

---

## CAPITULO I

---

### **LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR: DIFICULTADES Y PERSPECTIVAS PARA LA CONSECUCCIÓN DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN**

*María Teresa Ponte Iglesias  
Manuel Cienfuegos Mateo*

#### **Resumen**

Dentro del contexto general de relaciones con Latinoamérica, el MERCOSUR es objeto de una atención preferente por parte de la Unión Europea, tanto por la existencia de un patrimonio histórico, cultural y social común, como por evidentes intereses comunes, en particular en el ámbito económico. No es, por tanto, fruto de la casualidad la firma en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre el MERCOSUR y sus Estados parte y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, en vigor desde el 1 de julio de 1999.

Ahora bien, la implementación del AMIC está hoy en día *ralentizada* a causa de diversos factores, como el enroque de la UE y el MERCOSUR respecto a la liberalización de las importaciones de sus respectivos productos sensibles y las repercusiones derivadas del proceso de ampliación en que está inmersa la UE. Los beneficios políticos y económicos que se esperan del futuro acuerdo entre la UE y el MERCOSUR habrían de llevar a superar el *impasse* actual porque compensarían los esfuerzos que está causando su ejecución.

#### **Palabras clave**

Relaciones entre la Unión Europea, América Latina y MERCOSUR. Principales características del Acuerdo Marco de Cooperación

Interregional entre la Comunidad Europea, el MERCOSUR y sus Estados miembros. Negociaciones para el establecimiento de una asociación estratégica. Problemas y beneficios de la creación de una zona de libre cambio.

### **Abstract**

Within the general context of the European Union relations with Latin America, MERCOSUR is object of a preferential attention by the EU, either because of the existence of a historical, cultural and social common patrimony, as well as for evident common interests, in particular in the economic and social field. It is not therefore the outcome of chance the signature in Madrid, on 15<sup>th</sup> December 1995, of the Interregional Framework Cooperation Agreement between the Southern Common Market and its Party States and the European Community and its Members States, in force since the 1<sup>st</sup> July 1999.

However, its implementation is today refrained because of several facts, as the modesty and precaution of the offers from both parties in respect to the trade liberalization of the sensitive products of the other, the EU in respect to the agricultural products and the MERCOSUR in what concerns the industrial goods. It should be noted at the same time about the repercussions that the enlargement process in which the European Union is involved can provoked. The outstanding political and economic benefits expected of the future strategic association should lead to overcome the present impasse because of they would compensate the efforts that its implementation is provoking.

### **Keywords**

European Union relations with Latin America and MERCOSUR. Main Features of the Interregional Framework Cooperation Agreement between the Southern Common Market and its Party States and the European Community and its Members States. Negotiations to establish a strategic association. Problems and profits for the creation of a free trade area.

**SUMARIO:** *Introducción. 1. Las relaciones Unión Europea-América Latina, un marco de referencia obligado. 2. Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR. 2.1. La cimentación de las relaciones UE-MERCOSUR. El Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Mercado Común del Sur y la Comisión*

*de las Comunidades Europeas. 2.2. El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y el MERCOSUR y sus Estados partes, de 1995. 2.2.1. Principales características. 2.2.2. Ámbitos de cooperación. 2.2.3. El Mecanismo del Diálogo. 2.2.4. Estructura institucional. 2.2.5. Algunas realizaciones en el marco del AMIC. 3. La asociación Unión Europea-MERCOSUR, en la encrucijada. 3.1. Las rondas negociadoras entre la Unión Europea y el MERCOSUR. 3.1.1. Esbozo de las rondas de negociación. 3.1.2. La última oferta europea y mercosureña (septiembre de 2004). 3.2. Los principales problemas. 3.2.1. La agricultura. 3.2.2. El proceso de ampliación de la UE. 3.2.3. Otros problemas. 3.3. Ventajas potenciales de un Acuerdo de Asociación Interregional. 4. La Cuarta Cumbre Birregional entre la Unión Europea, América Latina y El Caribe (Viena, 12 y 13 de mayo de 2006). Conclusiones.*

## **INTRODUCCIÓN**

La década de los noventa y los años transcurridos desde el inicio de este nuevo siglo nos muestran una *reactivación* en el escenario de la integración latinoamericana pese a la percepción de algunos de que en América Latina lo que está en crisis es el concepto mismo de “integración”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> TORRES, J.J.: “La crisis sudamericana y sus consecuencias”, *Revista Panorámica de Tucumán*, junio de 2006. Para este autor: “América Latina se ha balanceado, en peligroso equilibrio, entre las tendencias hacia la unidad y las tendencias a la fragmentación. La unidad latinoamericana es un objetivo expreso que surge desde la historia emancipadora. Sin embargo, la integración latinoamericana como proceso de búsqueda totalizadora de nuestros estados, para constituir un todo formado por partes concordantes, en la búsqueda de un mayor desarrollo y una considerable autonomía en el campo de las relaciones internacionales, ha tenido más momentos de penumbras que jornadas luminosas [...]. Todo proceso de integración requiere de **un elemento indispensable: la solidaridad**. Es decir, que no es suficiente la mera interdependencia, sino que debe entenderse que todas las decisiones de las partes (los Estados sudamericanos), han de reflejarse y repercutir en el conjunto de la región”. Lo que vemos, hoy, según TORRES, es “todo lo contrario; la solidaridad regional brilla por su ausencia. Tenemos conflictos y controversias en abundancia... Pareciera que América del Sur no hubiera aprendido nada de su historia, que hubiera olvidado un principio elemental de la política contemporánea: a mayor fragmentación, mayor pérdida de poder y menor autonomía en el campo internacional”.

Ciertamente, en los últimos años, advertimos como el *nuevo regionalismo americano* se caracteriza tanto por la incorporación de nuevos miembros a los sistemas de integración existentes como por el fortalecimiento de estos sistemas con otros procesos asociativos mediante la conclusión de acuerdos interregionales<sup>2</sup>, destacando de manera muy particular el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR, en lo sucesivo) y los vínculos privilegiados que mantiene con la Unión Europea (UE, a partir de ahora), objeto de este trabajo.

El MERCOSUR, a pesar del relativo estancamiento que ha venido padeciendo durante estos últimos tres años, -ahora en fase de recuperación-, es el que más atención suscita, toda vez que se revela como uno de los esquemas que mejor podrían expresar ese nuevo modelo integracionista de corte abierto en torno al cual el mundo latinoamericano buscaría alcanzar su pleno desarrollo<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> En este contexto, como subrayan FRERES / SANAHUJA, “el nuevo regionalismo latinoamericano se ha caracterizado por la ampliación de la agenda, trascendiendo la dimensión comercial, a ámbitos como la concertación de políticas exteriores, la seguridad regional, los movimientos de personas, la cooperación energética, la lucha contra la delincuencia internacional, o el medio ambiente”. En opinión de estos autores, se trata, asimismo, de un regionalismo “ligero”, “selectivo” y “elitista”. *Ligero* porque “rechaza la construcción de instituciones regionales fuertes y la idea de supranacionalidad a partir de concepciones tradicionales de la soberanía nacional y la supuesta eficacia mayor de los esquemas intergubernamentales”. *Selectivo* en la medida que las agendas son distintas, coexistiendo diversas opciones regionales en materia comercial, con marcos de concertación en materia de política exterior o de seguridad de alcance subregional, regional o hemisférico. Y *elitista* puesto que no tiene apoyo en buena parte de la población, no existiendo una identidad común en la que ha de sustentarse todo proceso regional (FRERES, Ch. y SANAHUJA, J.A., “Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina”, en FRERES, Ch./SANAHUJA, J.A -Coords-, *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, Barcelona: Icaria, 2006, p. 64).

<sup>3</sup> La creación del MERCOSUR se inscribe en un proceso más amplio de “regionalismo abierto”. Los Estados miembros de MERCOSUR —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay—, “conciben la integración como la respuesta para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social, en un contexto internacional caracterizado por la consolidación de grandes espacios económicos. Esa es la visión sobre el regionalismo que además facilitaría su inserción en la economía mundial” (OSIMANI, R. y PÉREZ ANTÓN, R., “El desafío de la Asociación: La Unión Europea y el Mercosur”, en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, *op. cit.*, p. 213).

Esta Organización internacional, creada en 1991 mediante el *Tratado de Asunción*, ha alcanzado, en un corto período de tiempo, una especial relevancia internacional debido a su potencial económico. MERCOSUR, con alrededor de doscientos millones de habitantes y cerca de trece millones de kilómetros cuadrados, y un PIB de 938.000 millones de euros, representa un tercio del comercio exterior latinoamericano y recibe también un tercio de las inversiones extranjeras, habiéndose convertido en la cuarta zona económica del mundo.

En el momento presente, el MERCOSUR se encuentra razonablemente *consolidado*. Ha superado casi totalmente la fase de *Zona de Libre Comercio*, representando una *Unión Aduanera casi completa* o “una unión aduanera imperfecta con vocación de mercado común”. Sin embargo, no hay que desconocer que en el proceso de evolución del MERCOSUR sobresalen períodos de crisis motivados, entre otros factores, por el déficit jurídico-institucional del sistema y la volatilidad de la evolución de las economías de los países miembros<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> En relación con la evolución del MERCOSUR se aprecian opiniones muy dispares. Hay sectores que consideran que MERCOSUR puede superar a medio plazo su crisis, dotándose de instituciones de carácter supranacional y de normas de naturaleza vinculante, estableciendo políticas comunes y creando mecanismos para afrontar las asimetrías de sus miembros y promover la cohesión social. Ello le permitiría avanzar hacia la conformación de un verdadero mercado común. Desde otros círculos se habla de un estancamiento generalizado del proceso de integración, motivado, entre otros factores, por: la crisis brasileña en 1998 y la argentina en 2001; por la notable carencia de liderazgo político comprometido; el intento de Brasil de imponer una modalidad de liderazgo hegemónico, que promueve el comercio en situación de asimetría, sin que exista el ánimo de asumir los costes políticos y económicos que implica una integración más profunda, cediendo soberanía a órganos supranacionales y financiando mecanismos correctores de las asimetrías; las dificultades que supone la incorporación de Venezuela como miembro de pleno derecho; el incumplimiento de laudos arbitrales por los Estados miembros; el conflicto que enfrenta a Argentina y la República Oriental del Uruguay por el establecimiento de plantas de celulosas sobre el Río Uruguay. En opinión de OSIMANI / PÉREZ ANTÓN (*ibid.*, pp. 214-215), “la integración mercosureña continúa sumida en una fase de incumplimientos cruzados y de inoperancia de su sistema orgánico, aunque ningún actor responsable, político o gremial de los países miembros, ha propuesto su cancelación [...]”. El Mercosur, en síntesis, atraviesa una etapa significativamente prolongada, que ya no se corresponde con el tramo agudo de una crisis económica regional (comenzó antes y tiende a rebasarlo holgadamente), caracterizada paradójicamente por un

La falta de instituciones que permitan una profundización del proceso de integración mercosureño ha sido subrayada sistemáticamente como una de las deficiencias más importantes. Resulta evidente que si se quiere construir un auténtico mercado común hay que pensar, como subraya PEROTTI, “en una estructura más sólida porque éste es uno de los estadios más avanzados de los procesos de integración”. Ha llegado la hora de que haya una revolución institucional<sup>5</sup>.

El MERCOSUR presenta un desfase entre la integración y la institucionalidad, y resulta evidente que cuanto mayor es el grado del proceso de integración, mayor es también la necesidad de instituciones que piensen en clave regional, que defiendan los intereses del MERCOSUR, que no son los de los Estados miembros considerados individualmente sino los del conjunto<sup>6</sup>.

Compartimos la opinión de quienes estiman que el actual marco institucional del MERCOSUR deviene insuficiente para gestionar este proceso de integración a concluir en un mercado común. Para el logro de este objetivo, es de suma importancia, como advierte MARTINEZ PUÑAL que los dirigentes del MERCOSUR se muestren ágiles en las decisiones que haya que adoptar, asumiendo plenamente los cambios que conlleva un tránsito consciente, responsable y sin paliativos del terreno de la *intergubernamentalidad* al de la *supranacionalidad*<sup>7</sup>. Es un umbral que levanta polémicas sobre si

---

estancamiento que insinúa retrocesos graves pero sin amenazas de ruptura, cancelación o desvinculación de algún miembro. Proliferan los incumplimientos, las tensiones y un escepticismo popular y de las elites que redundan en silencios más que en protestas, lo cual probablemente lo torne aún más peligroso”.

<sup>5</sup> PEROTTI, A.D., “Abogado defensor del MERCOSUR”, *Suplemento Tribunales del Diario*, martes 9 de mayo de 2006.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> MARTINEZ PUÑAL, A., “La estructura institucional del MERCOSUR: Hipótesis de reformas”, *Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR*, año 8, N° 3, 2004, p. 84. Este autor propone una serie de medidas de renovación institucional, que apuntan, ante todo, a la articulación de instituciones de corte supranacional bajo una división de poderes. Ello conlleva la oportunidad de crear un *Consejo* político intergubernamental, dotado de carácter decisorio; de una *Comisión* del MERCOSUR, como órgano permanente y dotado de una composición ponderada y con independencia para sus comisarios, que permitiría que el MERCOSUR concediera una mayor atención a la *elaboración y aplicación del Derecho*

atravesarlo o no, pero dejar indefinida esta cuestión implica rehuir lo que se proclama y la efectiva fundación de un sistema político integrador, en diálogo con las fuerzas sociales integracionistas<sup>8</sup>.

