Cooperación encargada de la gestión de los programas y proyectos de ayuda comunitarios (DG EuropeAid), en http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm.

También se ha utilizado el documento *Trade SIA of the association agreement under negotiation between the European Community and Mercosur – Revised Text*, finalizado en marzo de 2009 por la Universidad de Manchester, con subvención de la Comisión Europea (accesible en <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/sustainability-impact-assessments/assessments/>) y la publicación de la Comisión Europea, *Hechos y cifras clave de la Unión Europea* (Luxemburgo: OPOCE, 2009).

Mercosur de 5 países —incluyendo a Venezuela, que se encuentra en la recta final de su proceso de adhesión— era de 12,79 millones de Km²; la población llegaba a los 269,1 millones de habitantes, aproximadamente el 4% del total mundial (unos 6.800 millones, según Naciones Unidas); el PIB del Mercosur alcanzaba los 1,53 billones de euros (alrededor del 1,8% del mundo), con un PIB per cápita (en poder adquisitivo de compra) en torno a 5.700 euros por habitante; finalmente, el volumen del comercio internacional de bienes del Mercosur fue de 509.026 millones de euros, representando alrededor del 3,3% del mundo, con una tasa de comercio intrarregional (los intercambios de bienes entre sus Estados miembros) en torno al 13%. Su inflación en el antedicho año se situó sobre el 6%.

En comparación, la UE es el principal bloque económico del mundo, por encima de los 12,8 billones de euros en 2008, lo que supone alrededor del 15% del PIB mundial, así como la segunda zona comercial mundial, después del TLCAN, generando en torno al 17% del comercio internacional (sobre los 2,86 billones de euros en el antedicho año), siendo su nivel de intercambios intrarregional el más elevado del mundo dentro de un bloque comercial, en torno al 70% del comercio europeo total. Y el PIB per cápita de los ciudadanos europeos fue de unos 25.100 euros de promedio por habitante, uno de los más altos del mundo. Ello a pesar de que la UE es —comparativamente con otros bloques comerciales— un área pequeña geográficamente, con un territorio de 4,21 millones de Km², muy inferior a los 21,78 millones de Km² del TLCAN, por ejemplo. Otro dato macroeconómico interesante de la UE es que su población, siempre en 2008, llega a los 489 millones de habitantes, alrededor del 7,2% de la población mundial, y la tasa de inflación se situó en el 0,8%.

Pocos datos se han podido encontrar en las bases de datos del Mercosur (los pocos disponibles están en http://www.mercosur.int/t_container.jsp?contentid=287&version=1&channel=secretaria. Para compensar esta carencia hemos acudido a las bases de datos del Ministerio de Desarrollo de Brasil (www.desenvolvimento.gov.br) y del Centro de Economía Internacional del Gobierno argentino (<http://www.cei.gov.ar/html/mercosur.htm>).

En fin, las cifras y datos transcritos se han contrastado con otras fuentes disponibles, sean bases de datos o publicaciones de estadísticas, de diversos organismos internacionales dedicados a estos temas. Se trata de las siguientes páginas webs: http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/statistics.htm (OMC), http://www.oecd.org/departament/0,3355,en_2649_3371-5_1_1_1_1_1_1,00.html (OCDE), <http://www.imf.org/external/data.htm> (FMI), <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,menuPK:232599~pagePK:64133170~piPK:64133498~theSitePK:239419,00.html> (BM), <http://www.unctad.org/Tem-plates/Page.asp?int-ItemID=1584&lang=3> (UNCTAD), <http://www.eclac.org/publicaciones/> (CEPAL), http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/e_principal (ALADI) y <http://www.iadb.org/dataintal/> (INTAL).

Cuadro 1
Comparación entre los Indicadores Macroeconómicos del Mercosur (Contando a Venezuela)
y de la UE en 2008

Superficie	El Mercosur tiene casi el triple más
Población	La UE tiene casi el doble más
PIB	Alrededor del óctuple más el europeo
PIB per cápita	La UE tiene unas 4,5 veces más
Comercio exterior de mercancías	Más del quintuple la UE

Fuente: Elaborado con datos de Eurostat, la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, el Centro de Economía Internacional del Gobierno de Argentina y el Ministerio de Desarrollo de Brasil.

Existen igualmente fuertes diferencias en cuanto al grado material de integración conseguido y el marco jurídico-institucional, por el Mercosur y la UE, como muestra el cuadro 2.

Cuadro 2
Comparación entre la UE y el Mercosur en cuanto al grado de Integración y
el Marco Jurídico-Institucional

<p>La UE es la organización subregional de integración más desarrollada de las relaciones internacionales actuales: se trata de una unión económica imperfecta, una unión monetaria completa para los países del euro, y presenta ya algunos elementos propios de una unión política.</p> <p>A fin de gestionar estas competencias materiales, la UE se ha dotado de un desarrollado (y muy complejo) entramado institucional, compuesto más por personalidades independientes que por representantes de los Estados miembros, en cuyo seno las decisiones suelen tomarse por mayoría. Sus normas vinculan desde su aprobación a los Estados miembros, frecuentemente tienen efecto directo y prevalecen sobre las normas nacionales contrarias.</p> <p>La UE cuenta con un eficaz sistema jurisdiccional para la solución de las controversias que puedan suscitarse en la aplicación del Derecho comunitario (el Tribunal de Justicia de</p>	<p>El Mercosur se caracteriza por ser una zona de libre cambio imperfecta y una unión aduanera incompleta, aunque presenta ya algunos elementos propios de un mercado común e incluso de modelos teóricos más avanzados de integración.</p> <p>Para poner en práctica sus competencias cuenta con un complejo sistema institucional de cariz claramente intergubernamental en los órganos de decisión, tanto por su composición –representantes gubernamentales– como por su sistema de decisión –el consenso–, que aprueban normas obligatorias pero que –como regla– han de incorporarse en los ordenamientos internos y que, además, no suelen tener efecto directo. Y la primacía no está asegurada en todos sus países miembros, en particular en Brasil.</p> <p>El sistema de solución de diferencias del Mercosur, con el Tribunal Permanente de Revisión a la cabeza desde hace poco tiempo, es de naturaleza más arbitral que jurisdiccional, sin que tengan acceso</p>
--	--

<p>la UE), al que tienen acceso los Estados miembros, las instituciones comunitarias y —en determinados casos— los particulares, personas físicas o jurídicas.</p> <p>La UE dispone adicionalmente de un presupuesto único compuesto por recursos propios y de una evolucionada función pública comunitaria, en la que la mayoría de los agentes son permanentes.</p>	<p>directo al mismo los particulares.</p> <p>El Mercosur no se beneficia de un presupuesto único y los presupuestos separados de sus instituciones se financian con contribuciones nacionales. Y la función pública mercosureña es limitada, basada en contratos temporales, renovables en ciertas condiciones.</p>
---	---

Fuente: Elaborado con datos de Manuel Cienfuegos Mateo e Ignacio Jovtis, “Procesos de integración regional en América Latina y el Caribe”, en José Luis Collantes (Coord.), *Derecho internacional económico y de las inversiones internacionales* (Lima: Garrigues y Asociados, en prensa).

Antecedentes de las Relaciones Interregionales

A pesar de las asimetrías antes descritas, el Mercosur ha sido tradicionalmente objeto de una atención preferente por parte de la UE en el contexto de sus relaciones con ALC, tanto por el patrimonio histórico, cultural y social que comparten como, sobre todo, por el indudable interés común que exteriorizan sus relaciones en las dimensiones económica, política y de la cooperación. Así lo pone de relieve la firma en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (AMIC) entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, y el Mercosur y sus Estados partes, con el objetivo de crear una asociación interregional. Del AMIC sobresalen las siguientes características⁹:

a) Es un acuerdo marco en su estructura formal y, por consiguiente, se limita a indicar los objetivos a lograr y sus principios inspiradores, los instrumentos a utilizar y las instituciones que servirán para la creación de una asociación interregional en el futuro. Las instituciones previstas eran el Consejo de Cooperación, la Comisión Mixta y la Subcomisión Comercial Conjunta.

b) Es un acuerdo horizontal por su contenido material, en el que la cooperación regulada es avanzada y de amplio espectro (incluye la cooperación comercial y aduanera) y el diálogo político, a nivel presidencial, ministerial y técnico entre la UE y el Mercosur, aparece abordado con un marcado tinte aperturista.