En el apartado III de este trabajo profundizamos en estas cuestiones, examinando los principales problemas y cuestiones que sus-

---

*derivado* –por todos aquellos llamados a cumplirlo– y a las labores de *apoyo y coordinación institucional* tanto en el ámbito de los órganos principales como en el de los órganos auxiliares; de una *institución parlamentaria* que represente a los pueblos de los Estados miembros del MERCOSUR y que disponga de competencias decisorias en virtud de su participación en el proceso de elaboración legislativa; y de un *Tribunal de Justicia del MERCOSUR* que asegure la *uniformidad* en la *interpretación y aplicación* tanto del *Derecho originario* como del *Derecho derivado*, o incluso, llegado el caso, de aquél considerado como *Derecho complementario*. Además, todo este nuevo panorama institucional debe contar con un *sistema de financiación propio*, típico de cualquier organización internacional y más aun de una organización de integración subregional.

En estrecha conexión con estas reformas institucionales, hay que destacar la oportunidad de proceder igualmente a una revisión del sistema de *toma de decisiones*. Deben darse los pasos necesarios para la introducción, junto a los casos específicos de adopción por consenso, de un esquema de *toma de decisiones* por mayorías –simples o cualificadas–, abierto, en el último caso, a una progresiva utilización del *voto ponderado*, el cual sin duda habrá de contribuir a posibilitar un desarrollo normativo más intenso, tal cual demanda una experiencia que pretenda calificarse como comunitaria (*Ibidem*, pp. 81-83). Del mismo autor ver también *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*, Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones, 2005.

<sup>8</sup> OSIMANI, R. y PÉREZ ANTÓN, R., *El desafío de la Asociación: La Unión Europea y el MERCOSUR*, *op. cit.*, p. 233. En el MERCOSUR, como pone de manifiesto BERGAMASCHINE MATADIZ, se advierte la ausencia de una postura participativa activa de la esfera social, especialmente en lo que se refiere al proceso de integración y su desarrollo, pues a pesar de existir la previsión de un órgano representativo de la sociedad, éste no ha logrado fijar los verdaderos sustratos para que haya una auténtica aportación social en el proyecto mercosureño” (BERGAMASCHINE MATADIZ J., “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: El reforzamiento de la participación ciudadana en el proceso de asociación birregional”, en MOLINA DEL POZO, C.F. y FAIÑA MEDÍN, A. -Dirs-, *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, p. 464).

cita la situación actual del MERCOSUR para el fortalecimiento de su relación con la UE.

Nos encontramos, por tanto, ante un proceso de integración que pese a todas sus carencias y deficiencias, continúa siendo uno de los procesos más desarrollados de América Latina, y centro de atención preferente de la Unión Europea, como analizaremos a continuación.

### **1. LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA, UN MARCO DE REFERENCIA OBLIGADO**

El análisis de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur hay que ubicarlo dentro del contexto de las relaciones UE-América Latina. Estas relaciones tienen una larga tradición en la que han ido convergiendo, elementos históricos y culturales, afinidades políticas, intereses económicos y consideraciones estratégicas. Estos elementos otorgan a las relaciones de América Latina con Europa un carácter muy singular y específico, si lo comparamos con los vínculos que mantienen otras regiones del planeta con el continente europeo. América Latina, a pesar de las debilidades de sus esquemas de integración, sigue siendo la única zona del mundo que, junto con la Unión Europea, fomenta activamente el regionalismo<sup>9</sup>. En conjunto ambas regiones suponen una cuarta parte de los Estados que integran el sistema internacional, con cerca de mil millones de personas interrelacionadas de diversas formas<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Es más, de manera particular, trasciende el hecho, destacado por ALDECOA LUZARRAGA, del surgimiento de América del Sur como noción política, económica y social, y creciente actor internacional con rasgos propios, en la medida que se propone crear un espacio diferenciado que se aproxima al modelo de sociedad del bienestar. El proyecto de América del Sur de integrarse y, además, siguiendo un modelo próximo al europeo no puede sino reforzar las perspectivas de realización futura del Espacio Euro-Latinoamericano. El MERCOSUR y el Proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones se basan en el establecimiento de un modelo social, en la revitalización de los valores de igualdad y solidaridad, en el relanzamiento de las políticas públicas, en la lucha contra la pobreza y la revalorización de la democracia (ALDECOA LUZARRAGA, F., "Prólogo" a la obra de MARTIN ARRIBAS, J.J. (Coord.), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid: Catarata, 2006, p. 16).

<sup>10</sup> FRERES, Ch. y SANAHUJA, J.A., *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina*, *op.cit.*, p. 25.



En efecto, América Latina es una región donde Europa puede reconocer, hasta cierto punto, sus tradiciones y sus propios valores políticos y culturales. Sin embargo, ello no siempre resulta evidente para los europeos, dando lugar a una asimetría en las percepciones.

La excepción a esta asimetría la constituye *España*, que no en vano ha promovido la formación de la *Comunidad Iberoamericana de Naciones*, y ha hecho de las relaciones con América Latina uno de los pilares de su Política Exterior<sup>11</sup>. Una inclinación similar, aunque

<sup>11</sup> En efecto, el triunfo del Partido Socialista en las elecciones de 2004 ha introducido, según DEL ARENAL MOYUA, importantes novedades en la política exterior española que inciden de manera relevante en la política latinoamericana. Desde el primer momento el Gobierno de Rodríguez Zapatero ha fijado como segunda prioridad de la política exterior la coordinada latinoamericana, abriendo un nuevo escenario en las relaciones entre España y América Latina que va a tener incidencia en el protagonismo de España en la región y en el seno de la UE a favor del desarrollo de las relaciones con América Latina. En concreto, la política de España en relación con Latinoamérica presenta como rasgos más significativos los siguientes: 1) Recuperar los relativos márgenes de autonomía que tradicionalmente había tenido la política latinoamericana de España. Las iniciativas tomadas por el Gobierno de Zapatero de replantear la política de sanciones de la UE respecto de Cuba y de reforzar las relaciones con Venezuela son expresiones claras de este objetivo. 2) Recuperar y reforzar la concertación política con América Latina, tanto a nivel bilateral como a nivel de las Cumbres Iberoamericanas, que se había debilitado con la política del Gobierno anterior. 3) Imprimir un giro social a la política latinoamericana, sin dejar por ello de defender los intereses económicos de España en la región. Se trata de prestar una atención creciente a las cuestiones políticas, sociales y culturales de América Latina y, en especial, a las políticas de lucha contra la pobreza, la desigualdad y a favor de la cohesión social. 4) Reforzamiento de las relaciones bilaterales e incremento de la dimensión política de las mismas para dar respuesta a un déficit de la política latinoamericana de España, consistente en la ausencia de políticas bilaterales sólidas país por país. 5) Reforzamiento de la apuesta por la consolidación de las Cumbres Iberoamericanas, en cuanto mecanismo para ir conformando un espacio común iberoamericano en lo político, lo económico, lo técnico-científico, lo social y lo cultural. 6) La voluntad de reforzar las relaciones entre la UE y América Latina (DEL ARENAL MOYUA, C., “Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina”, en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, *op. cit.*, pp. 303-306). Del mismo autor ver “Transición y cambio en la política latinoamericana de España”, *Anuario Elcano América Latina 2004-2005*, Real Instituto Elcano, pp. 17-43. Asimismo, en relación con esta cuestión MORATINOS, M. A.: “Una nueva política exterior para España”, *Política Exterior*, Vol.

ciertamente más tímida y contenida, se observa en el caso de Portugal.

No hay que silenciar, sin embargo, que siempre ha habido una gran atracción del mundo latinoamericano hacia Europa, pero, *sensu contrario*, Europa no ha tenido la misma atracción hacia América Latina<sup>12</sup>.

Ciertamente, hasta tiempo reciente, ésta no ha estado en el punto de mira de Europa, pudiendo hablarse de un *olvido* de la América Latina en la agenda de las prioridades de la entonces Comunidad Económica Europea<sup>13</sup>, cuyas relaciones se orientaron inicialmente hacia los países y territorios de ultramar con los que sus Estados miembros originarios mantenían particulares vínculos por razones históricas y políticas<sup>14</sup>.

---

XVIII, Nº 99, mayo-junio 2004, pp. 65-69; RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.L., "La nueva política exterior de España", *Foreigns Affairs en español*, vol. 4, nº 3, julio-septiembre 2004, pp. 2-9.

<sup>12</sup> El grado de conocimiento mutuo entre Europa y América Latina no es suficiente. De ahí que España por los especiales vínculos que le unen con Latinoamérica, es el país al que corresponde una mayor responsabilidad en la mejora de ese conocimiento mutuo. Compete a España la tarea de convencer a los demás Estados miembros de la UE, muchos sin interés alguno, y a la propia UE, de que América Latina es la región con la que nos unen más valores, la más próxima y afín a Europa, que es un continente desnuclearizado, que respeta el Derecho Internacional en términos que no admiten comparación con ninguna otra región del mundo, y que, por lo tanto, es la región con la que más fácil resulta concertarnos (DEL ARENAL MOYUA: "Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina, *op. cit.*, pp. 310-311).

<sup>13</sup> MARTÍNEZ PUÑAL, A., "El MERCOSUR y la Unión Europea ante la construcción de una asociación interregional", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, XII, 2003, p. 50.

<sup>14</sup> "Son años en los que la CEE esta intensamente ocupada en la puesta en marcha del propio proceso de integración, al mismo tiempo que en el plano de las relaciones exteriores está profundamente condicionada por el **acceso a la independencia de las colonias** de algunos de sus Estados miembros y por la necesidad de dar respuesta a ese hecho, estableciendo un sistema de cooperación que les permita continuar manteniendo sus privilegiadas relaciones (los Convenios de Yaoundé I y II). En esta actitud influyó también la percepción europea de que la región quedaba bajo la **hegemonía de los Estados Unidos**, lo que actuaba como un factor de disuasión añadido para cualquier deseo de presencia en la zona. Son también años en los que América Latina pugna, tímidamente, todavía,

Diversos son los *motivos* que dieron lugar a este olvido, destacando, entre otros, los siguientes<sup>15</sup>: a) la descomposición del sistema monetario internacional y la crisis económica mundial, que provocaría, en los años setenta, una fuerte recesión en los Estados miembros de la entonces CEE; b) el Convenio de Lomé y el Sistema Generalizado de Preferencias que priorizaba las relaciones de la Comunidad con los llamados Países ACP (África, Caribe, Pacífico), concediéndoles un tratamiento preferencial; c) la política económica practicada por la Comunidad; d) el endeudamiento de los países latino-americanos; e) la crisis económica de la década de 1980 que llevó a Europa a adoptar una serie de medidas de carácter proteccionista, con el objetivo de paliar la precaria situación económica en la que se encontraban los Estados miembros. Estas medidas perjudicaron a los países latino-americanos, dada su estrecha relación con la agricultura, obstaculizando la entrada en el Mercado Común de los productos agrícolas procedentes de América Latina; f) el posicionamiento favorable de los Estados miembros de la Comunidad Europea a favor del Reino Unido con ocasión de la Guerra de las Malvinas con el resultado de la adopción en 1982, por parte de la Comunidad Europea, de medidas de embargo contra Argentina; g) las transformaciones políticas operadas en el Este europeo que harán que estos países se conviertan en una prioridad para Europa.

¿Pero, cuando comienza el *interés de la Unión Europea* por América Latina? Ese interés nace a mediados de la década de los 80 con la *adhesión de Portugal y de España* a la Comunidad Europea. Esta adhesión significó un refuerzo de la presencia latinoamericana

---

por romper con la hegemonía norteamericana y por poner en pie sus propios mecanismos de integración regional (ALALC, Pacto Andino...). Sin embargo, a partir de principios de la década de los años setenta la situación empieza a cambiar... Las relaciones entre Europa y América Latina reciben un nuevo impulso, en que influyeron por parte Europea consideraciones de orden tanto económico como político" (SOBRINO HEREDIA, J.M., "Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano", en *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales*, *op. cit.*, p. 362).

<sup>15</sup> GARCÍA MENÉNDEZ, J.R., "Relaciones Económicas Eurolatinoamericanas: Da Ampliación Meridional á Unión Europea", *Revista Galega de Economía*, vol. 2, nº 2, 1993, pp. 9-13.

en las prioridades comunitarias<sup>16</sup>. Concretamente, *España* consiguió que la especial relación con Iberoamérica se plasmase en dos declaraciones anexas al Tratado y al Acta de Adhesión, firmadas el 12 de junio de 1985: la “Declaración Común de Intenciones relativas al desarrollo y la intensificación de las relaciones con los países de América Latina”, común a los diez Estados miembros de las Comunidades Europeas, España y a Portugal, y la “Declaración del Reino de España sobre América Latina”.

Un año después, en 1986, el Consejo de Ministros de La Haya, a iniciativa española, encargaría a la Comisión Europea la elaboración de una *propuesta sobre las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina*, que se concretaría en la adopción por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea, celebrado en junio de 1987, de un primer documento sobre América

<sup>16</sup> “La integración de España en las CCEE supuso, en palabras de BLANC ALTEMIR, un punto de inflexión en esta tendencia, ya que a partir de ese momento, América Latina ha ido cobrando un mayor peso relativo en la política comercial convencional de la Comunidad Europea. Sin lugar a dudas, España, cuyos principales intereses exteriores se concentran en la región latinoamericana, ha sido la gran impulsora de esta nueva orientación” (BLANC ALTEMIR, A., “Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur? El largo y tortuoso proceso negociador”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII, núm. 1, 2005, p. 503).

A partir de 1986, la política latinoamericana de España se plantea, como advierte DEL ARENAL MOYUA, bajo nuevos parámetros, pues España además de una política latinoamericana propia, tiene la política de la Unión Europea hacia América Latina. La consecuencia ha sido una europeización de la política española en relación con América Latina en un triple sentido. Primeramente, “en el sentido de que las relaciones exteriores y las políticas comunes de la UE se han hecho plenamente presentes en las relaciones tanto bilaterales como regionales de España con América Latina, condicionando de manera importante esas relaciones. En segundo lugar, en el sentido de que dicha europeización ha servido para potenciar el papel de España en la región, que ha visto como su política latinoamericana adquiría una dimensión nueva que la reforzaba, al proporcionar la oportunidad de orientar la atención de la Unión Europea hacia esa región y otorgar a España en consecuencia un peso en América Latina que no tenía anteriormente. Finalmente, en el sentido de que esa europeización reducía los costes que una política autónoma respecto de América Latina podía tener en las relaciones con los Estados Unidos” (DEL ARENAL MOYUA, C., “Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina”, *op. cit.*, p. 302).