Por estos motivos se considera, metodológicamente, al AMIC como el precursor de los acuerdos europeos de cuarta generación¹⁰.

⁹ Véase, para mayores detalles de lo que sigue, Manuel Cienfuegos Mateo, *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada* (Barcelona: Fundación CIDOB, 2006), 44-54.

¹⁰ En relación con la clasificación de los acuerdos de la UE por generaciones, véase José Manuel Sobrino Heredia, “Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la

Bases del relacionamiento euromercosureño: comercio, inversión, cooperación y diálogo político

Desde el punto de vista comercial, el Mercosur ha sido tradicionalmente el socio comercial de Latinoamérica más relevante de la UE (con alrededor de la mitad del total de los intercambios de bienes entre ambas regiones), siendo además significativo el potencial de crecimiento. Así lo pone de relieve el incremento de un 57% global de los intercambios de bienes entre Europa y el Cono Sur en el quinquenio 2003-2007, con un aumento del 15,1% de promedio anual, como ponen de manifiesto la tabla 1 y el gráfico 1.

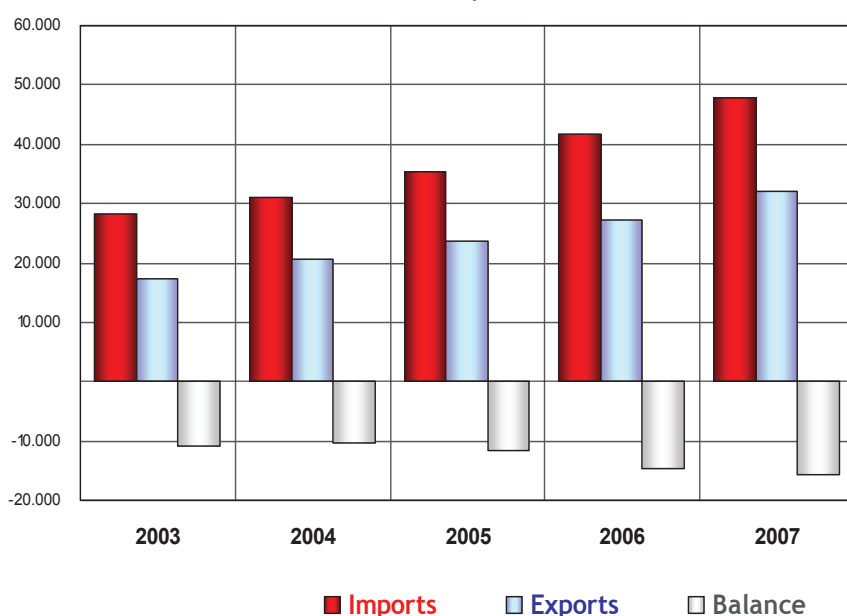
Tabla 1
Volumen del Comercio de Bienes Entre la UE y el Mercosur en el Período
2003-2007 y Crecimiento Medio Anual

Año	Importaciones	Tasa de cambio anual	Porcentaje del total de importaciones de la UE	Exportaciones	Tasa de cambio anual	Porcentaje del total de exportaciones de la UE	Balance	Importaciones + exportaciones
2003	28.281		3,02	17.351		2,00	10.930	45.632
2004	31.039	9,8	3,02	20.725	19,4	2,17	10.314	51.764
2005	35.255	13,6	2,99	23.589	13,8	2,24	11.666	58.844
2006	41.725	18,4	3,09	27.114	14,9	2,34	14.611	68.839
2007	47.841	14,7	3,35	32.121	18,5	2,59	15.719	79.962
Tasa media de incremento interanual		14,0			16,6			15,1

Fuente: Elaborado con datos de la DG Trade de la Comisión Europea (15 de septiembre de 2008)

Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano”, en Carlos Molina del Pozo y Andrés Faiña Medín (Dir.), *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales. El caso de Galicia* (Madrid: Dijusa, 2005), 378-384.

Gráfico 1
Evolución del Comercio de Bienes y Servicios, con Balance, Entre la UE y el Mercosur
entre 2003 y 2007



Fuente: DG Trade de la Comisión Europea (15 de septiembre de 2008)

De acuerdo con los últimos datos de la Comisión Europea, correspondientes a 2007 —y que cuentan a Venezuela como miembro del Mercosur—¹¹, la UE es el segundo socio comercial del Cono Sur, después de Estados Unidos (el 20,4%, con 83.209 millones de euros). El comercio con la UE representa en torno al 19,3% del comercio internacional del Mercosur (20,7% de sus exportaciones y 18,3% de sus importaciones), mientras para la UE supone apenas el 3% de su comercio extracomunitario (3,4% de sus importaciones y 2,6% de sus exportaciones), ocupando el Mercosur el puesto octavo como socio comercial de la UE. Con cifras absolutas, el comercio bilateral entre la UE y el Mercosur llegó

¹¹ Comisión Europea (DG Trade), “Mercosur. EU Bilateral Trade and Trade with the World” de 15 de septiembre de 2008, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/sepember/tradoc_113469.pdf (consulta el 28 de diciembre de 2009). En las cifras que se exponen del comercio internacional de bienes de la UE no se computan los intercambios de bienes entre sus Estados miembros, ya que son simplemente entregas (*deliveries*), no importaciones ni exportaciones.

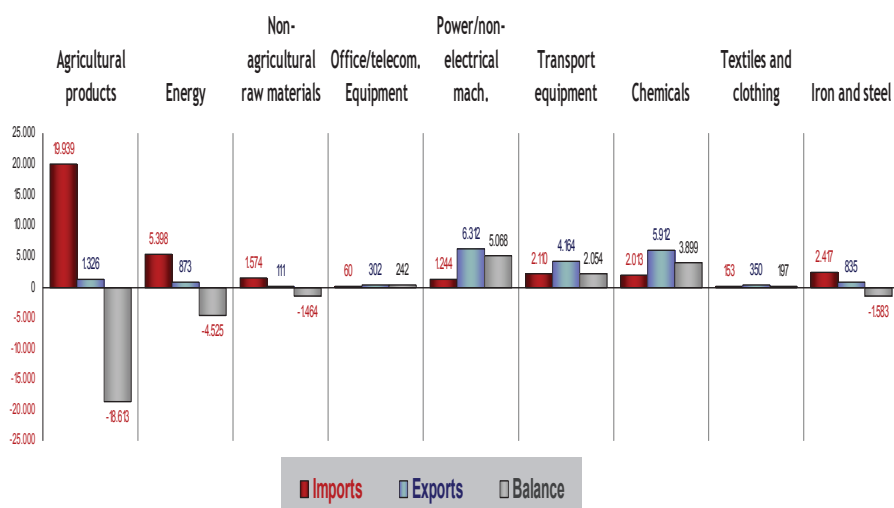
a 79.962 millones de euros en 2007, de los que 47.841 millones fueron importaciones europeas de Mercosur y 32.111 millones de euros fueron exportaciones europeas al Cono Sur, por lo que el déficit de la balanza comercial europea ha alcanzado los 15.719 millones de euros.

Algunas reflexiones pueden inferirse de lo anterior. Por un lado, las cifras y porcentajes de los intercambios comerciales de mercancías son modestos si se comparan con los datos globales del comercio exterior europeo, con unos 2.665.926 millones de euros en 2007, que representan en torno al 17% del total del comercio internacional de mercancías. A su vez, el comercio exterior del Mercosur supone en torno al 3,3% del comercio mundial, con 393.735 millones de euros. De todos modos, y ello pone de relieve la estimable relevancia que para Europa tiene la relación comercial con el Cono Sur, a esta subregión latinoamericana va dirigido el 49,9% del comercio europeo con América Latina, que suma 160.207 millones de euros de 2007 (88.810 millones de euros de importaciones europeas y 71.398 millones de exportaciones europeas). Además, el superávit mercosureño (15.719 millones de euros) absorbe prácticamente todo el superávit latinoamericano en sus intercambios con la UE (17.412 millones de euros en 2007).