Latina titulado ‘Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina’.

Y con anterioridad a esta fecha ¿cómo eran relaciones entre la UE y América Latina? A este respecto, cabe afirmar que desde la entrada en vigor, en 1958, del *Tratado de Roma* por el que se instituye la CEE, hasta la adhesión de España y Portugal en 1986, las relaciones UE-América Latina fueron *limitadas y pobres*, y se instrumentizaron, a través de *mecanismos jurídicos horizontales de cooperación*<sup>17</sup> y, sobre todo, de *acuerdos bilaterales* que, inicialmente, durante los años sesenta y setenta fueron de alcance modesto, del tipo de los denominados “*acuerdos de primera generación*” de carácter no preferencial<sup>18</sup>; para, posteriormente, a partir de mediados de los años setenta, tener objetivos más ambiciosos, al responder no sólo a intereses estrictamente comerciales, sino también políticos y de cooperación, pasándose así a los “*acuerdos de segunda generación*”<sup>19</sup>.

En la década de los 90, ya consolidada la incorporación de España y Portugal, las relaciones entre la UE y América Latina se van a intensificar de manera creciente, produciéndose un salto cualitativo

<sup>17</sup> Tales como el Primer Programa de Ayuda Financiera y Técnica a favor de los países en vías de desarrollo no asociados, adoptado por Resolución del Consejo de 16 de junio de 1974; o el Reglamento (CEE) 442/81 del Consejo, de 17 de febrero de 1981, relativo a la ayuda financiera y técnica a favor de los países en vías de desarrollo no asociados, en vigor hasta el año de 1992 en el se adopta el Reglamento (CEE) 443/92, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

<sup>18</sup> Como ejemplos destacan los Acuerdos firmados con Argentina (1971), Uruguay (1973), Brasil (1974) y México (1975), cuyo principal objetivo era la expansión de los intercambios comerciales.

<sup>19</sup> Así se suscriben acuerdos de cooperación con Brasil (1980), el Grupo Andino (1983) y Centroamérica (1985). Refiriéndose a estos Acuerdos SOBRINO HEREDIA nos recuerda que rompen con la política estrictamente bilateral, país por país, seguida hasta entonces por la CEE, abriendo una política subregional respecto de América Latina. Los acuerdos persiguen el fomento de la integración subregional que, a partir de este momento, pasará a ser uno de los objetivos de la política de cooperación comunitaria con Latinoamérica. Además, otorgan una importancia creciente a la cooperación al desarrollo (SOBRINO HEREDIA, J.M., “Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano”, *op. cit.*, pp. 373-374).

por lo que respecta a las negociaciones comerciales y económicas. El *Tratado de la Unión Europea* de 1992, y el *Tratado de Asunción* de 1991 por el que se crea el MERCOSUR contribuirán de manera decisiva.

Así, en los años 90, se firman los denominados “*acuerdos de tercera generación*”, sustentados en el respeto a los principios democráticos y a los Derechos Humanos, y caracterizados por la ampliación de los ámbitos materiales de cooperación así como por el incremento notable del comercio, de la inversión europea y la ampliación sin precedentes de la ayuda al desarrollo<sup>20</sup>.

En 1994, comienza una nueva etapa en las relaciones entre la UE y la América Latina, marcada por los denominados “*acuerdos de cuarta generación*”<sup>21</sup>, sobresaliendo en este sentido, el *Acuerdo Mar-*

<sup>20</sup> Entre ellos sobresalen los Acuerdos con Argentina, Chile, Uruguay y México (1991); Brasil y Paraguay (1992), Centroamérica y Grupo Andino (1993). Sus notas más relevantes son la incorporación de una “cláusula evolutiva” en virtud de la cual ambas partes, de común acuerdo, podrán ampliar y completar los campos de cooperación establecidos a través de la conclusión de acuerdos relativos a sectores específicos; y la denominada “cooperación avanzada” que otorga preferencia a los mecanismos asociativos frente a los asistenciales con el fin de contribuir a la mejora de la eficacia de los sistemas productivos a través del impulso de la cooperación económica, industrial, técnica y científica (ALDECOA LUZARRAGA, F., “El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, núm. 3, septiembre-diciembre 1995, p. 767).

<sup>21</sup> Se trata de acuerdos marcos que definen las directrices de la relación de cooperación sobre principios de reciprocidad y de intereses comunes, sentando las bases para el posterior desarrollo gradual de su contenido, mediante las correspondientes negociaciones entre las Partes. Su objetivo final es el establecimiento a medio plazo de *zonas de libre comercio* a través de la profundización del diálogo político y de las relaciones económicas, incluyendo también una mayor cooperación en ámbitos diversos como los técnico-científicos, culturales, educativos, sociales, control de la inmigración ilegal y el crimen organizado, entre otros. Asimismo, estos acuerdos prevén una estructura institucional conformada por un Consejo de Asociación para supervisar la aplicación de los mismos, que es asistido por un Comité, unos Comités Especiales, un Comité Parlamentario y un Comité Consultivo mixto (SOBRINO HEREDIA, J.M., “Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano”, *op. cit.*, pp. 378-384).

co de Cooperación entre la Unión Europea y Chile, firmado el 21 de junio de 1996<sup>22</sup>, el Acuerdo Marco de Asociación entre la Unión Europea y México, firmado el 8 de diciembre de 1997<sup>23</sup>, y muy especialmente el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, firmado el 15 de diciembre de 1995<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Ver al respecto BLANC ALTEMIR, A., "El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile: algo más que un Tratado de Libre Comercio", *Anuario de Derecho Internacional*, XX, 2004, pp. 35-110. CICCÍ SALAZAR, G.: "Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea", en *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales*, op. cit., pp. 501-522; ARENAS VALVERDE, G., "La Asociación entre Chile y la Unión Europea", en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, op. cit., pp. 195-212.

<sup>23</sup> ROZO, C.A., "La Asociación Unión Europea- México: balance y perspectivas", en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, op. cit., pp. 105-130.

<sup>24</sup> Sobre el Acuerdo Marco, ver entre otros, ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA, E., *MERCOSUL e União Européia: estrutura jurídico institucional*, Juruá: Curitiba, 1998; ALDECOA LUZARRAGA, F., "El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina" pp. 763-792; ALCARAZ CARMONA, M.H.: "El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercosur", en *IX Encuentro Internacional de Derecho de América do Sur*, La Paz, 2000, pp. 237 y ss; AYLLÓN PINO, B.: "Perspectivas de una Asociación Interregional. Unión Europea-Mercosur: una visión desde Brasil", 2001, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* ([www.reei.org](http://www.reei.org)); BOUZAS, R. "Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición", *Nueva Sociedad*, núm. 190, 2004, pp. 125-135; BIZZOZERO, L. y VAILLANT, M. "El acuerdo de asociación entre MERCOSUR y la Unión Europea: una lenta y larga negociación", *Boletín ICE*, núm. 806, 2003, pp. 109-134; CIENFUEGOS MATEO, M.: "Las negociaciones para la ejecución del acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea, el Mercosur y sus respectivos estados miembros", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 13, Año 6, septiembre-diciembre 2002, pp. 723-773; DROMI, R. y MOLINA DEL POZO, C., *Acuerdo Mercosur-Unión Europea*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996; LIROLA DELGADO, I.: "Las Relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional", en PUEYO LOSA, J. y REY CARO, E. (Coords.), *Mercosur: Nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*, Buenos Aires: USAL y Ciudad Argentina, 2000, pp. 145-188; HERRERO DE LA FUENTE, A., "Hacia la creación de una Zona de Libre Comercio Unión Europea - Mercosur", *Lusíada, Revista de Relações*

A la vista de lo que suponen estos acuerdos de cuarta generación, hay que subrayar, tal como se ha venido advirtiendo desde la doctrina, que las relaciones de la Unión Europea con América Latina han experimentado, un importante salto cualitativo tanto en lo relativo a los objetivos como al contenido, que sitúa a Latinoamérica en una posición cada vez más prominente dentro de la “pirámide de preferencias” de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Nos encontramos, por tanto, ante unos acuerdos que, además de ser considerados como los mecanismos jurídicos más sofisticados en lo que atañe a las relaciones exteriores de la UE, constituyen un paso importante en el camino hacia la creación del *Espacio Euro-latinoamericano*<sup>25</sup>.

Ahora bien, tampoco hay que desconocer que las relaciones birregionales y la posición de América Latina en la agenda de la Unión Europea en los momentos actuales parecen haber entrado en una *etapa de cierto estancamiento*.

Será en este contexto de búsqueda de una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina en el que analizaremos, a continuación, como los Estados del MERCOSUR van a priorizar sus relaciones con la UE.

## **2. LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR**

### **2.1. La cimentación de las relaciones UE-MERCOSUR. El Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Mercado Común del Sur y la Comisión de las Comunidades Europeas**

Es en el espacio MERCOSUR donde la Unión Europea compite realmente por la primacía con EE.UU, apostando por la capacidad de esta Organización subregional —bajo el liderazgo de Brasil—, para

---

*Internacionais*, Nº 2, Universidade Lusíada, Porto, 2001, pp. 37-54; KÜHNEMUND, M., *La UE y el MERCOSUR: el largo camino hacia una zona de libre comercio birregional*, Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2004. MARTÍNEZ PUÑAL: “El MERCOSUR y la Unión Europea ante la construcción de una asociación interregional”, *op. cit.*, pp. 49-77.

<sup>25</sup> SOBRINO HEREDIA, J.M., “Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano”, *op. cit.*, p. 394. Sobre la creación de este espacio ver MARTÍN ARRIBAS, J.J., La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina, *op. cit.*,



atraer a los demás países sudamericanos. En dicho espacio, como ya indicamos, se concentra más de la mitad de los flujos comerciales y de las inversiones europeas en América Latina<sup>26</sup>, constituyendo además la UE la principal fuente de cooperación internacional a través de un extenso programa de asistencia técnica y financiera<sup>27</sup>. La decisión de EE.UU de crear una zona de libre comercio hemisférico acentuó el interés europeo por el MERCOSUR y sus socios.

El interés de la Unión Europea por consolidar y fortalecer el proceso de integración del MERCOSUR tiene un *fundamento* que se localiza en los “intereses de ambas partes”<sup>28</sup>.

Los *intereses de la Unión Europea* son de naturaleza política y económica. El *interés político* estribaría en el afán por la consolidación de los sistemas democráticos, por compartir los valores comunes a ambos continentes y en el deseo de lograr el establecimiento de una asociación interregional, como mecanismo de inserción en condiciones competitivas en la economía internacional. El *interés económico* encuentra su razón de ser en un criterio más cuantitativo, ya que el MERCOSUR supone para Europa un importante socio económico por constituir el territorio mercosureño, como ya indicamos, un espacio que alcanza los 200 millones de habitantes, con un PIB que ronda los 938.000 euros. Dichas cifras colocan a esta región en el cuarto lugar en la lista de las potencias económicas mundiales<sup>29</sup>.

Para el MERCOSUR los intereses tienen también una vertiente política y económica. Desde la *vertiente política*, los países del MERCOSUR buscan el apoyo político para afianzar la democratización, y un concreto marco de referencia para la integración de sus economías, a través de la experiencia aportada por otra cooperación. Desde el *punto de vista económico*, la UE representa un mercado

<sup>26</sup> En lo relativo a la Inversión Exterior Directa, la Unión Europea ha sido el primer inversor en la región entre 1995-2000 y la zona mercosureña ha sido el primer destino de esta inversión con un máximo del 81% en 1999, correspondiendo un 42% a Argentina, un 28% a Brasil y un 11% a Chile.

<sup>27</sup> Durante el período 2000-2006, la financiación comunitaria para la cooperación regional y bilateral con el MERCOSUR ascendió alrededor de unos 250 millones de euros, de los que 65,7 se destinaron a Argentina, 64 a Brasil, 51,7 a Paraguay, 18,6 a Uruguay y 48 a fomentar la consolidación del bloque propiamente dicho.

<sup>28</sup> DROMI, R. y MOLINA DEL POZO, C., Acuerdo Mercosur-Unión Europea, *op.cit.*, pp. 23-24.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 23.

atractivo para los productos del MERCOSUR con fácil acceso, y además una fuente de capital, de moderna tecnología y de cooperación<sup>30</sup>.

Junto a estos intereses, como señala LIROLA DELGADO, han jugado otras *consideraciones de naturaleza mixta*, que están presentes en el entramado de las relaciones Unión Europea-América Latina, referidas, entre otros aspectos, a la proyección sobre éstas de las relaciones entre América Latina y los EE.UU con miras al establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>31</sup>.

A la vista de estos intereses, la UE y el MERCOSUR iniciarían sus contactos el 29 de abril de 1991, un mes después de la firma del Tratado de Asunción, con una reunión celebrada en Luxemburgo, en la que se discutió la posibilidad de crear un *acuerdo marco de cooperación* entre ambas partes.

Como fruto de ese primer encuentro, surge el *Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Interinstitucional*, firmado el 29 de mayo de 1992, por el Consejo del MERCOSUR y la Comisión Europea, cuyo objetivo era aproximar a las dos Organizaciones regionales en el campo de la cooperación técnica, teniendo en cuenta sus respectivas competencias y los medios disponibles a fin de inaugurar un diálogo formal de los dos lados del Atlántico para compartir las experiencias de la integración europea en diversos ámbitos considerados imprescindibles para la consolidación del MERCOSUR.

Las *áreas de cooperación* previstas por este Acuerdo abarcan: el intercambio de información, la formación de los recursos humanos, la asistencia técnica y el apoyo institucional.

Asimismo, el Acuerdo contemplaba la creación de un *Comité Consultivo Conjunto de Asistencia Técnica e Institucional* para fomentar el diálogo institucional, integrado por representantes de la Comisión Europea y del Grupo Mercado Común.

En el marco de este Acuerdo de 1992 se fomentaron algunas actividades de cooperación destinadas a la transferencia de conocimientos técnicos en relación con la experiencia de integración europea, la formación de recursos humanos, el apoyo institucional a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, al Grupo Mercado Común y a las Presidencias del Consejo del Mercado Común.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 24-25.

<sup>31</sup> LIROLA DELGADO, I., "Las Relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional", *op.cit.*, p. 26.

Dos años más tarde, con ocasión de la IV Reunión Ministerial de la Unión Europea con el Grupo de Río, celebrada en São Paulo, los cancilleres de los países del MERCOSUR y sus homólogos de la Unión Europea entendieron que había llegado la hora de iniciar las negociaciones para alcanzar un *acuerdo más amplio* en aras del reforzamiento de las relaciones entre las dos regiones.

Ello culminaría con la adopción en 1994 de una Declaración Conjunta en la que ambas Partes afirmaban su interés en la puesta en marcha de una estrategia dirigida al establecimiento de una zona de libre comercio entre la UE y el MERCOSUR. Con esta Declaración se formalizaba la intención las Partes de establecer un *acuerdo marco* con vistas a la constitución de una *asociación interregional*.

## **2.2. El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y el MERCOSUR y sus Estados partes, de 1995**

### **2.2.1. Principales características**

EL Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC, en lo sucesivo) se firmó en Madrid, el día 15 de diciembre de 1995, fue ratificado por España el 14 de abril de 1997, y entró en vigor el 1 de julio de 1999<sup>32</sup>. Con él se inicia “un nuevo modelo de relaciones entre bloques regionales, que en este caso afectaba por primera vez a dos uniones aduaneras, y reafirmaba la voluntad de mantener y potenciar el proceso de cooperación comercial y económica como requisito para alcanzar posteriormente una auténtica asociación birregional”<sup>33</sup>.

El Acuerdo Marco de 1995 se compone de nueve títulos con un total de treinta y seis artículos. La cooperación que establece tiene como fundamento esencial “el respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos fundamentales” (art. 1).

<sup>32</sup> No obstante, debe advertirse que el Consejo de Ministros de la UE decidió, el 20 de noviembre de 1995, aplicar provisionalmente las disposiciones relativas a la cooperación comercial y a la creación de instituciones encargadas de implementar el Acuerdo, afirmando así la voluntad política de profundizar en las relaciones de cooperación con el grupo de países del Cono Sur.

<sup>33</sup> BLANC ALTEMIR, A., “Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur? El largo y tortuoso proceso negociador”, *op. cit.*, p. 504.

Entre las notas más relevantes de este Acuerdo sobresalen las siguientes:

a) Se trata de un *acuerdo mixto*; esto es, un acuerdo, cuyo contenido material afecta tanto a competencias comunitarias como a competencias de los Estados miembros.

b) Es el primer Acuerdo entre dos Uniones Aduaneras, y procura ser un ejemplo de regionalismo abierto<sup>34</sup>.

c) Representa una rápida respuesta a la evolución del MERCOSUR como Organización internacional.

d) Supone la intensificación de las relaciones económicas con la UE, en un nuevo contexto internacional caracterizado por una economía liberalizada y por los compromisos asumidos por ambas Organizaciones en el marco de la OMC.

e) Es un Acuerdo de cooperación, que coexiste con otros acuerdos bilaterales firmados entre la Comunidad Europea y los países del MERCOSUR. Además, sus cláusulas no afectan la facultad de los Estados miembros de ambas Organizaciones internacionales de emprender, en el marco de sus competencias respectivas, todas las acciones bilaterales que estimen pertinentes y concluir nuevos acuerdos.

f) Inaugura un mecanismo de diálogo político regular a nivel presidencial, ministerial y técnico entre la UE y el MERCOSUR.

g) Es un Acuerdo de naturaleza transitoria y evolutiva, concebido como el primer paso hacia la génesis de una “asociación interregional” de carácter político y económico, tal como se dispone en su art. 2.1).

<sup>34</sup> El ‘Regionalismo abierto’ ha sido definido por la CEPAL como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por los acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y construir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. El fin último es conciliar la mejor inserción internacional con la profundización de la interdependencia entre los países de la región” (CEPAL, *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1994).

### **2.2.2. Ámbitos de cooperación**

Dentro de los ámbitos de cooperación se contemplan el comercial, la cooperación económica, la cooperación en materia de formación y educación, de comunicación, información y cultura, y de lucha contra el narcotráfico.

A estos ámbitos se suman otros tales como los relativos al fortalecimiento de la integración (Título IV, art. 18 del Acuerdo) y a la cooperación interinstitucional (Título V, art. 19 del Acuerdo).

En el *ámbito comercial*, se prevé la cooperación en materia de normas agroalimentarias e industriales, la cooperación aduanera y en materia de estadística y de propiedad intelectual (Título II, arts. 4 a 9 del Acuerdo). No menciona expresamente la formación de una zona de libre cambio, sino simplemente la liberalización progresiva y recíproca de todos los intercambios comerciales, arancelarios y no arancelarios, de acuerdo con las normas de la OMC, en aras a favorecer el establecimiento de la asociación interregional (art. 4). Pero en 1995 no había dudas de que aquél era uno de sus objetivos básicos.

En sede de *cooperación económica*, el Acuerdo establece la cooperación empresarial, el fomento de las inversiones, la cooperación energética, en materia de transporte, de ciencia y tecnología, de telecomunicaciones y tecnologías de la información, y la cooperación en materia de protección del medio ambiente (Título III, arts. 10 a 17 del Acuerdo).

El Acuerdo prevé también, por un lado, la posibilidad, de que las Partes puedan concluir acuerdos relativos a sectores específicos con el fin de incrementar y completar los niveles de cooperación. Por otro lado, las Partes también podrán formular propuestas, en el momento de la aplicación del Acuerdo, tendientes a “ampliar el ámbito de la cooperación mutua teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante su ejecución (Título VI, art. 23)”.

### **2.2.3. El Mecanismo del Diálogo**

Para alcanzar sus objetivos, el Acuerdo de 1995 establece en su art. 3 un *mecanismo de diálogo político*, señalando al efecto que: “Las Partes instituyen un diálogo político con carácter regular que acompaña y consolida el acercamiento entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Dicho diálogo se desarrolla conforme a los términos establecidos en la Declaración conjunta que se anexa al acuerdo”.

Este diálogo político, según se indica en la citada la Declaración conjunta, se desarrollará a través de contactos, intercambios de información y de consultas, especialmente bajo la forma de reuniones al nivel adecuado entre las diversas instancias del MERCOSUR y de UE, así como a través de la plena utilización de las vías diplomáticas.

La articulación de esta cooperación política será llevada mediante reuniones a distinto nivel con la participación de los Jefes de Estado y de las máximas autoridades de la Unión Europea, de los Ministros de Asuntos Exteriores de los países del MERCOSUR y de los Estados miembros de la UE, de representación de la Comisión Europea, y otros altos funcionarios de ambas Partes.

En relación con este mecanismo de diálogo político se ha apuntado, en opinión que compartimos, que “resulta un presupuesto fundamental que posibilita la concertación de posturas comunes en cuestiones birregionales y multilaterales en el plano internacional, lo que reviste especial interés, si se tiene en cuenta que la cooperación en el marco del Acuerdo no sólo es comercial y económica, sino que abarca otros ámbitos, en los que tal concertación resulta de especial relevancia”<sup>35</sup>.

#### **2.2.4. Estructura institucional**

Al objeto de ejecutar lo programado en el Acuerdo se establece una estructura institucional (Título VIII, arts. 25 a 29, respectivamente, del Acuerdo) compuesta por: un Consejo de Cooperación, una Comisión Mixta y una Subcomisión Comercial Conjunta.

El *Consejo de Cooperación* es la máxima autoridad operativa y directiva del Acuerdo Marco interregional, siendo el responsable de supervisar la ejecución del citado Acuerdo. Se reúne a nivel ministerial con carácter periódico y cada vez que las circunstancias lo exigen. Su composición es mixta. Por parte de la UE participan miembros del Consejo y de la Comisión Europea, y por parte del MERCOSUR miembros del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común.

La presidencia del Consejo la ostentará alternativamente un representante de la Comunidad y un representante del MERCOSUR.

<sup>35</sup> LIROLA DELGADO, I., “Las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional”, *op.cit.*, p. 168.

## COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR

La adopción de las decisiones en el seno del Consejo de Cooperación se realiza por unanimidad, dado que el Acuerdo no contiene referencias al quórum ni a las mayorías.

La *Comisión Mixta de Cooperación* se configura como el órgano auxiliar del Consejo que deberá planificar las acciones que concreten los objetivos previstos en el Acuerdo.

Es el órgano más dinámico de la estructura institucional, toda vez que Consejo podrá delegar todas o parte de sus competencias en la Comisión Mixta que asegurará la continuidad de las reuniones del Consejo.

Como tareas particulares se le asignan las siguientes: a) impulsar las relaciones comerciales; b) intercambiar opiniones sobre toda cuestión de interés común relativa a la liberalización comercial y a la cooperación, incluidos los programas futuros de cooperación y los medios disponibles para su realización; c) elevar propuestas al Consejo de Cooperación con vistas a impulsar la preparación de la liberalización comercial y la intensificación de la cooperación, teniendo en cuenta igualmente la necesaria coordinación de las acciones previstas; y en general, elevar propuestas al Consejo de Cooperación que contribuyan a la realización del objetivo final de la Asociación Interregional UE-MERCOSUR; d) intervenir frente a eventuales incumplimientos del Acuerdo, debiendo buscar soluciones aceptables para las partes.

Está compuesta por miembros del Consejo de la UE y por representantes del MERCOSUR. La presidencia de la Comisión Mixta será ejercida de forma alterna por un representante de cada Parte.

La Comisión Mixta también puede crear subcomisiones y grupos *ad hoc*.

Esta Comisión se reunirá alternativamente en Bruselas y en uno de los Estados Partes del MERCOSUR, una vez por año, y con el orden del día fijado de común acuerdo. El Acuerdo de 1995 prevé, asimismo, la posibilidad de que la Comisión Mixta celebre reuniones extraordinarias mediante acuerdo entre las Partes.

La *Subcomisión Comercial Conjunta* asegura el cumplimiento de los objetivos comerciales previstos en el Acuerdo y prepara los trabajos para la ulterior liberalización de los intercambios. Asimismo, debe presentar anualmente a la Comisión Mixta de Cooperación informes sobre la marcha de los trabajos y propuestas destinadas a la futura liberalización de los intercambios comerciales.

Está compuesta por miembros del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea por una parte y por representantes del MERCOSUR por la otra parte.

### **2.2.5. Algunas realizaciones en el marco del AMIC**

A pesar de sus limitaciones e insuficiencias, de su tardía entrada en vigor y de su lento ritmo de aplicación, compartimos con BLANC ALTEMIR la percepción de que “el Acuerdo ha permitido institucionalizar el diálogo entre los dos bloques regionales y consolidar la posición de la UE en la región frente a la amenaza programática norteamericana del ALCA, así como transmitir señales inequívocas de estabilidad y seguridad jurídica para la inversión y el acceso a los mercados por parte de las empresas europeas”<sup>36</sup>.

Por otra parte, y en relación con aspectos más concretos cabe destacar como la cooperación técnica es, probablemente, el aspecto más dinámico de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR, pudiendo afirmarse, en términos generales, que esta cooperación puesta en práctica desde los primeros años de vida del MERCOSUR ha tenido éxito en el desarrollo de capacidades, y en la armonización de trabajos de investigación y profundización de la integración de grupos y generación de alianzas.

Desde una dimensión externa la cooperación técnica permitió al MERCOSUR robustecer y diversificar sus relaciones exteriores con Alemania, Japón, Corea, OEA, FAO y el propio BID. Y desde una perspectiva *ad intra* favoreció el fortalecimiento institucional de los órganos del MERCOSUR.

En cuanto a los resultados de los programas de asistencia técnica realizados en el marco de esta cooperación, señalar que han aportado una mayor integración entre los equipos de trabajo y las instituciones beneficiarias. Asimismo, la cooperación técnica ha constituido una oportunidad para fortalecer e incrementar los espacios de diálo-

<sup>36</sup> BLANC ALTEMIR, A., “Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur? El largo y tortuoso proceso negociador”, *op. cit.*, p. 505. Entre las limitaciones e insuficiencias advertidas, destaca la no inclusión de un mecanismo de solución de controversias relativas a la interpretación y aplicación del Acuerdo Marco. Ello quizás obedezca a la naturaleza transitoria y evolutiva del citado Acuerdo, tal como se establece en su Preámbulo.



go y concertación con miras a avanzar en una política y estrategia regional sobre los temas objetos de la cooperación<sup>37</sup>.

A la vista de lo expuesto trasciende la importancia del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación de 1995, no sólo por los efectos beneficiosos generados en el proceso de consolidación e institucionalización del MERCOSUR, sino además, como analizaremos a continuación, en esa meta de establecer una *asociación interregional* entre la UE y el MERCOSUR.

### **3. LA ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR, EN LA ENCRUCIJADA**

El AMIC es un instrumento convencional bien construido formalmente, por lo que merece una valoración positiva. Ahora bien, la asociación interregional que pretende crear es un proyecto de gran envergadura, por lo que el camino para llevarla a buen puerto está erizado de obstáculos en ambas orillas del Atlántico, como pone de relieve el inicio y el desarrollo de las rondas negociadoras.