Hay que destacar, por otro lado, que en las relaciones comerciales euromercosureñas sobresalen dos países: Brasil, que concentra la mayor parte del comercio de bienes del Mercosur con la UE y es por sí mismo el decimoprimer país comercial para aquél, con 53.940 millones de euros y un superávit comercial brasileño de 11.382 millones de euros en 2007; y, del lado europeo, Alemania, ya que es el país responsable de un tercio de las exportaciones de la UE al Cono Sur y de una quinta parte de las importaciones europeas.

Cabe reseñar, en tercer lugar, que los flujos comerciales de mercancías están concentrados en unos pocos grupos de productos: la UE compra esencialmente productos primarios mercosureños (representan un 71,1%, 33.997 millones de euros) y el Mercosur adquiere productos manufacturados europeos (suponen un 73%, 23.445 millones de euros). El desequilibrio mayor se da en el capítulo agrícola, ya que el déficit comercial europeo es de 18.613 millones de euros en 2007, superior al déficit de la balanza comercial total (15.719 millones de euros) euromercosureña, y esto genera además una fuerte dependencia europea de las importaciones agrícolas del Mercosur, que generan el 21,2% de las importaciones agrícolas mundiales de la UE. La energía genera igualmente un importante déficit para la UE (4.525 millones de euros). Sólo el superávit europeo en maquinaria (5.058 millones de euros), productos químicos (3.899 millones de euros) y equipos de transporte (2.054 millones de euros) logran enjugar parcialmente el déficit de la balanza comercial europea con el Mercosur. Es lo que exhibe el siguiente gráfico 2.

Gráfico 2
Categorías Principales de Bienes Comerciadados entre la UE y
el Mercosur en 2007



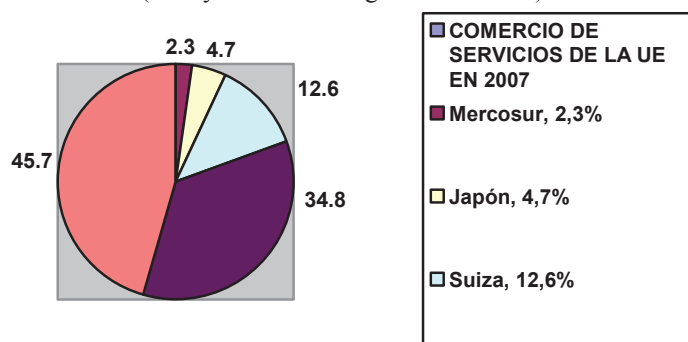
Fuente: DG Trade de la Comisión Europea (15 de septiembre de 2008)

Los anteriores datos reflejan igualmente que cada parte no ha logrado todavía penetrar en la mayoría de los sectores económicos de la contraparte. La situación es debida, en buena medida, a las desviaciones del comercio europeo y mercosureño hacia otros países y bloques comerciales emergentes, y particularmente China. De hecho, este país se ha convertido en pocos años en el segundo socio comercial internacional de la UE, llegando en 2007 a 303.273 millones de euros, que suponen una cuota de mercado del 11,4%, sólo por detrás de Estados Unidos, que sigue siendo el primero (442.557 millones de euros y 16,6%). A su vez, China es el tercer socio comercial para el Mercosur, con 32.665 millones de euros (el 8% del comercio exterior). Ello significa que el mercado chino es uno de los principales motores de crecimiento de las economías mercosureñas, por delante inclusive de los propios países miembros del Mercosur, puesto que Brasil y de Argentina sólo ocupan el cuarto y quinto lugar respectivamente, con 24.462 millones de euros (6%) y 21.771 millones de euros (5%), dentro del Cono Sur. Ello también explica en buena medida por qué el comercio intramercosureño de bienes oscila en torno al 13% sólo del total de sus intercambios comerciales con el mundo. Otros factores también influyen, como —sin ánimo exhaustivo— la subsistencia de barreras comerciales importantes (en particular, en el ámbito agrícola, tal y como se expone después), la

inadecuación de la oferta exportadora a la demanda real y la sobrevaloración de los tipos de cambio.

El comercio de servicios ha experimentado una mejoría con el AMIC. Tomando como referencia el año de la firma de este acuerdo (1995), los flujos totales de servicios entre el Mercosur —sin contar a Paraguay, por falta de datos oficiales— y la UE —de los 15 Estados miembros de entonces— llegaron a 5.635 millones de euros, con un superávit europeo de 736 millones de euros, y en la fecha de la entrada en vigor del AMIC (1999) subieron hasta 8.440 millones de euros, siendo el superávit europeo de 1.020 millones de euros. Desde esta fecha el comercio de servicios entre la UE y el Mercosur oscila suavemente, y de modo generalmente creciente, alcanzando un total de 18.602 millones de euros en 2007, de los que 11.036 millones son servicios europeos y 7.566 millones son servicios mercosureños. Hay un superávit para la UE de 3.470 millones de euros. Los servicios se han prestado fundamentalmente en los sectores bancarios, viajes y transporte. El comercio de servicios (importaciones más exportaciones) con el Mercosur representa alrededor del 2,3% del total de la UE con el mundo. Es un porcentaje bajo si se compara con, por ejemplo, el de un país geográficamente y en población tan pequeño como Suiza, que representa el 12,6% para la UE en este sector, de tal suerte que existe un potencial alto de crecimiento en el comercio de servicios euromercosureño.

Figura 1
Tasa de Comercio de Servicios de la UE con el Mundo en 2007
(excluyendo servicios gubernamentales)



Fuente: Elaborado con datos de Eurostat para 2007.

Mención especial merece las relaciones en materia de inversiones extranjeras directas (IED) ya que la UE es el principal inversor en el Cono Sur, en especial en los sectores bancario, de telecomunicaciones, manufacturero y financiero. En términos generales, las inversiones han decrecido desde 2001 en comparación con el volumen de inversiones de la década anterior, si bien las cuantías siguen siendo importantes, pues en 2007 la UE invirtió 16.450 millones de euros en el Cono Sur y el Mercosur 2.850 millones de euros en la UE. En ese año las

reservas de capital europeo acumuladas en el Mercosur llegaron a 142.230 millones de euros, mientras las reservas de capital mercosureñas en la UE de 27 Estados alcanzaron los 16.500 millones de euros. El Mercosur sigue siendo el principal destino de las inversiones europeas en Latinoamérica, ya que de los aproximadamente 227.800 millones de euros de reservas de capital europeo que en 2007 había acumulados en esta zona, más de 142.000 correspondían al Mercosur, destacando Brasil con 97.500 millones de euros y, a continuación, Argentina con 30.100 millones de euros¹².

Pasando ahora a la cooperación para el desarrollo de la UE con el Mercosur, ésta se sustenta básicamente en el interés recíproco, debido a que este bloque está conformado por PVD de renta media alta, con la excepción de Paraguay, que lo es de renta medio baja, por lo que sólo éste accede a los recursos financieros europeos de la ayuda al desarrollo asistencial característicos de la cooperación europea con buena parte de ALC¹³. Partiendo de este hecho, las relaciones de cooperación euromercosureñas son fluidas en términos generales, sin perjuicio de que no siempre sean eficientes, si se contemplan en función de los objetivos perseguidos¹⁴.

Para el septenio 2007-2013, la cooperación con el Mercosur –en tanto que Organización– planea profundizar en su institucionalidad (10%), reforzar la integración del Mercosur con vistas a preparar la implementación del futuro acuerdo de asociación con la UE (70%) y aumentar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del Cono Sur (20%), de acuerdo con el *Mercosur Strategy Regional Paper 2007-2013*, de la Comisión Europea, de 2 de agosto de 2007, que ofrecerá 50 millones de euros de financiación para alcanzar los antedichos retos.