#### **3.1. Las rondas negociadoras entre la Unión Europea y el MERCOSUR**

En la I Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro los días 28 y 29 de junio de 1999, se aprobó un documento titulado *Prioridades para la acción*, que especifica las 55 medidas de carácter político, cultural y económico que constituirán las futuras acciones conjuntas para implementar la Declaración de Río, aprobada en la misma Cumbre, en sectores como el comercio, la cooperación, la drogadicción, el terrorismo, el medio

<sup>37</sup> Hasta el momento han sido ejecutados algunos programas de asistencia técnica entre los que destacan los siguientes: Programas de "Apoyo a la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)" y de "Apoyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta" (2002); Programa de "Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias" (2003); Programas de "Harmonización de Normas Técnicas, Reglamentos, técnicas de procedimiento de evaluación de la conformidad" y "Dimensión Social del Mercosur" (2004); Programas relativos a las "Normas agrícolas y sanitarias", "Asistencia, Ciencia y Tecnología" y "Coordinación macroeconómica" (2005). Asimismo, durante el 2006 comenzaron a ejecutarse los programas relacionados con Estadística, Sociedad de la Información, Educación e Hidrovía.

ambiente, la tecnología y la ciencia. El cumplimiento de estas prioridades debía llevar al establecimiento -sin fecha determinada- de un área de libre comercio, que englobaría primero a los países de la UE y del MERCOSUR, junto con Chile y México, por ser los países latinoamericanos con los que la UE mantiene relaciones más cerradas y se habían iniciado antes las negociaciones, y que iría extendiéndose paulatinamente a los restantes países de la zona, a medida que se fueran ensanchando los vínculos.

Fuertes disensiones en el seno de la UE respecto a la inclusión del capítulo agrícola dentro de la agenda de negociaciones con el MERCOSUR demoraron el otorgamiento de un mandato de negociación a la Comisión Europea, que no fue aprobado hasta el 13 de septiembre de 1999. De acuerdo con este mandato, las negociaciones formales para los asuntos arancelarios se iniciaron el 1 de julio del 2001. Para los asuntos no arancelarios se fijó la fecha de 24 de noviembre de 1999<sup>38</sup>.

En la reunión inaugural del Consejo de Cooperación UE-MERCOSUR de 24 de noviembre de 1999, en Bruselas, se estudiaron las propuestas presentadas por las partes y se definieron la estructura institucional, la metodología y el calendario de las negociaciones.

A nivel institucional se acordó establecer una estructura centralizada que giraba en torno al Comité de Negociaciones Birregionales, integrado conjuntamente por la UE y el MERCOSUR y encargado de la conducción general del proceso de negociación. Bajo su dependencia directa, se constituyó un Subcomité de Cooperación para las negociaciones sobre cooperación interregional. Y se crearon dos secretarías de coordinación, compuestas por representantes de la Comisión Europea y de la Presidencia del MERCOSUR para hacerse cargo de la coordinación administrativa de las negociaciones, la preparación y organización de las Cumbres y la distribución de los documentos oficiales preparados para las negociaciones.

De la metodología de la negociación conviene destacar el principio del *single undertaking* o compromiso único, por lo que las nego-

<sup>38</sup> Ello vino precedido de diversos contactos anteriores entre la Comisión de la CE y los Gobiernos de los Estados mercosureños, que concluyeron con la elaboración de un "Informe sobre el estado de las relaciones comerciales entre el MERCOSUR y la Unión Europea", de 27 de abril de 1998, conocido en los ambientes de Bruselas como *la fotografía conjunta* (accesible en [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/mercosur/background\\_doc/photo\\_report.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/background_doc/photo_report.htm)).

ciaciones podrían ser llevadas a cabo autónomamente en el Comité, el Subcomité y sus grupos de trabajo, pero el resultado debía recogerse en un documento único e indivisible, de tal suerte que no habría acuerdo mientras no estuviese todo pactado en todos los ámbitos.

Finalmente, se decidió el cronograma de reuniones. El Comité se reuniría tres veces al año, alternativamente en uno de los países del MERCOSUR y en Bruselas, salvo acuerdo expreso en contrario. Los grupos de trabajo se reunirían en forma paralela al Comité y podrían mantener contactos informales entre las reuniones del Comité. No se hicieron previsiones específicas de reuniones para el Subcomité de Cooperación.

A partir de entonces comenzaron las negociaciones formales.

### **3.1.1. Esbozo de las rondas de negociación**

El Comité de Negociaciones birregionales ha celebrado 16 rondas negociadoras<sup>39</sup>. Brevemente, las cuatro primeras rondas se desarrollaron sin problemas, en un ambiente de cordialidad y distensión que facilitó que se consiguieran avances significativos.

En la quinta ronda negociadora, que tuvo lugar en Montevideo, del 2 al 6 de julio de 2001, afloraron ya los primeros problemas serios, larvados desde hace tiempo (no en vano comenzaron oficialmente las reuniones sobre los aspectos tarifarios), a pesar de que se intentaron disimular mediante declaraciones de buena fe respecto al profundo compromiso de ambas regiones con el proceso de integración en curso. Durante esta ronda, y ante el pleno del Comité Birregional, la Comisión Europea presentó una oferta negociadora completa para aranceles, así como los textos para la negociación de bienes, servicios y compras gubernamentales<sup>40</sup>.

El contenido de esta propuesta y los problemas que suscitaba fueron objeto de un estudio nuestro hace unos años<sup>41</sup>, por lo que

<sup>39</sup> Véase un examen detallado de cada una de las rondas en [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/mercosur/ass\\_neg\\_text/bnc1-8.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc1-8.htm)

<sup>40</sup> Véase el texto en [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/mercosur/intro/ip01\\_963\\_es.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/ip01_963_es.htm)

<sup>41</sup> Para los pormenores de la oferta de la Comisión Europea y la contraoferta del MERCOSUR, vid. CIENFUEGOS MATEO, M., "Las negociaciones para la ejecución del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea, el MERCOSUR y sus respectivos Estados miembros", *op. cit.*, pp. 739-749.

ahora nos limitaremos a dar un sucinto detalle. Su objetivo básico era liberalizar de manera sustancial el comercio, sin exclusión de ningún sector, en un periodo de diez años, a través de la eliminación progresiva y recíproca de aranceles y barreras no arancelarias, el establecimiento de cronogramas de desgravación y acuerdos de *stand still y roll back*. La oferta de liberalización de aranceles diferenciaba entre los productos agrícolas, los productos industriales, los productos pesqueros, los servicios y las compras públicas.

La oferta europea distinguía entre 6 categorías de productos agrícolas, según su grado de sensibilidad para la UE, de tal suerte que se establecían regímenes diferentes e incluso se excluían determinados productos agrícolas de la liberalización. A nivel industrial, la oferta de la UE cubría la eliminación de la totalidad de los aranceles a los productos industriales, en un periodo de diez años y cuatro etapas. Respecto a los productos pesqueros, la UE proponía una liberalización completa de los aranceles de todos ellos en el plazo de diez años, si bien sin especificar en cuántas etapas. Finalmente, en relación con los servicios y compras públicas, la Comisión Europea ofertó la inclusión de todos los servicios en el ámbito de aplicación del futuro acuerdo de asociación, con una liberalización sustancial desde su entrada en vigor. Y contemplaba igualmente la apertura del mercado de compras públicas de bienes, servicios y trabajos a nivel central y local, incluyendo a las empresas públicas.

El capítulo agrícola es el que concitó las principales quejas del MERCOSUR, que inmediatamente anunció su contraoferta para la sexta reunión, presentándola el 31 de octubre de 2001. En términos generales, el acento de la oferta mercosureña está puesto en la reducción, en un periodo de diez años, de aproximadamente un 33% de los aranceles que gravaron las importaciones de bienes industriales europeos entre 1998-2000, por un importe superior a los 7.500 millones de dólares anuales. A cambio, la UE debía liberalizar, también en una primera etapa de diez años, casi el 40% de los aranceles que gravaron las importaciones de bienes agrícolas mercosureños durante el trienio 1998-2000. Por lo que se refiere a los servicios y las compras públicas, la oferta del MERCOSUR se aproximaba mucho a la de la UE.

A partir de la sexta ronda negociadora las cosas fueron de mal en peor, por más que se guardaran las formas y en algunas ocasiones se crearan falsas expectativas. A mediados de noviembre de 2003, se acordó el programa de trabajo para lo que debía ser la fase final del proceso en 2004, articulado en torno a la celebración de una reunión

ministerial durante la III Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe (Guadalajara –México-, 28 de mayo de 2004), una ronda final de negociación en julio de 2004 y una reunión ministerial final en octubre de ese mismo año para clausurar el proceso.

Del 8 al 12 de marzo 2004 se celebró en Buenos Aires la duodécima ronda negociadora. A su término se habían negociado la mayor parte de los capítulos políticos y de cooperación. También se avanzó en el capítulo comercial, puesto que se concluyeron las negociaciones sobre barreras técnicas, competencia y aduanas.

En mayo de 2004, las dos partes presentaron nuevas ofertas escritas para los asuntos comerciales y de cooperación, con vistas a la decimotercera reunión, que tuvo lugar en Bruselas del 3 al 7 de mayo de 2004. Al acabar había acuerdo completo respecto a la cooperación, que abarcaría una larga lista de temas, como servicios, inversiones, energía, transporte, ciencia y tecnología, aduanas, competencia, agricultura y pesca. Mas el agrio debate sobre los subsidios europeos a sus productos agrícolas y la política comercial europea respecto a las importaciones de bienes agrícolas mercosureños hizo imposible que se cerrase el capítulo comercial. Tampoco fue posible el acuerdo por la oposición mercosureña a una mayor liberalización de los servicios y una mayor apertura de la contratación pública en el Cono Sur.

Con los capítulos relativos al diálogo político y la cooperación ya consensuados y estando claras las concesiones y las divergencias en el capítulo comercial, se pudo pensar que las negociaciones podrían cerrarse en octubre de 2004. Y con este fin, a finales de septiembre de 2004, la UE y el MERCOSUR presentaron nuevas ofertas consolidadas de negociación, justo un mes antes del plazo marcado para su finalización (31 de octubre de 2004), coincidiendo con el día previsto para la conclusión del mandato de la Comisión Europea presidida por Romano Prodi.

### **3.1.2. La última oferta europea y mercosureña (septiembre de 2004)**

Se trata de textos complejos, técnicamente farragosos, que en sí mismos dicen muy poco a los legos en la materia, porque se discute sobre liberalización de *items* arancelarios y las condiciones para ello, y contienen pocas referencias claras acerca de su potencial impacto económico. Ello no nos impide apuntar que la UE y el MERCOSUR se sintieron mutuamente decepcionados con las ofertas recibidas. La

UE porque esperaba mucho más de la oferta mercosureña de 24 de septiembre a la vista de las discusiones que habían tenido lugar en los encuentros previos y que, en su conjunto, era inferior a la oferta mercosureña de mayo de 2004, aunque con algunas pequeñas mejoras. El MERCOSUR porque la oferta europea de 29 de septiembre no entrañaba mejoras sustantivas respecto a los temas agrícolas, reduciendo igualmente el nivel de ambición de la oferta europea también de mayo de 2004<sup>42</sup>.

La UE proponía la liberalización gradual de los aranceles a las importaciones de casi todos los bienes industriales mercosureños (un 65% sería inmediato, con liberalizaciones intermedias y sólo un 9% al final del proceso, al concluir el periodo de transición de diez años). Con esta eliminación rápida de los aranceles se quería reconocer claramente el principio de tratamiento especial y diferenciado para el MERCOSUR.

La UE ofrecía, además, el acceso a casi todos los sectores de los servicios en la UE, lo que suponía una concesión importante porque –interesa resaltarlo– los servicios representan en torno al 62% de la renta nacional bruta (RNB, en lo sucesivo) UE de 27 Estados miembros (y en la época de la oferta, con 15 Estados miembros, el porcentaje era cercano al 70%). En cuanto a las inversiones en el MERCOSUR, el valor total ofertado por la UE rondaba los 350.000 millones de euros. Además, la UE garantizaba a los inversores de MERCOSUR en Europa la aplicación de normas no discriminatorias. La oferta de la UE se sitúa así más allá de sus compromisos en el acuerdo sobre servicios (GATS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC, en lo sucesivo).

La UE abría el mercado europeo de contratación de obras públicas por valor de 200.000 millones de euros. Ahora bien, se reservaba la apertura del sector de productos alimenticios y bebidas y de los sectores de los textiles y la confección y aeronáutico a la espera de que el MERCOSUR mejorase su oferta de 12 de septiembre de 2004.

Finalmente, la oferta europea clasificaba los productos agrícolas en 5 categorías (A, B, C, D y E) y determinados productos al margen de ellas, con consecuencias distintas en cuanto al grado de libe-

<sup>42</sup> Vid. el texto resumido de la oferta europea en [http://trade-info.cec.eu.int/doclib/cfm/doclib\\_section.cfm?sec=151&lev=2&orden=date](http://trade-info.cec.eu.int/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=151&lev=2&orden=date). Agradezco a la delegación argentina en la negociación con la UE que me haya enviado copia del texto de la oferta mercosureña.

realización y su *timing*<sup>43</sup>, pero sin contemplar el libre comercio de los productos agrícolas mercosureños. En algunos casos sólo habría una reducción sustancial (y no la eliminación) de aranceles, de tal suerte que al término al final del proceso habría una liberalización tarifaria del 86,25% del comercio agrícola. Además se mantendrían cuotas, incrementadas respecto a las actuales, pero contingentes, al fin y al cabo.

Otro tema que causó frustración fue la imprecisión de la UE respecto a la supresión de los subsidios a la exportación, a pesar de que se trata de uno de los temas estrella de la *Agenda Doha*, dado que el 90% de los subsidios totales a la exportación de todos los Estados de la OMC proceden de la UE<sup>44</sup>.

Adicionalmente, la UE ofreció al MERCOSUR un mejor acceso para las importaciones de productos agrícolas transformados, sector en el que el MERCOSUR tiene un gran potencial exportador, siempre que, a cambio, se concediera una protección adecuada a las indicaciones geográficas europeas (en particular, en vinos y bebidas alcohólicas, así como queso y jamón), y se garantizaran los derechos de propiedad intelectual. Se trata de temas sensibles para este sector agrícola mercosureño.

La propuesta formal europea de 29 de septiembre de 2004 era más restrictiva que la que verbalmente se había alcanzado poco an-

<sup>43</sup> Categoría A (655 ítems arancelarios; 31% de las partidas aduaneras): liberalización inmediata. Categoría B (121 ítems arancelarios; 6% de las partidas aduaneras): liberalización en 4 años (20% inmediatamente y un 20% adicional cada año). Categoría C (188 ítems arancelarios; 9% de las partidas aduaneras): liberalización en 7 años (12.5% inmediatamente y un 12.5% adicional cada año). Categoría D (311 ítems arancelarios; 14% de las partidas aduaneras): liberalización en 10 años (9% inmediatamente y 9% adicional cada año). Categoría E (429 ítems arancelarios; 20% de las partidas aduaneras): queda fuera del acuerdo, si bien para algunos ítems la UE podría llegar a ofrecer contingentes arancelarios. Además hay contingentes arancelarios (*tariff rate quota*) para 231 ítems arancelarios (6% de las partidas aduaneras), aranceles preferenciales (*preferential tariff*) entre el -20% y el -50% del arancel actual para 106 ítems arancelarios (5% de las partidas aduaneras) y un arancel preferencial reforzado de -50% para 94 ítems arancelarios (4% de las partidas aduaneras).

<sup>44</sup> La eliminación completa de los subsidios a la exportación agrícola en 2011 fue el principal logro de la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong-Kong, del 13 al 18 de diciembre de 2005, en relación con la *Agenda Doha*.

tes, a pesar de que, en su conjunto, representaba liberalizar en torno al 94% del comercio global. Pero fue la reacción europea a la anterior oferta del MERCOSUR, que fue la primera presentada (el 12 de septiembre), y que también era más restrictiva de lo que parecía haberse acordado. Es suficiente con indicar que esta oferta sólo aspira a liberalizar el 77% del comercio global, de manera que un 23% seguiría sin ingresar con un arancel 0% o bien estaría sujeto a cuotas.

Desde septiembre de 2004 no ha sido posible ocultar la divergencia profunda de criterios, por lo que las nuevas rondas negociadoras entre la UE y el MERCOSUR han tenido básicamente una naturaleza técnica. En la reunión ministerial de Bruselas, de 20 de octubre de 2004, se acordó –lo que no es poco, dadas las fricciones– proseguir las negociaciones durante 2005, para lo cual se celebraría una reunión ministerial de negociadores, preparada en el plano técnico. No sirvió para nada porque en esta reunión técnica, celebrada en Bruselas el 21 y 22 de marzo de 2005, no se dio ningún paso para aclarar este complejo panorama. Como quiera que se había concebido como preparatoria de la reunión ministerial prevista inicialmente para abril de 2005, ésta tuvo que postergarse y sólo pudo celebrarse en Luxemburgo los días 26 y 27 de mayo de 2005. En ella ambas partes revisaron los progresos alcanzados hasta ese momento y recordaron los compromisos asumidos en la Declaración conjunta de Lisboa de 20 octubre de 2004 de proseguir las negociaciones para la asociación interregional.

Y así han seguido hasta la fecha (inicios de la primavera de 2007). Sin contar con la IV Cumbre Birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, objeto de comentario específico después, el último acontecimiento bilateral relevante tuvo lugar en Montevideo el 16 de noviembre de 2005, en el que al nivel del diálogo político se examinaron los eventos recientes en Latinoamérica y Europa, y se pactó un diálogo con la sociedad civil y la comunidad empresarial sobre el futuro de la cooperación antes de seis meses. A nivel comercial se constató que era difícil avanzar debido a las posiciones encontradas entre ambas partes y las incertidumbres añadidas derivadas de la Ronda de Doha, de manera que se aplazaron las discusiones.

### **3.2. Los principales problemas**

La implementación de la asociación entre el MERCOSUR y la UE se encuentra en una encrucijada. En buena medida debido a que son de compleja solución los diversos problemas internos que han



ido aflorando. En parte, también, por factores externos al propio proceso negociador. Sin duda, la razón básica del estancamiento de las negociaciones se debe a la agricultura y, relacionado estrechamente con ella, las ampliaciones recientes de la UE, en la medida en que el tema agrícola tiene gran importancia en gran número de los nuevos Estados miembros. Pero muchos otros problemas pueden mencionarse igualmente.

### **3.2.1. La agricultura**

Del análisis de las ofertas negociadoras se infiere fácilmente que la negociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR está encallada fundamentalmente por el tema agrícola. Un estudio reciente sintetiza las principales áreas de conflicto entre la UE y el MERCOSUR en este ámbito<sup>45</sup>:

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 (*license on demand, first come, first serve*, etcétera) de las cuotas que exige la UE.

3) Los aranceles de los contingentes, porque el MERCOSUR demanda su eliminación.

4) Los aranceles fuera de la cuota, ya que el MERCOSUR presiona para su reducción.

5) Los periodos de transición para la aplicación de las reducciones arancelarias, porque el MERCOSUR no acepta los 10 años ofertados por la UE, exigiendo su aplicación inmediata.

6) Las medidas compensatorias, ya que la UE se opone a establecer un esquema de compensación por los subsidios internos y a la exportación.

<sup>45</sup> G. KUTAS, "EU-MERCOSUR Relations and the WTO Doha Round: The Agricultural Knot", en OBREAL, EU-MERCOSUR Relations and the WTO Doha Round: Common Sectorial Interests and Conflicts, seminario celebrado en Barcelona los días 7 y 8 de julio de 2005, texto disponible en [http://www.chaireMERCOSUR.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/livres/2005/Doha\\_Barcelona/Paper\\_G\\_Kutas.pdf](http://www.chaireMERCOSUR.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/livres/2005/Doha_Barcelona/Paper_G_Kutas.pdf).

7) Las indicaciones geográficas, debido a que el MERCOSUR no es favorable a su protección.

Para medir adecuadamente la importancia de estas discrepancias hay que tener en cuenta que la UE es el principal mercado internacional de exportación de mercancías para el MERCOSUR, siendo éste, a su vez, el principal destino de las exportaciones de bienes europeos en América Latina, incluso por encima del comercio *ad intra* (entre los países que integran el MERCOSUR).

En 2005, último año del que se dispone de datos oficiales<sup>46</sup>, se alcanzó la cifra de 51.193 millones de euros de comercio de mercancías entre la UE y el MERCOSUR, de los que 30.541 fueron importaciones europeas de productos mercosureños y 20.652 exportaciones europeas al Cono Sur. El superávit del MERCOSUR es de 9.888 millones de euros. Los intercambios con la UE equivalen al 19,1% del comercio global del MERCOSUR (el 17,7% son exportaciones a la UE y el 22,1% son importaciones de bienes europeos). A la inversa, el comercio de la UE con el MERCOSUR representa el 2,27% del comercio total europeo (1,94% de exportaciones y 2,60% de importaciones)<sup>47</sup>.

Hay que poner sobre la mesa otros datos comerciales significativos en las relaciones entre la UE y el MERCOSUR. Por un lado, el volumen global de comercio de bienes entre ambas Organizaciones sufre oscilaciones continuas en los últimos años, con bajadas y subidas suaves. Pero han aumentando significativamente las importaciones europeas (de 24.567 millones de euros en 2000 a 30.541 millones de euros en 2005 y correlativamente han disminuido las exportaciones europeas de 24.215 millones de euros en 2000 a 20.652 millones de euros en 2005). Por lo que la balanza comercial es cada vez más negativa para Europa (en 2000 era de 352 millones de euros y en 2005 llegó a 9.888 millones de euros). Por otro lado, hay una excesiva concentración de Brasil en el comercio mercosureño con la UE, ya que aquel país es por sí mismo el undécimo principal país comercial

<sup>46</sup> Muchas cifras y porcentajes que se exponen a continuación proceden del documento de la Comisión Europea "Bilateral Trade Relations. MERCOSUR", de septiembre de 2006 (disponible en [http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index_en.htm)).

<sup>47</sup> Vid. el documento de la Comisión Europea "EU-Latin American and Caribbean Summit. An EU25 Trade Deficit of 9 billion euros with LAC Countries in 2005", de 11 de mayo de 2006, accesible en [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/la/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/index.htm)

para Europa, con 39.287 millones de euros (de los que 23.300 millones son importaciones europeas de productos brasileños y 15.987 son exportaciones de bienes de la UE a este país), con un superávit comercial a favor de Brasil de 7.313 millones de euros. Dicho de otro modo, Brasil supone aproximadamente el 75% del total del comercio europeo con MERCOSUR.

Finalmente, el comercio euromercosureño depende demasiado de los productos agrícolas. El patrón del comercio de bienes entre la UE y el MERCOSUR es el siguiente: la UE compra esencialmente productos agropecuarios (alimenticios y materias primas) y en menor medida productos industriales y, a su vez, el MERCOSUR importa de la UE básicamente bienes manufacturados (maquinaria y productos químicos). En 2005 se puede desglosar como sigue:

1) Productos agrícolas: 14.645 millones de euros de importaciones europeas y 617 millones de euros de exportaciones europeas.

2) Maquinaria: 1.604 millones de euros de importaciones europeas y 6.764 millones de euros de exportaciones europeas.

3) Equipo de transporte: 2.164 millones de euros de importaciones europeas y 4.263 millones de euros de exportaciones europeas.

4) Productos químicos: 1.190 millones de euros de importaciones europeas y 3.904 millones de euros de exportaciones europeas.

5) Textiles y vestidos: 210 millones de euros de importaciones europeas y 233 millones de euros de exportaciones europeas.

6) Energía: 753 millones de euros de importaciones europeas y 299 millones de euros de exportaciones europeas.

Un examen conjunto de estos datos permite resaltar otro dato preocupante en 2005, que continúa la tendencia de años anteriores. De las importaciones europeas de productos del MERCOSUR, el capítulo de comida y animales vivos es la partida más importante (10.271 millones de euros, lo que supone el 33,6% del total de importaciones europeas); a continuación vienen los productos incomedibles sin refinar (*crude materials inedible*), con excepción de las gasolinas (*fuels*), que llegan a 7.807 millones de euros (el 25,6% del total de importaciones europeas); los productos manufacturados clasificados por material (3.309 millones de euros, con el 10,8%), etcétera. Nótese que la comida y los animales vivos representan el 33,6% del total de importaciones europeas del MERCOSUR, con 10.271 millones de euros, mientras que estos productos sólo suponen, a nivel mundial,

el 18,8% del total de las importaciones europeas (que ascienden a 54.653 millones de euros). Los *items* más importantes son la soja y sus derivados, las semillas oleaginosas, las nueces, el café, el zumo de naranja, el tabaco y la carne. Si tomamos en consideración todos los productos agrícolas, el porcentaje sube al 48% de las importaciones comunitarias totales procedentes del MERCOSUR (14.645 millones de euros de 30.541 millones de euros), lo que representa que el 18,1% del total de las importaciones agrícolas mundiales de la UE (80.932 millones de euros) proceden del Cono Sur.

Ahora bien, estos bienes conciernen tan sólo al 3% de las exportaciones comunitarias al MERCOSUR (617 millones de euros de 20.652 millones de euros). Por el contrario, el 28,8% de las compras mercosureñas de productos comunitarios son productos industriales (8.804 millones de euros), mientras el 88,1% de las ventas comunitarias al MERCOSUR son bienes industriales (18.202 millones de euros), con un altísimo porcentaje concentrado en productos con altos niveles de tecnología incorporada (el 32,8% la maquinaria, con 6.764 millones de euros, y el 18,9% los equipos de transporte, con 3.904 millones de euros).

A la postre, estos datos muestran igualmente que el enorme desequilibrio agrícola de la UE con el MERCOSUR sólo es parcialmente compensado por el superávit europeo en productos industriales.

Por todos estos motivos es lógico que las ofertas de la UE de 2001 y 2004 pivotasen esencialmente en torno al capítulo agrícola, en tanto supone el 48% del total importado por Europa del MERCOSUR. Y por ello son disculpables –hasta cierta medida– algunas restricciones de estas ofertas. Recordemos que la oferta europea de 2004 conllevaba liberalizar –agotados los periodos transitorios– el 86,25% de las importaciones totales de los bienes agrícolas. Sobre el 13,75% restante seguiría habiendo derechos *ad valorem* (basados en el valor en aduana de las mercancías) y, sobre todo, derechos específicos (según la capacidad, el peso o la medida de los productos, por ejemplo).

El problema está en que, según cálculos de la Comisión Europea de hace casi una década (1998), la liberalización agraria completa costaría a la UE entre 5.300 y 14.300 millones de euros anuales en concepto de compensación a los agricultores europeos por las pérdidas ocasionadas por la competencia mercosureña. Ello implicaba un porcentaje muy significativo del presupuesto agrícola comunitario en aquella época, y también en la actualidad: en 2006, el gasto agrícola real fue de 50.991 millones de euros, de un presupuesto de 111.906

millones de euros en créditos pagados, por lo que representa un 45.5%. Son, pues, comprensibles las presiones que ejercen los agricultores europeos y algunos Estados miembros de la UE, liderados por Francia y España. Por lo demás, resulta que la agricultura fue uno de los temas más sensibles en las negociaciones para las dos últimas ampliaciones de la UE, dado que el impacto de la agricultura en estos países es muy alto<sup>48</sup> y se trata del coste financiero más elevado del presupuesto europeo. Todo ello, además, en un contexto de reforma de la política agrícola común hacia un nuevo modelo, de perfiles indeterminados todavía<sup>49</sup>.