A estas ayudas al Mercosur como tal hay que sumar los programas de ayuda bilateral por país, que suman 274 millones para los países mercosureños en el septenio 2007-2013, repartidos como sigue: 65 millones de euros a Argentina (sobre todo para proyectos educativos, de formación y de competitividad de las Pymes), 61 millones a Brasil (fundamentalmente programas de reforma económica), 117 millones a Paraguay (esencialmente educación en todos los niveles) y 31 millones a Uruguay (básicamente cohesión económica y social).

¹² Es preciso advertir que, en las estadísticas de Eurostat, América Latina aparece compuesta sólo por diecisiete Estados continentales (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela) y un país caribeño (Cuba). Y, por su parte, la DG Trade agrega dos países caribeños a Latinoamérica: la República Dominicana y Haití.

¹³ Para mayores detalles, Comisión Europea (DG EuropeAid), http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/country-cooperation/mercosur/mercosur_en.htm, consulta el 18 de diciembre de 2009.

¹⁴ Para una panorámica general de la política de cooperación de la UE con ALC, con datos de interés en relación con el Mercosur y una evaluación crítica, véase José Antonio Sanahuja Perales, *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas*, Nota de información (Luxemburgo: Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión del Parlamento Europeo, 2008).

A todo lo anterior hay que agregar la participación de los países del Mercosur en programas geográficos de cooperación de alcance regional –con América Latina como región- de la UE en áreas como la educación superior –ALFA-, el desarrollo de las PYMEs -AL-INVEST-, las redes de colectividades regionales y locales para el intercambio de conocimiento en temas urbanos -URB-AL- y la cohesión social –EUROsociAL-, así como en programas temáticos (invertir en los ciudadanos, medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, etcétera). Estos programas geográficos regionales y temáticos son sufragados fundamentalmente por el Instrumento para la Cooperación al Desarrollo de la UE, cuya base jurídica es el Reglamento 1905/2006 y que cuenta con 2.690 millones destinados para el septenio 2007-2013 para Latinoamérica, pero también por otros instrumentos europeos de cooperación al desarrollo de la UE, como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos.

No hay que olvidar tampoco los préstamos preferenciales del Banco Europeo de Inversiones para América Latina, ya que los países mercosureños han suscrito con este organismo los acuerdos marco necesarios para poder hacer uso de la facilidad financiera ALA (América Latina y Asia) IV para el septenio 2007-2013, que llega a los 2.800 millones de euros para la región latinoamericana.

Finalmente, el Mercosur y sus países se benefician de las ayudas que otorgan bilateralmente algunos Estados miembros de la UE, como son particularmente España, Alemania y Francia.

La UE y sus Estados miembros son, con diferencia, el principal proveedor de ayuda al desarrollo con que cuenta el Mercosur. Es suficiente con indicar en este sentido que, con datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, Brasil recibió en 2007 unos 293 millones de dólares de los principales 10 donantes, de los que 237 millones de euros (el 80%) procedieron de la UE¹⁵.

Hay que tener en cuenta, en último lugar, que desde la firma del AMIC se ha desarrollado un activo y franco diálogo político, aunque no exento de periódicas tiranteces, entre la UE y el Mercosur respecto a temas de interés mutuo, a nivel bilateral, regional o multilateral, como la paz y la estabilidad, la prevención de conflictos, la seguridad, la promoción y protección de los Derechos Humanos, la democracia y el respeto del imperio de la ley, el desarrollo sostenible teniendo en cuenta las dimensiones sociales, económicas y ambientales, y la lucha común en contra del tráfico de drogas, tráfico de armas, crimen organizado y terrorismo¹⁶. Tras la V Cumbre birregional entre la UE y ALC, celebrada en Lima en mayo de

¹⁵ OCDE (Comité de Ayuda al Desarrollo), *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2003-2007*, febrero de 2009, en http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34485_1897081_1_1_1_1,00.html. Y *Aid Statistics, Recipient Aid Charts*, Brazil, en <http://www.oecd.org/dataoecd/57/22/1868114.gif>

¹⁶ En general, sobre el diálogo político entre la UE y sus socios latinoamericanos y caribeños, véase Christian Freres *et alii* (Eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* (Madrid: Fundación Carolina, 2007).

2008, el diálogo político abarcará también los ámbitos de la ciencia y tecnología, las infraestructuras y las energías renovables (Declaración Conjunta de la Cumbre de Lima entre el Mercosur y la Troika de UE, de 17 de mayo de 2008).

La Declaración Conjunta anexa al AMIC establece las bases para el diálogo político, que se ha llevado a cabo a todos los niveles, como los contactos propiamente diplomáticos entre embajadores de los Estados miembros del Mercosur acreditados en Bruselas y altos cargos de las instituciones comunitarias; las visitas y encuentros de sus Jefes de Estado y de Gobierno y del Presidente de la Comisión Europea, los ministros de Asuntos Exteriores y comisarios europeos; los encuentros mixtos de miembros del Parlamento Europeo y de la (entonces) Comisión Parlamentaria conjunta (hoy en día, el Parlamento del Mercosur) y/o las Cámaras legislativas de los Estados mercosureños; y las reuniones bilaterales y en el marco de diálogos institucionalizados, como las cumbres birregionales de la UE y ALC.

También la sociedad civil es parte activa —si bien secundaria— en el diálogo político, mediante —por ejemplo— la celebración de esporádicas reuniones del Foro de la Sociedad Civil UE-Mercosur¹⁷.

Las rondas de negociación para el establecimiento de la asociación entre la UE y el Mercosur: Avances y obstáculos

Las negociaciones están regidas por el principio del *single undertaking* (compromiso único), en virtud del cual nada está acordado hasta que todo esté consensuado, es decir, que aunque existan acuerdos parciales en algunas cuestiones, dichos pactos no serán válidos ni desplegarán efectos mientras no se alcance el consenso en todos los temas de los tres pilares objeto de la negociación. La falta de acuerdo en una materia concreta puede, por lo tanto, bloquear el pacto global.

Las negociaciones formales entre el Mercosur y la UE para el establecimiento de una asociación estratégica comenzaron en noviembre de 1999. Desde entonces se han celebrado 16 rondas negociadoras y algunos encuentros técnicos, sin llegar a un acuerdo final, a pesar de que parecía cercano en algunos momentos, especialmente en 2001 y 2004. Los textos de las rondas negociadoras no han sido oficialmente publicados, pero de las informaciones oficiosas disponibles se infiere que los capítulos político y de cooperación se consensuaron con relativa facilidad, mientras la dinámica en materia comercial fue muy diferente, hasta el extremo de que, tras la presentación por ambos bloques de las últimas ofertas consolidadas, en septiembre de 2004, se produjo el *impasse* negociador que todavía subsiste, cinco años más tarde.

En su última oferta bajo el pilar comercial, de 29 de septiembre, la UE proponía abrir el 94% del comercio global al final del proceso. En síntesis,

¹⁷ Véase sobre el tema, Ignacio Jovtis, *La participación de la sociedad civil en las relaciones Unión Europea-Mercosur* (Barcelona: Fundación CIDOB, 2010).

Europa ofrecía la liberalización gradual de los aranceles a las importaciones de casi todos los bienes industriales mercosureños (un 65% sería inmediato y sólo un 9% al término del proceso, al concluir el periodo de transición de 10 años). Asimismo, la UE le brindaba acceso prácticamente a todos los sectores de los servicios comerciales en el mercado europeo, que —en su conjunto— generan entre un 50 y un 55% del PIB europeo. La UE ofrecía también al Mercosur llevar a cabo inversiones por un valor en torno a los 350.000 millones de euros y, adicionalmente, garantizaba a los inversores del Cono Sur la aplicación de normas no discriminatorias en el mercado europeo si existía reciprocidad. Por último, la UE abría el mercado europeo de contratación de obras públicas por valor de 200.000 millones de euros, si bien se reservaba la apertura del sector de los productos alimenticios y las bebidas, la aeronáutica y los textiles y la confección, a la espera de una contraoferta del Mercosur que mejorase su oferta anterior en cinco días.

Aunque el porcentaje de liberalización de la UE era muy elevado, la oferta europea no contemplaba el libre comercio de todos los productos agrarios mercosureños, ya que en algunos casos sólo habría una reducción sustancial (y no la eliminación) de aranceles y, además, se mantendrían cuotas, incrementadas respecto a las actuales, o se abrirían nuevas cuotas, pero contingentes al fin y al cabo. En efecto, la oferta europea clasificaba los productos agrícolas en 6 categorías (A, B, C, D, E y F), con consecuencias distintas en cuanto al grado de liberalización y su *timing*¹⁸. La oferta cubría el 60% de las 1.285 partidas arancelarias agrícolas vigentes, que daban cuenta del 85,7% del valor en euros — en el 2004, año de la oferta europea— de las importaciones europeas totales de productos agrícolas mercosureños. Luego no se aplicaría al 40% de las partidas arancelarias relativas a la agricultura, que representaban el 14,3% del valor en euros de las importaciones europeas totales de productos agrícolas mercosureños. Para la mitad de este 40% —el 13,7% del valor en euros de las exportaciones agrícolas mercosureñas a la UE— sólo se preveía un acceso preferencial, sea con reducciones arancelarias o con contingentes tarifarios en un periodo de hasta 10 años. Para la otra mitad —el 0,6% del valor en euros de las exportaciones agrícolas mercosureñas a la UE en 2004— no habría ningún cambio respecto a la situación existente, seguramente porque se trataba de los más *sensitive products*: cereales, aceite de oliva, productos lácteos, carne vacuna, tabaco, azúcar y algunas frutas y hortalizas

A su vez, la última oferta oficial del Mercosur, de 24 septiembre de 2004, era más restrictiva de lo que se había acordado oficiosamente cuatro meses antes, en el mes de mayo. Muy resumidamente, tan sólo aspiraba a liberalizar el 77% del

¹⁸ La UE sólo ofrecía una liberalización inmediata de los bienes de la categoría A, que afectaba al 31% de las partidas arancelarias que existían en 2004 y una eliminación progresiva (entre 4 y 10 años) para los productos de las categorías B, C y D.

comercio global, de manera que un 23% seguiría sin ingresar con un arancel 0%, o bien sujeto a cuotas.

En suma, la UE y el Mercosur se sintieron decepcionados mutuamente con las ofertas de la contraparte porque esperaban muchas más concesiones recíprocas. Desde entonces no ha sido posible ocultar la divergencia profunda de criterios y prioridades, por lo que no se han celebrado más rondas negociadoras oficiales y los pocos encuentros técnicos celebrados no han conseguido ningún avance sustancial.

¿Qué puede inferirse de este estado de cosas? Que resulta altamente improbable que se consiga firmar pronto un acuerdo de asociación profundo que incluya una zona de libre cambio en el pilar comercial que sea compatible, como tal, con el artículo XXIV del GATT, entre cuyos requisitos se exige cubrir “lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios”, lo que significa que hay que liberalizar al menos el 90% del comercio total bilateral y además sin excluir a ningún sector significativo. La última oferta de la UE es dudoso que cumpla este requisito y la del Mercosur es claramente insuficiente¹⁹.

Es palmario que el punto más espinoso de las negociaciones entre la UE y Mercosur se centra en la cuestión agrícola, ya que cualquier oferta de mejora en el acceso al mercado europeo repercutiría en la reforma de la política agrícola común (PAC) de la UE y en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. El Mercosur está compuesto por países que son grandes exportadores de productos agrarios, siendo la UE su principal mercado exterior — simultáneamente, el Cono Sur es el primer proveedor agrícola de Europa, según se vio antes— y, en razón de su alta calidad, competirían en ventajosas condiciones con los bienes agrícolas europeos de no existir barreras de todo tipo en el acceso al territorio comunitario. De aquí que exijan una reforma en profundidad de la PAC, pero la última oferta europea de septiembre de 2004 no contemplaba liberalizar el acceso al mercado agrícola europeo, pues —según fue expuesto— una vez agotados todos los períodos transitorios seguiría habiendo derechos *ad valorem* (basados en el valor en aduana de las mercancías), derechos específicos (según la capacidad, el peso o la medida de los productos) y cuotas sobre un 14,3% del valor en euros de las importaciones en la UE de bienes mercosureños. Además, la UE sólo prometió al Mercosur un mejor acceso para las importaciones de productos agrícolas transformados si, a cambio, éste concedía una protección adecuada a las indicaciones geográficas europeas (en particular, en vinos y bebidas alcohólicas, queso y jamón), y se garantizaban los derechos de propiedad intelectual.

¹⁹ Cabe añadir que los países del Mercosur también deben cumplir las reglas de la ALADI, y sobre todo el artículo 44, que exige que cualquier preferencia que otorguen cualquier país aladiano a terceros países o bloques de integración —como la UE— deberá automáticamente extenderse a los restantes miembros de la ALADI. Véase para mayores detalles sobre las cuestiones y problemas que suscita el artículo XXIV del GATT y el artículo 44 de la ALADI, Manuel Cienfuegos Mateo, La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada, *op. cit.*, 91-99, y la doctrina allí mencionada.

Estas innegables mejoras en temas agrícolas no sirvieron, sin embargo, para desatar el llamado *agriculture knot*, porque los reclamos de una y otra parte son de contenido mucho más amplio, como muestra el recuadro 1.

Recuadro 1	
Principales obstáculos Agrícolas en la negociación euromercosureña	
De modo sintético, los principales escollos en materia agrícola entre la UE y el Mercosur son:	
1)	El volumen de los contingentes arancelarios, ya que el Mercosur reclama un incremento sustancial.
2)	La administración de los contingentes arancelarios, porque el Mercosur se opone al establecimiento de métodos de gestión (<i>license on demand, first come, first serve</i> , etcétera) de las cuotas que exige la UE.
3)	Los aranceles de los contingentes, porque el Mercosur demanda su eliminación, y los aranceles fuera de la cuota, ya que el Mercosur presiona para su reducción, visto que hay picos arancelarios europeos para determinados productos mercosureños superiores al 200%, así como aranceles en cascada y progresivos.
4)	Los periodos de transición para la aplicación de las reducciones arancelarias, porque el Mercosur no acepta los 10 años ofertados por la UE, pidiendo su aplicación inmediata.
5)	Las medidas compensatorias, ya que la UE se opone a establecer un esquema de compensación por los subsidios internos y a la exportación.
6)	Las indicaciones geográficas, ya que el Mercosur no es favorable a su protección ²⁰ .

Conviene hacer hincapié en que la liberalización completa del sector agrícola no tendría de hecho un coste económico significativo para la UE, pues si los productos agrícolas sensibles sólo afectan a un 14,3% del valor total en euros de las importaciones totales europeas de productos agrícolas mercosureños, su impacto económico estaría en torno a los 2.850 millones de euros de llegarse a la supresión arancelaria total con las cifras de los flujos comerciales de hoy en día (19.939 millones de euros en 2007)²¹. El problema fundamental estriba en las graves consecuencias políticas que ello produciría en el interior de la UE, ya que la liberalización completa obligaría a reducir el proteccionismo de la PAC y ello

²⁰ Véase en general sobre el tema, Geraldine Kutas, "Still the Agriculture Knot", en Alfredo Valladao y Paolo Guerrieri (Eds.), *EU-Mercosur Relations and the WTO Doha Round. Common Sectorial Interests and Conflicts* (París: Chaire Mercosur, 2006), 27-66.