El capítulo agrícola es, de hecho, el obstáculo principal para alcanzar un acuerdo que interese al MERCOSUR, por lo que sus países no conciben un acuerdo con la UE que no lo incluya. Basta con una lectura superficial de sus ofertas para verificarlo. Y es lógico a la vista del elevado tanto porcentual que la agricultura ocupa en el PIB de los países mercosureños<sup>50</sup>, como también del hecho de que el Cono Sur es el principal mercado de importación de productos agrícolas para la UE y ésta constituye el principal destino de exportación de sus bienes agrícolas. Vale la pena hacer hincapié de nuevo en que, en 2005, las importaciones europeas de productos agrícolas mercosureños representaron el 18,1% del total de las importaciones agrícolas mundiales de la UE (14.645 millones de euros), procedentes casi en su totalidad de esos dos países; de hecho, Brasil es el principal mercado agrícola del que importa la UE a nivel mundial

<sup>48</sup> La COMISIÓN EUROPEA (*La política agrícola común en detalle*, Luxemburgo: OPOCE, 2005, accesible en [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capexplained/cap\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capexplained/cap_es.pdf)) recuerda que a la población agrícola de siete millones de personas que había en la UE de 15 Estados miembros, con la ampliación de 2004 se sumaron cuatro millones de agricultores. Los nuevos 10 Estados miembros aportaron cerca de 38 millones de hectáreas de tierras agrícolas a los 130 millones de hectáreas en la antigua UE-15, un incremento del 30%.

<sup>49</sup> En relación con la reforma de la política agrícola común y su estado actual, vid. COMISIÓN EUROPEA, *La política agrícola común en detalle*, Luxemburgo: OPOCE, 2005, accesible en [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_es.pdf). Véase igualmente <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l60002.htm>

<sup>50</sup> Así, en 2003, año anterior a las últimas ofertas europea y mercosureña, en el MERCOSUR la agricultura suponía el 9.8% del PIB agregado, en los nuevos Estados miembros europeos el 4.2% del PIB y en la UE de 15 Estados el 2.5%.

(casi el 13% del total), seguido de Estados Unidos (11%) y, en tercer lugar, Argentina (6%)<sup>51</sup>.

En definitiva, los Estados del MERCOSUR no están dispuestos a renunciar a la liberalización de los productos agrícolas, porque todos ellos -y fundamentalmente Argentina y Brasil- son grandes exportadores de estos bienes y, por su alta calidad, competirían en ventajosas condiciones con los europeos, de manera que para su desarrollo les es fundamental el acceso al mercado europeo.

Para completar el panorama de los principales problemas de las negociaciones comerciales es obligado hacer alusión a las diferencias aparecidas en relación con la liberalización de los bienes industriales, que son básicamente dos. Por un lado, el déficit mercosureño en sus intercambios industriales con Europa es insostenible a largo plazo, dadas las cifras que alcanza (9.398 millones de euros en 2005, por ejemplo), si bien se va reduciendo progresivamente (14.600 millones de ecus en 1998). Por otro lado, la liberalización de los intercambios choca frontalmente con diferentes estrategias industriales de los Estados mercosureños para proteger la producción local. Más particularmente, la exigencia europea de una estricta reciprocidad para el textil y los calzados es difícil de aceptar por el MERCOSUR porque estos dos sectores son muy problemáticos en sus países miembros.

Las discrepancias en las negociaciones alcanzan al sector de los servicios, en particular las compras gubernamentales, pero no tienen ni mucho menos la importancia que el capítulo agrícola, seguramente porque se producen fuertes sinergias entre las grandes oportunidades de negocios que se abren para las empresas europeas prestadoras de servicios en países como Argentina y Brasil, que son importadores netos de los mismos, y las enormes posibilidades de inversión directa que a los operadores europeos abre un mercado mercosureño liberalizado.

También existen algunas disensiones *de minimis* en relación con la cooperación, como respecto al concepto europeo de *multifunctional agriculture*.

<sup>51</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Agricultura countries. Mercosur", de 12 de diciembre de 2006, en [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc\\_120309.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_120309.pdf). Para unos cuadros esclarecedores por países y productos exportados e importados en la relación euromercosureña, vid. adicionalmente BID, *Integración solidaria para la competitividad mundial. Hacia el fortalecimiento de la asociación EU-ALC*, de marzo de 2006, pp. 57 ss.

### **3.2.2. El proceso de ampliación de la UE**

Las dos ampliaciones de la UE, en 2004 y 2007, llevan aparejados necesariamente cambios, positivos y negativos, en los actuales flujos económicos entre la UE y el MERCOSUR<sup>52</sup>. Donde se está notando más es en el sector primario (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura), ya que la política agrícola común es todavía, a pesar de su reforma, sumamente protectora de la producción europea, y con las dos últimas adhesiones se han incorporado nuevos Estados, en la mayoría de los cuales la agricultura es un sector relevante, bastante por encima de la media comunitaria, como hemos señalado antes, y donde los costes de producción son más bajos; entre otros motivos, porque el promedio salarial es notablemente inferior al de la UE de 15 Estados. Dadas estas circunstancias, el proceso de ampliación puede traducirse en nuevos obstáculos y barreras para el acceso de determinados productos agrícolas mercosureños al mercado agrícola europeo, especialmente animales vivos, carnes -vacuna y ovina- y algunas hortalizas y frutas -sobre todo, uvas y manzana- que exportan igualmente a la UE los nuevos socios europeos.

No obstante, habrá que esperar unos años para calibrar adecuadamente las repercusiones de este acontecimiento porque la calidad de la tierra que han aportado los 12 nuevos Estados miembros es inferior a la media europea y del MERCOSUR, las técnicas de producción en tales países son obsoletas con frecuencia y su infraestructura presenta importantes deficiencias para competir en los mercados internacionales -en particular por los anquilosados sistemas de transporte y de almacenamiento-, por lo que muchos productos agrícolas del Cono Sur siguen siendo competitivos.

Como contrapartida a lo anterior, la Europa ampliada abre un nuevo mercado de aproximadamente 100 millones de consumidores -lo que representa en torno al 20% de la población de la UE de 27

<sup>52</sup> Véase en general sobre el tema, CIENFUEGOS MATEO, M., "Implications of European Union Enlargement for Euro-Mercosur Relations", en BARBÉ, E y JOHANSSON-NOGUÉS, E. (Eds.), *Beyond Enlargement: The New Members and New Frontiers of the Enlarged European Union*, Barcelona: Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2003, pp. 257-289; GALPERÍN, C. y GARCÍA, S., *La incorporación de los países de Europa oriental a la Unión Europea y las exportaciones agrícolas argentinas*, mimeo, Buenos Aires: Centro de Economía Internacional, 2001; MARTINS, E.R., «O alargamento da União Europeia e a América Latina», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2004-2, pp. 5-24.

Estados, cercana a los 500 millones de habitantes- que puede ser atractivo para los exportadores mercosureños, ya que los mercados europeo y mercosureño son complementarios en muchos aspectos, con la excepción de ciertos productos y áreas sensibles en los que colisionan frontalmente. Y los nuevos Estados están reduciendo progresivamente su nivel de protección comercial en materia agrícola para equipararse a la media comunitaria. Por ello, la intensificación de las relaciones económicas entre la UE y el MERCOSUR puede generar beneficios económicos recíprocos interesantes.

A las futuras ampliaciones (Croacia, Macedonia y Turquía, que ya son candidatos a la adhesión a la UE, y varios países más están a la espera) de la UE se les aplican *mutatis mutandis* las reflexiones anteriores, siendo como son países con un fuerte componente agrícola.

### **3.2.3. Otros problemas**

Muchos son los condicionantes endógenos y exógenos involucrados en la ejecución del AMIC a los que se supedita la consecución de la asociación estratégica en los años venideros, si bien el espacio disponible sólo hace posible enumerar algunos<sup>53</sup>. Podemos destacar en este sentido:

#### **3.2.3.1. Del MERCOSUR.**

Es obligado comenzar mencionando la imperiosa necesidad de que, a medio plazo, la tasa de crecimiento económico siga sostenida en el alto nivel de los últimos años para poder hacer frente a la iniquidad característica de los países del Cono Sur.

Para conservar estas altas tasas de crecimiento se requieren inversiones adicionales, porque las presentes son insuficientes en un contexto de una elevada deuda externa y alto porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza.

No hay que olvidar que el reducido volumen del comercio intrazonal (alrededor del 12% del volumen total de comercio de sus

<sup>53</sup> Véase un desarrollo más extenso de estas cuestiones en CIENFUEGOS MATEO, M., *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, Barcelona: CIDOB, 2006, pp. 81-99 y 143-154 (accesible en [http://www.cidob.org/publicaciones/documentos\\_cidob/america\\_latina/la\\_asociacion\\_estrategica\\_entre\\_la\\_union\\_europea\\_y\\_el\\_mercosur\\_en\\_la\\_encrucijada](http://www.cidob.org/publicaciones/documentos_cidob/america_latina/la_asociacion_estrategica_entre_la_union_europea_y_el_mercosur_en_la_encrucijada)).



Estados miembros en 2005) constituye un dato preocupante, en tanto que cuestiona las ventajas de la creación de una zona de integración; esto es, que la preferencia comercial entre los socios incrementará notablemente su comercio recíproco. Con datos del Fondo Monetario Internacional de ese año, de un total de 299.473 millones de euros de comercio del MERCOSUR, Brasil sólo es el cuarto socio comercial (con 16.751 millones de euros en importaciones y exportaciones, que representan el 5,6%) y Argentina el quinto socio comercial (con 14.456 millones de comercio total, que suponen el 4,8%). Paraguay no aparece hasta el puesto vigésimo (con el 0,8%) y Uruguay hasta el decimosexto (con el 0,9%) de la lista respectivamente. En cambio, en este año, el MERCOSUR comerció (importaciones y exportaciones) con Estados Unidos por valor de 73.392 millones de euros (24,5%), con la UE por valor de 51.193 millones de euros (19,1%) y con China por valor de 17.703 millones de euros (5,9%).

Hay que agregar valor añadido a las exportaciones del MERCOSUR y diversificarlas con el fin de atenuar la dependencia de los productos agrícolas básicos. Sólo así podrán comerciar mejor al nivel mundial.

Desde esta perspectiva se comprende, como ya hemos advertido, la necesidad imperiosa de profundizar en la integración del MERCOSUR, ya que una zona de libre cambio imperfecta y una unión aduanera incompleta suponen un grado de integración insuficiente para competir en buenas condiciones en la escena internacional. Además, el actual sistema institucional tan marcadamente intergubernamental es una traba importante para esta Organización en su funcionamiento interno y en las negociaciones con terceros países.

Conscientes de estos problemas<sup>54</sup>, los países mercosureños han iniciado reformas para consolidar su proceso de integración regional

<sup>54</sup> La profundización en la integración del MERCOSUR es el eje vertebrador del *Primer Informe semestral de la Secretaría del MERCOSUR. Un Foco para el proceso de integración regional*, Montevideo, julio de 2004, en el que con crudeza se exponen los problemas que suscitan la unión aduanera, como también las instituciones y la aplicación de su ordenamiento jurídico, y se esbozan diferentes escenarios de evolución institucional e integración aduanera y económica para los próximos años. Los ulteriores informes semestrales de la Secretaría del MERCOSUR hacen hincapié en aspectos concretos. Tras un Segundo informe dedicado al diagnóstico y la evaluación (diciembre de 2004), el Tercer informe pone de manifiesto los nexos entre la profundización y la ampliación (junio de

en los aspectos económicos, sociales e institucionales. Sin embargo, hay indicios de que sus líderes políticos no tienen claro cómo deben actuar, dado que están escribiendo la historia del MERCOSUR con renglones torcidos.

Por un lado, se aprueban actos que apuntan a un fortalecimiento institucional (así, la Decisión 1/02, del Consejo del Mercado Común, de 18 de febrero de 2002), que ha llevado –por ejemplo- a la instauración del Tribunal Permanente de Revisión, el Parlamento Supranacional y la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Pero son reformas de alcance limitado, esto es, hay que fortalecer más su estructura institucional, avanzando hacia un esquema más supranacional en su composición y procedimiento de decisión. Y el camino estará erizado de dificultades, como bien demuestra la experiencia europea, donde se suceden las conferencias intergubernamentales desde el Acta Única Europea de 1986 sin culminar del todo la revisión del sistema institucional.

Por otro lado, se adoptan actos para un reforzamiento del grado material de integración, mediante –por ejemplo- la creación de un Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR (Decisión 45/05 del Consejo del Mercado Común, de 16 de diciembre de 2004, desarrollada por Decisión 18/05, del Consejo del Mercado Común, de 19 de junio de 2005) y la eliminación del doble cobro del arancel aduanero común y la distribución de la renta aduanera entre los países miembros (Decisión 54/04, de 16 de diciembre de 2004, del Consejo del Mercado). Nuevamente su impacto es reducido: el Fondo cuenta con 100 millones de dólares y no ha entrado en vigor hasta 2007, y la Decisión 54/04 no ha sido incorporada aún en todos los Estados miembros, y en algunos aspectos se ha diferido su aplicación para 2008. Simultáneamente, se han renovado excepciones a la libre circulación de mercancías entre sus miembros o se ha procedido a crear

---

2005), mientras el Cuarto informe resalta las asimetrías de las economías mercosureñas e insiste en la necesidad imperiosa de que se lleven a cabo nuevas políticas comunes en el MERCOSUR para avanzar hacia su convergencia estructural (diciembre de 2005). Finalmente, en el Quinto informe, de julio de 2006, se analizan las posibilidades y los desafíos que plantea el establecimiento de una unión aduanera completa, así como el coste de no crearla. Con este informe se cierra –al menos, por el momento- esta interesante colección de informes semestrales de la Secretaría del MERCOSUR porque los Estados miembros han tomado la decisión –muy criticable- de que no se elaboren más.

nuevas, como es el caso de la cláusula de adaptación competitiva desde 2006. Y ha aflorado un grave conflicto bilateral (la llamada guerra de las papeleras, que se menciona después) entre Argentina y Uruguay que ha removido los cimientos del proceso de integración.