²¹ Se trata de estimaciones que tienen en cuenta el volumen actual de los flujos de productos agrícolas euromercosureños, que seguramente crecería en caso de una apertura total. Pero el crecimiento no podría ser absoluto porque en estos momentos los países mercosureños tienen otros socios internacionales a los que exportan sus bienes agrícolas, y ni la demanda europea ni la oferta mercosureña pueden aumentar indefinidamente.

podría desencadenar un delicado conflicto interno entre los países que defienden su mantenimiento (como Francia, España, Italia, Irlanda y Polonia) y los que abogan por su desmantelamiento (en particular, Alemania, Dinamarca y Suecia). Para la UE sólo un acceso libre al mercado mercosureño de productos industriales, así como a los de servicios y compras públicas, podría compensar (*trade-off*) sus eventuales concesiones en materia agrícola. Sin una mayor apertura de estos sectores, los beneficios de un acuerdo de asociación con el Mercosur no equilibrarían los riesgos políticos que entraña la liberalización del mercado agrícola, porque las ventajas económicas de un acuerdo de asociación euromercosureño son estimables, pero no sobresalientes, para Europa²². Una liberalización completa del mercado agrícola otorgada al Mercosur podría, además, generar nuevos problemas con otros socios comerciales de la UE, como Estados Unidos, México, Noruega y Australia, porque sería bien probable que exigiesen compensaciones —en el seno de la OMC o al margen de este foro multilateral— a estas concesiones unilaterales europeas al Mercosur.

La agricultura suscita los mayores escollos en las negociaciones euromercosureñas, pero existen otros condicionantes en materia comercial²³.

Respecto a la liberalización de los bienes industriales, son identificables dos problemas relevantes. Por un lado, el déficit mercosureño en sus intercambios industriales con Europa es insostenible a largo plazo (12.722 millones de euros en 2007), como también la excesiva dependencia de su relación comercial de los productos industriales (el 73% del total, con 23.445 millones de euros en ese año). Si se tiene en cuenta lo que se dijo antes respecto a los productos agrícolas, es incuestionable la necesidad de que ambos socios diversifiquen más los flujos respectivos porque se hallan concentrados en exceso en unos pocos productos, industriales los europeos y agrícolas los mercosureños. Por otro lado, la liberalización de los intercambios de bienes manufacturados choca frontalmente con diferentes estrategias industriales de los Estados mercosureños para proteger su producción local. En particular, la exigencia europea de reciprocidad para los sectores del textil y los calzados, así como una completa liberalización de las industrias automovilística y las *high-tech*, es de muy difícil aceptación por el Mercosur porque todos estos sectores son sensibles en sus países y, para

²² El SIA de la asociación UE-Mercosur calcula que la liberalización plena tendría como resultado para la UE un incremento del orden del 0,1% de su PIB mientras en los países del Mercosur se estima que la liberalización plena acarrearía beneficios económicos del orden del 0,5% del PIB en Argentina, 1,5% en Brasil, 2,1% en Uruguay, y quizá hasta del 10% del PIB en Paraguay (UNIVERSITY OF MANCHESTER, *Trade SIA of the association agreement under negotiation between the European Community and Mercosur – Revised Text*, Bruselas, marzo de 2009, accesible en <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/sustainability-impact-assessments/assessments/>).

²³ Véase para mayores detalles de lo que sigue, Manuel Cienfuegos Mateo, “Mercosur y Unión Europea. Los porqués de una relación en stand-by”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, Córdoba (Argentina), núm. 1 (2007), 613-661.

preservarlos, aplican políticas fuertemente proteccionistas, con altos aranceles y cupos a la importación de productos competitivos de terceros Estados, y muy particularmente los procedentes de la UE.

Hay que reseñar igualmente las diferencias en cuanto a la demanda europea de acceso no discriminatorio al pujante mercado de obras públicas de los países del Mercosur²⁴ y las fricciones en materia de propiedad industrial, ya que el bloque mercosureño no acepta ningún plus adicional a la regulación que contiene el Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Industrial relacionados con el Comercio de la OMC. Las discrepancias también perduran en relación las inversiones extranjeras, debido a las incertidumbres que rodean al régimen jurídico de los países del Mercosur en esta materia.

En el comercio de servicios, las trabas fundamentales son la falta de apertura y/o la escasa transparencia en los mercados públicos de servicios de los países del Mercosur, así como la existencia de amplios sectores de servicios todavía en manos del Estado. Se trata de un sector trascendental para la UE porque se abrirán grandes oportunidades de negocios para las empresas europeas prestadoras de servicios en países como Argentina y Brasil, y por las enormes posibilidades de IED que generaría un mercado mercosureño liberalizado para los operadores europeos. Así lo demuestra que más de dos tercios de la IED europea en el Cono Sur se ha realizado en el sector de los servicios. El problema es que no hay una postura común en el Mercosur a este respecto, con posiciones muy diferenciadas entre Brasil y Argentina. La (casi) inmediata la entrada de Venezuela en el Mercosur hará ese proceso aún más complejo por la política fuertemente intervencionista y nacionalizadora del presidente Chávez.

En relación con los sectores de servicios, compras públicas e inversiones extranjeras sería conveniente establecer un marco regulador interregional orientado a la liberalización y a una mayor convergencia. Las considerables diferencias en cuanto a los marcos reguladores, las políticas monetarias y las condiciones de movilidad de capitales entre los países del Cono Sur acaban dificultando el avance del proceso de integración financiero y económico en el interior del bloque y, por ende, en las negociaciones con la UE.

Un reforzamiento de las relaciones euromercosureñas exigirá adicionalmente que se reconozcan las asimetrías que se dan entre ambas partes y se creen mecanismos de compensación a los sectores sociales afectados por la apertura económica mediante el pilar de la cooperación europea. Sin embargo, no hay aún

²⁴ El -hasta fechas recientes- Director de la Secretaría del Mercosur ha puesto de relieve que la liberalización del mercado mercosureño de las compras públicas que demanda la UE no es un tema menor puesto que las empresas del Mercosur no están probablemente en igualdad de condiciones para acceder al mercado de las compras públicas europeas, de manera que con la apertura podría generarse una nueva asimetría fundamental entre ambos bloques (José Manuel Quijano, "Mercosur y Unión Europea: balance y perspectivas", en CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile: CELARE, 2008, 180).

acuerdo en estos puntos²⁵. Los países del Cono Sur deberán también poner en marcha las reformas internas necesarias para reducir la pobreza y los altos niveles de inequidad, ganando en competitividad internacional²⁶, así como reforzar su proceso subregional de integración, que avanza con demasiada lentitud y a trompicones²⁷, porque todos estos factores engendran —en la contraparte europea— dudas razonables acerca de la viabilidad de la asociación una vez establecida, y acaban inexorablemente creando desconfianza, lo que entorpece la marcha de las negociaciones.

Por lo demás, las incertidumbres respecto al resultado final de la *Ronda de Doha* están condicionando poderosamente el desarrollo de las negociaciones interregionales entre ambas orillas del Atlántico²⁸. En el espinoso contexto de las negociaciones en la OMC cabe aludir a la *doctrina Lamy*, nacida en la época en que su actual Director General fue el comisario de Comercio de la UE, la cual cristaliza en la llamada *condicionalidad Doha* y puede resumirse, muy simplificada, con el siguiente razonamiento: la UE no debe negociar acuerdos bilaterales (con países) o birregionales (con organizaciones o bloques comerciales) mientras estén en progreso las negociaciones comerciales

²⁵ La doctrina ha puesto de relieve que la reducción de las asimetrías birregionales exige concretar el tratamiento especial y diferenciado en un calendario de liberalización gradual que excluya productos e industrias sensibles de la liberalización o que aplique progresivamente la liberalización a lo largo de varios años y la introducción de cláusulas de salvaguardia, así como las medidas compensatorias de los efectos negativos derivados de la liberalización comercial. Pero en la agenda euromercosureña ambos elementos distan de estar cerca del consenso (Ana Ayuso Pozo – Coord-, Acuerdo de asociación global interregional para la creación de una zona de asociación global. Estudio de viabilidad, *op. cit.*, pp. X-XI, 21, 25 y 46).

²⁶ En el ranking del Informe *Doing Business 2008* del Banco Mundial, Argentina ocupa el puesto 102, Paraguay el 108, Uruguay el 113, Brasil el 126 y Venezuela el 175 (<http://www.doingbusiness.org>)

²⁷ Se pueden mencionar como causas del lento avance del Mercosur en su proceso de integración la tasa baja de comercio intrarregional (en torno al 13% en 2007), la falta de armonización aduanera completa y de una política comercial común, el insuficiente desarrollo de las reglas de origen, la inexistencia de políticas comunes en sectores claves (energía, servicios, inversiones y compras públicas, entre otros), las agendas externas diversas de sus Estados, la falta de cohesión económica y social y las asimetrías crecientes entre los países miembros y al nivel subregional, los conflictos entre ellos —guerra de la pasta de pulpa de celulosa entre Argentina y Uruguay, tensiones entre Brasil y Paraguay por la presencia de tropas militares estadounidenses en el territorio de éste, etcétera—. A ello se suma la desafección hacia el proceso de integración por parte de algunos sectores sociales, seguramente debido al desconocimiento o limitado conocimiento de su existencia y/o de sus efectos.

²⁸ Uno de los motivos más recurrentemente invocados para explicar las dificultades para avanzar en las negociaciones euromercosureñas ha sido la estrecha vinculación que presentan éstas con la Ronda Doha. A este respecto puede consultarse Chaire Mercosur, *No Doha Round, no EU-Mercosur Negotiations? Annual Report 2005-2006* (Paris: Sciences Po, 2006); Graciela Molle, “Negociación Mercosur – Unión Europea”, *Revista del CEI –Comercio Exterior e Integración-*, vol. 11, núm. 1 (2008), 95-119.

multilaterales (es decir, mientras no esté concluida la Ronda de Doha). Luego la preferencia europea es el multilateralismo (la Ronda Doha) y sólo después, en el caso de que no sea posible esta opción, la UE baraja hacer uso del regionalismo (a modo de segunda preferencia) y, si no queda otra alternativa, el bilateralismo (a modo de tercera y última preferencia). A pesar de no existir condicionamiento en el plano oficial entre las negociaciones europeas con países y bloques comerciales del mundo y la Ronda Doha, y de las profundas diferencias dentro de la UE respecto a la doctrina Lamy, tanto al nivel de sus instituciones como entre los Estados miembros²⁹, esta tesis ha regido de hecho las negociaciones externas de la UE durante años, paralizándola de hecho, como en el caso de la asociación con el Mercosur, y sólo desde hace algún tiempo empieza a vislumbrarse en el horizonte la posibilidad de algunos cambios³⁰. Esta circunstancia es debida seguramente a la constatación de que es poco probable que la Ronda de Doha concluya pronto con éxito³¹.

²⁹ Verbigracia, dentro de la Comisión Europea, la Dirección General de Comercio abogaba por la Ronda Doha como primera y fundamental opción, y durante años ha conseguido *de facto* que las negociaciones euromercosureñas estuvieran congeladas a la espera de ver lo que sucedía en Doha; la Dirección General de Agricultura apoyaba esta tesis a fin de mantener cuanto más tiempo fuera posible la PAC en su configuración actual; finalmente, la Dirección General de Relaciones Exteriores —con el sostén del Parlamento Europeo— era más proclive a desvincular la suerte de ambos procesos y negociar simultáneamente el paquete de Doha y la asociación con el Mercosur, lo que parece que hoy en día está ganando (tímidos) apoyos dentro de la UE. Esta fractura se reproducía al nivel de los Estados miembros, con posiciones enfrentadas entre, por ejemplo, España y Alemania, que defendía el acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur aunque implicase una reforma de la PAC —si bien España era mucho menos categórica a este respecto que Alemania—, por un lado, y Francia y Polonia, para los que lo fundamental era preservar mientras fuera posible el *statu quo* de la PAC, por otro, de tal suerte que sólo aceptaban un acuerdo de asociación birregional que tenga encaje con aquella política (Susanne Gratius y Manuel Cienfuegos Mateo, “EU Expectations of Negotiations with Mercosur Three years after the Impasse”, en Alfredo Valladao y Mario Marconini (Eds.), *Reviving the EU-Mercosur Trade Talks. A Business Perspective*, París: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2008, 48-53).

³⁰ Por ejemplo, en una reunión de la Comisaria de Relaciones Exteriores y el Ministro de Asuntos Exteriores de El Paraguay, de 21 de febrero de 2007, se hizo hincapié en la conveniencia de retomar las negociaciones entre el Mercosur y la UE, aclarando que el reinicio no estaba supeditado a la Ronda Doha. Unos meses antes, el Parlamento Europeo reafirmó, en su resolución de 12 de octubre de 2006, la necesidad de “desacoplar” las negociaciones con el Mercosur de la suerte de la Ronda Doha. Desde entonces se han sucedido las declaraciones de apoyo al desbloqueo de las negociaciones euromercosureñas que apuntan a un final de la doctrina Lamy, como las que se reproducen *infra* de la UE, España y los países del Mercosur (vid. *infra*).

³¹ La reunión ministerial informal, celebrada en Nueva Delhi los días 3 y 4 de septiembre de 2009 por los ministros de comercio de un grupo de más de treinta países miembros de la OMC ha permitido constatar la existencia de voluntad política para lograr el objetivo, anunciado en la Cumbre del G-8 de Aquila de 8 al 10 de julio de 2009, de concluir durante 2010 una Ronda Doha ambiciosa y equilibrada. Para cumplir este mandato, se han reactivado las conversaciones de alto nivel en Ginebra desde el 14 de septiembre, elaborándose un “programa de acción” con el que reanudar las negociaciones. La declaración final de la Cumbre del G-20, celebrada en Pittsburgh los días 24 y 25 de septiembre de 2009, renueva el compromiso de terminar la Ronda Doha en 2010.

Perspectivas de una futura asociación euromercosureña

En este contexto, tan erizado de dificultades, es extraordinariamente complicado que las negociaciones entre la UE y el Mercosur concluyan exitosamente antes de la VI Cumbre birregional entre la UE y ALC, prevista para su celebración en Madrid los días 17 y 18 mayo de 2010, pues no se perciben cambios significativos recientes que inviten al optimismo. En efecto, a pesar de que en los últimos meses se han sucedido declaraciones políticas de los Gobiernos europeos y mercosureños de apoyo a la asociación euromercosureña³², y de gestos de la Comisión Europea que podrían ayudar a que la Cumbre eurolatinoamericana se desenvuelva con una atmósfera favorable a los pactos³³, lo que debería acabar, siquiera indirectamente, repercutiendo positivamente en las negociaciones de Europa con el Cono Sur, lo cierto es que todavía hay indicios reales de que las negociaciones entre ambos hayan avanzado desde 2004³⁴, por lo que, a fuer de realistas, lo más que cabe esperar de esta Cumbre es que proporcione el impulso político necesario para que ambos socios salgan de su enroque actual y acepten concesiones recíprocas.

Pero no es la primera vez que tales declaraciones políticas de apoyo se han producido y han quedado sin efecto después.

³² Entre las declaraciones recientes de optimismo de algunos países europeos destacan las de España, que preside la UE en el primer semestre de 2010 (véanse las declaraciones del presidente Rodríguez Zapatero, la vicepresidente Fernández de la Vega y el ministro de asuntos Exteriores Moratinos en diversos foros, como la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Estoril del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2009), y del apoyo del Mercosur –como el comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados partes del Mercosur con ocasión de su reunión aprovechando la XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, celebrada en Montevideo el 8 de diciembre de 2009).

³³ La comunicación de la Comisión Europea (La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales, Luxemburgo: OPOCE, 30 de septiembre de 2009), antes reseñada, trata de adaptar la cooperación entre la UE y ALC a los “nuevos desafíos globales” que afectan a ambas regiones aflorados en la década transcurrida desde que se lanzó la idea de la asociación birregional en la Cumbre de Río de 1999, como son el cambio climático, la crisis económica y financiera, la seguridad energética y la migración, temáticas sobre las que existe buena sintonía como punto de partida. Y, además, propone la creación de un Mecanismo de Inversión en Latinoamérica, por valor de 100 millones de euros, para movilizar recursos de la UE, sus Estados miembros y otras instituciones financieras al objeto de sufragar proyectos de inversión en infraestructura energética, el transporte, el medio ambiente y la cohesión social en América Latina.

³⁴ Así lo pone de relieve la última reunión técnica celebrada entre la UE y el Mercosur en Lisboa, el 5 de noviembre de 2009, en la que –según se desprende de informaciones oficiosas– se manifestaron numerosas reticencias por ambas partes a modificar sus posiciones de partida en temas clave, a pesar de que la UE propuso tratar las cuestiones sensibles con flexibilidad, atendiendo a la realidad de cada uno de los países mercosureños.

Con esta finalidad, los negociadores europeos y mercosureños podrían tomar en consideración una serie de propuestas de medidas concretas en los tres pilares, el comercial, el político y el de cooperación, contenidas en el mencionado informe final revisado, de marzo de 2009, del SIA de la asociación UE-Mercosur. Entre otras, se hace referencia a la necesidad de adoptar medidas de tratamiento especial y diferenciado con periodos de transición y cuotas temporales en algunos sectores sensibles, como productos cárnicos frescos y soja, vehículos de motor y componentes, textiles, servicios financieros y distribución comercial. Se propone también incluir medidas para mejorar el comercio y reducir costes y otras complementarias aprovechando el pilar de cooperación con vistas a compensar a los sectores mercosureños más perjudicados por la liberalización comercial.

Además, nos parece necesario actualizar el SIA de la UE y el Mercosur— a pesar del poco tiempo transcurrido desde su publicación— para llevar a cabo un análisis de algunos temas cuya ausencia llama negativamente la atención en un informe sobre el impacto del comercio sobre la sostenibilidad de su envergadura. Concretamente, el SIA debería incluir el estudio de: 1) el impacto del SGP de la UE y de las fluctuaciones del comercio bilateral sobre las áreas económica, social y medioambiental, teniendo en cuenta el grado de liberalización actual y futuro; 2) la simplificación de los procedimientos burocráticos en materia comercial y de cooperación; 3) las ventajas e inconvenientes de una liberalización completa de servicios; y 4) las medidas compensatorias de los impactos negativos en las áreas de la sanidad, educación y otros sectores sociales y las medidas complementarias necesarias para el futuro de las relaciones birregionales³⁵. Es importante, por lo demás, que esta puesta al día del SIA que preconizamos se haga de forma transparente y con participación real y efectiva —y no simplemente nominal, como sucede más bien hasta ahora— de la sociedad civil, y que sus resultados se incorporen lo antes posible a las negociaciones en curso para establecer los mecanismos compensatorios y complementarios precisos en cada caso, pues -a nuestro entender- ello facilitaría el avance en las negociaciones euromercosureñas.

³⁵ Más en concreto, se debería: a) investigar el impacto potencial de la liberalización del mercado de trabajo, incluyendo el desplazamiento de trabajadores, campesinos y población indígena, para prever medidas concretas que protejan a los sectores sociales más vulnerables; b) identificar las debilidades de infraestructura para asegurar el tratamiento de las asimetrías intrarregionales y las deficiencias jurídicas e institucionales que generan desequilibrios; y c) abordar las reformas fiscales u otras medidas para compensar la disminución de los ingresos fiscales en los países como consecuencia de la desgravación arancelaria, en su caso contemplando la creación de mecanismos para la estabilización de ingresos por exportaciones para los países mercosureños más débiles y dependientes de la exportación de un reducido número de bienes.

Se precisa, complementariamente, un mejor aprovechamiento del sector privado de ambos socios para diversificar los mercados de destino y la gama de bienes y servicios exportados, así como establecer medidas de seguimiento y control a cargo de órganos imparciales para medir el impacto real de la apertura económica y de las medidas de cooperación y diálogo político que puedan convenirse³⁶, y delinear un sistema de solución de diferencias análogo al previsto en el Acuerdo de Asociación con Chile de 2002³⁷ para asegurar la efectividad de las reglas de la futura asociación euromercosureña, con competencia para las controversias no solo de carácter comercial sino también en otros temas, como los laborales y los medioambientales.

Finalmente, y en coherencia con el tradicional apoyo por parte de la UE a la consolidación y el desarrollo de los procesos de integración regional en Latinoamérica, se deberían mantener las negociaciones bloque a bloque con el Mercosur. Viene esto a colación por el reconocimiento europeo del *estatuto de socio estratégico* a Brasil en julio de 2007, que puede constituir un factor tanto de impulso como de freno de las negociaciones del acuerdo de asociación euromercosureño. Brasil no sólo es una potencia regional emergente en las relaciones internacionales sino también la piedra angular para el futuro de relaciones del Cono Sur con la UE. Basta con echar una mirada a sus impresionantes datos macroeconómicos (él solo da cuenta de alrededor de la mitad de la población, del territorio y del PIB de Sudamérica) y el hecho de que Brasil es el principal socio comercial de América Latina para Europa, así como el principal destino de las inversiones europeas en esta región. En nuestra opinión, este *upgrading* otorgado por la UE para desarrollar su relación especial con Brasil no excluye *per se* la firma de un acuerdo bilateral con este país en caso de no prosperar las negociaciones birregionales, al igual que la UE lo ha hecho en el pasado con México y Chile en el área latinoamericana. Esta opción ha sido, al menos de momento, descartada oficialmente por ambas partes, y en particular por

³⁶ Por ejemplo, se podría crear una Comisión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible euromercosureña de carácter permanente.

³⁷ El Acuerdo de Asociación de la UE con Chile contiene un completo sistema sobre solución de controversias respecto al comercio y cuestiones relacionadas con el comercio (título VIII de la parte IV). Se prevé que si la materia objeto de la diferencia está regulada por los Acuerdos de la OMC, la diferencia se someterá al mecanismo de solución de diferencias de dicha organización; si la diferencia fuera similar a las reguladas por la OMC, las Partes acordarán llevarla igualmente a este sistema; en fin, las materias no reguladas por la OMC serán remitidas al mecanismo bilateral. El sistema bilateral, que se basa en el vigente en la OMC, funciona mediante un mecanismo de consultas en el Comité Conjunto y el recurso a los paneles arbitrales, que dictan laudos obligatorios. En caso de no cumplimiento de las disposiciones del panel, la Parte afectada tendrá el derecho a retirar concesiones equivalentes a las afectadas por las medidas que dieron origen a la diferencia. Para evitar conflictos de jurisdicción, se insertó una cláusula de exclusión de foros, de manera que el recurso a uno de los dos mecanismos excluye automáticamente la posibilidad de recurrir al otro.

la Comisión Europea, que insiste en la naturaleza estrictamente política de la asociación estratégica eurobrasileña. Pero existen ya precedentes de casos en los que la UE ha optado por el bilateralismo al encallarse las negociaciones con bloques regionales de ALC, ya que –por ejemplo- Bolivia no participa en la negociación comercial del acuerdo de asociación euroandino. De seguir el camino bilateral se incrementarían a la larga las tensiones que ya existen en el Mercosur y dificultaría la convergencia regional en Sudamérica³⁸.

³⁸ Susanne Gratius y Manuel Cienfuegos Mateo, “Three Years after the Impasse: EU Expectations of negotiations with Mercosur”, en Chaire Mercosur, *Briefing Notes for the MEBF’s VII Plenary Conference. Lisbon, october 8, 2007*, París: Chaire Mercosur, 2007, 27-28. En una posición análoga, Celestino del Arenal, “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateral?”, *DT del Real Instituto Elcano* 36 (2009), 9-10 y 15.