Con todo, últimamente (2007) se puede detectar una *renovada* voluntad política a favor de un *cierto aggiornamento* institucional y material. En efecto, la última Cumbre de Presidentes del MERCOSUR (la XXXII), celebrada en Río de Janeiro los días 18 y 19 de enero de 2007, aprobó *inter alia*, a nivel institucional, la creación de un Observatorio de la Democracia y la instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federales, Provincias y Departamentos; manifestó la decisión favorable a la creación del Instituto Social del MERCOSUR y acordó seguir estudiando la creación de un Banco de Desarrollo del Sur y el Instituto MERCOSUR de Formación, y el Instituto Social. En cuanto al nivel de profundización de la integración material, se estudiaron documentos para superar las asimetrías entre sus miembros que deberían llevar a la toma de decisiones en los próximos meses; se acordó la creación de un grupo de alto nivel para elaborar un proyecto de Espacio Regional de Educación Superior; se elaboraron las primeras directrices de la Estrategia del MERCOSUR para el crecimiento del empleo y, finalmente, se resaltaron los avances realizados en el proyecto de construcción de un Gran Gasoducto del Sur.

### **3.2.3.2. De la UE**

Se han analizado antes dos problemas específicos que afectan directamente a la Unión Europea en sus relaciones con el MERCOSUR, como son las recientes ampliaciones, que han hecho socios a países con un gran componente agrícola, por lo que son competidores naturales de los países sudamericanos, y la excesiva protección europea de su producción agrícola, a la que se oponen los países mercosureños. Un condicionante muy relacionado con lo anterior es la reforma de los fondos estructurales y de cohesión, así como la reciente aprobación de las perspectivas financieras, que llevará presumiblemente a una reducción de los fondos europeos disponibles para atender gastos crecientes en una UE ampliada.

Basta con tener en cuenta que el acuerdo final de las tres instituciones europeas (Consejo, Comisión y Parlamento Europeo) sobre las perspectivas financieras, de 17 de mayo de 2006, fija el tope máximo de gasto para el septenio 2007-2013 en de 864.316 millones, esto

es, un 1.048% de la RNB agregada de todos los países de la UE – además, en términos de créditos de compromiso, porque los pagos reales serán menores, en torno al 1%-<sup>55</sup>. Esta cantidad es algo superior a la del septenio 2000-2006 (746.026 millones de euros, en una UE de 15 Estados hasta mayo de 2004), pero será seguramente insuficiente en el contexto de una Europa de 27 Estados, o incluso alguno más en un futuro no lejano, en los que todos los nuevos Estados poseen una RNB muy inferior a la media de RNB europea, incluso por debajo del 50%. Ello tendrá repercusiones en las relaciones de la UE con MERCOSUR, así como con otros terceros países, puesto que disminuirá el montante dedicado a las relaciones externas: los 49.463 millones de euros destinados a la UE como socio mundial, que suponen un 5,7% de los gastos totales del septenio, incluyen las ayudas no sólo a la cooperación sino también a la ampliación, mientras que entre 2000-2006 fueron unos 34.500 millones de euros los que se dedicaron a las acciones externas y unos 23.500 las ayudas a la preadhesión. Indirectamente se producirán también algunas repercusiones, siquiera por la reducción de fondos europeos que recibirá España, que es seguramente el principal valedor del estrechamiento de las relaciones de la UE con el Cono Sur<sup>56</sup>.

Hay que tener en cuenta igualmente la situación de *impasse* respecto a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa tras el resultado negativo de los referendos francés y holandés de la primavera de 2005, si bien parece que se avanza hacia una solución. Profundización y ampliación son procesos complejos en sí mismos y es todavía más difícil gestionarlos simultáneamente<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Acuerdo interinstitucional y marco financiero (2007-2013), entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, de 17 de mayo de 2006, accesible en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l34020.htm> y [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/c\\_139/c\\_139\\_20060614es00010017.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/c_139/c_139_20060614es00010017.pdf)

<sup>56</sup> En el mejor de los casos, el saldo positivo de España será de unos 16.000 millones de euros en 2007-2013, frente a los aproximadamente 45.000 millones de euros netos recibidos en 2000-2006, con lo que es previsible que reducirá su ayuda exterior para poder hacer frente a gastos internos.

<sup>57</sup> Para una panorámica general de ambos procesos, véase PUEYO LOSA, J. (Dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea: crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones, 2004.

### **3.2.3.3. De la UE y el MERCOSUR**

Además de los problemas antes señalados que han aflorado en las negociaciones entre ambos socios comerciales, podrían aparecer dificultades de naturaleza esencialmente jurídica en razón del carácter mixto del futuro acuerdo de asociación, dado que previsiblemente será suscrito por ambas Organizaciones y sus Estados –igual que hicieron con el AMIC de 1995-, y son conocidos en Derecho comunitario europeo los problemas que afloran a la hora de deslindar la competencia de unos u otros y en el Derecho mercosureño las reticencias con que sus países aceptan que la Organización celebre acuerdos internacionales<sup>58</sup>.

Es oportuno tener presente que la recepción y la aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR en los derechos internos de sus Estados presentan un panorama muy distinto a lo que sucede en la UE, puesto que, como regla, carecen de las notas de recepción automática, efecto directo y primacía propias de los acuerdos internacionales de la Comunidad Europea, en razón de las disposiciones constitucionales de algunos Estados mercosureños y la práctica de los tribunales nacionales<sup>59</sup>.

### **3.2.3.4. De la OMC y la ALADI**

Hay que tomar en consideración igualmente la compatibilidad intrínseca del acuerdo de asociación entre la UE y el MERCOSUR con el régimen jurídico de la OMC, fundamentalmente porque el artículo XXIV del GATT (y su homólogo artículo 5 del GATS) aceptan el establecimiento de zonas de integración como excepción a la cláusula de la nación más favorecida si se cumplen determinados requisitos, y de modo particular que el acuerdo genere beneficios comerciales no sólo dentro de la zona sino también al nivel mundial y cubra lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los Estados miembros del acuerdo regional de integración. El significado de esta condición es controvertido porque suscita si debe ser interpretada en términos cualitativos (no exclusión de grandes sectores

<sup>58</sup> Véase sobre el tema, CIENFUEGOS MATEO, M., «Las relaciones exteriores del Mercosur», *Afers Internacionals*, núm. 54-55, 2001, pp. 139-164.

<sup>59</sup> Vid. al respecto, CIENFUEGOS MATEO, M., «La recepción y la aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 3, 2001.

de actividad) o cuantitativos (en relación a un porcentaje del comercio liberalizado en el seno del área de libre comercio, que estaría sobre el 10%), así como si se trata de requisitos autónomos o más bien acumulativos. Y no existen decisiones del órgano de solución de diferencias de la OMC sobre estas tesis<sup>60</sup>.

Si la asociación instaure finalmente una zona de libre cambio completa no habrá obstáculo para excluir el tratamiento de la nación más favorecida, puesto que su constitución es precisamente una de las excepciones previstas por la normativa de la OMC. En cambio, tendría difícil encaje en el régimen de excepciones de la OMC si prospera la exigencia europea de dejar al margen de la liberalización los productos más sensibles para Europa (fundamentalmente del sector agropecuario, con un 13.75% que no ingresaría libre de todo obstáculo), por más que en su conjunto la oferta europea aspire a liberalizar en torno al 94% del comercio global. También si se acaba imponiendo la pretensión mercosureña de liberalizar sólo parcialmente las importaciones europeas, que rondaría el 77%, según vimos antes.

Lo que antecede es predicable, *mutatis mutandis*, respecto de la compatibilidad con la ALADI del futuro acuerdo de asociación de la UE y el MERCOSUR en cuanto a las relaciones de los países mercosureños con sus otros miembros aladianos, dado lo que dispone el artículo 41 del Tratado de Montevideo. A la postre, la asociación entre la UE y el MERCOSUR puede suscitar problemas de compatibilidad intrínseca con otros procesos de integración regional que se están desarrollando en otras zonas del planeta y con los que sus Estados miembros y las respectivas Organizaciones establecen vínculos convencionales. No es descartable, en efecto, que sean incompatibles entre sí los compromisos que los Estados mercosureños y europeos y sus Organizaciones están asumiendo en los diferentes esquemas de integración en que participan simultáneamente. Con la particularidad de que ni la ALADI ni la OMC contienen previsiones *ad hoc* para este supuesto de *membresías múltiples simultáneas*, puesto que sólo establecen un examen individual de compatibilidad de cada acuerdo de integración respecto a sus normas, y no un examen conjunto de la

<sup>60</sup> La única vez que el Órgano de Apelación de la OMC se ha pronunciado sobre la interpretación del artículo XXIV del GATT evitó conscientemente pronunciarse al respecto (informe de 22 de octubre de 1999, *Turquía-India. Restricciones aplicadas a las importaciones de textiles y prendas de vestir AB-1999-5, WT/DS34/AB/R*, accesible en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/disputes](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputes)).

compatibilidad entre los diferentes esquemas de integración a los que pertenezca a la vez un sujeto internacional.

### **3.2.3.5. De la Comunidad Andina de Naciones**

El MERCOSUR está inmerso en un proceso de libre cambio con la Comunidad Andina cuya suerte es incierta, dada la frágil estructura de los intercambios comerciales, las asimetrías de las economías implicadas y, sobre todo, la preponderancia de Brasil, que por sí solo representa más del 50% del PIB, de la superficie y de la población de la zona sudamericana, seguido de Argentina a mucha distancia; y, en el otro extremo, Bolivia y Ecuador, a años luz de los anteriores países<sup>61</sup>. La retirada de Venezuela de la Comunidad Andina (abril 2006) y su ulterior adhesión al MERCOSUR (julio 2006) no contribuyen mucho a mejorar este estado de cosas, porque estos dos hechos han causado fuertes turbulencias en el seno de ambas Organizaciones.

### **3.3. Ventajas potenciales de un acuerdo de asociación interregional**

Además de señalar los principales intereses económicos vinculados a la liberalización del comercio entre la UE y el MERCOSUR se apuntarán posibles efectos políticos.

Comenzando por la perspectiva económica, la UE confía en que la asociación: a) consolidará y reforzará la posición de las empresas europeas en algunos de los mercados latinoamericanos más prometedores; en particular, la eliminación de las barreras comerciales y la armonización de los estándares serían particularmente ventajosas para las exportaciones de un buen número de bienes de consumo y de capital, en los que todavía existe una alta protección arancelaria por parte mercosureña; b) hará necesarias la modernización de las plantas y la mejora de la infraestructura en Sudamérica, con lo que se crearán oportunidades para las exportaciones industriales europeas y, por extensión, el sector de los servicios; c) animará a las empresas europeas a instalarse en los países del Cono Sur, con lo que estimulará los flujos de inversión; d) reducirá los costes de produc-

<sup>61</sup> Vid. sobre el tema, CIENFUEGOS MATEO, M., "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR: ¿una asociación (in)viabile?", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*, Vitoria: Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 2006, pp. 85-161.

ción de las empresas europeas ya establecidas, toda vez que podrán importar sus *inputs* desde su origen comunitario libres de aranceles.

Para los países del MERCOSUR la asociación implicaría: a) un acceso más fácil al mercado europeo de sus productos agrícolas y pesqueros (que, recordemos, suponen más del 50% de las importaciones comunitarias); b) estimular el crecimiento económico basado en la exportación.

A su vez, las dos subregiones ofrecen ventajas comparativas complementarias, porque los países europeos tienen ventaja en la producción de bienes de alto valor añadido y los países mercosureños son más eficaces en la producción de bienes intensivos en recursos naturales y la manufactura de bienes básicos. En consecuencia, la puesta en funcionamiento de una zona de libre cambio entre ambas regiones permitiría una especialización internacional más eficaz que redundaría con carácter general en el mayor bienestar de ambos bloques subregionales.

Un estudio realizado en fechas cercanas (2004) por la CHAIRE MERCOSUR para el Foro Empresarial UE-MERCOSUR calcula las ganancias de un acuerdo birregional y los costes de la no integración birregional. El estudio cubre 72 productos (esencialmente alimenticios) que se corresponden con el 80% de las ganancias exportadoras del MERCOSUR a la UE y 100 productos (básicamente maquinaria y equipos eléctricos y farmacéuticos) que representan el 90% de los beneficios de la exportación europea al MERCOSUR durante el bienio 2000-2001. Estos productos estaban en aquella época gravados con aranceles iguales o superiores al 10%, a pesar de lo cual seguían siendo competitivos en los mercados europeo y mercosureño. La conclusión es que un acuerdo de plena liberalización supondría unos beneficios de 2.645 millones de dólares de negocios (1.200 millones para la UE y 1.450 millones para el MERCOSUR). Trasladados estos datos a un escenario de comercio global (esto es, no circunscrito a los principales productos), el beneficio estimado dependería de la dinámica para llevar a cabo la liberalización global, si bien nunca sería inferior a los 1.500 millones de dólares anuales para cada parte. Planteado a la inversa, el coste de la no integración birregional sería al menos de 3.000 millones de dólares<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> VALLADAO, F. (Ed.), *The EU-MERCOSUR Association Agreement. Mutual Advantages for Business and The Economic Cost of Failure*, París: Chaire MERCOSUR Sciences Po, mayo de 2004, accesible en <http://www.chaireMERCOSUR.sciences-po.fr>.



Respecto al sector servicios, un acuerdo entre ambos bloques comerciales abriría grandes oportunidades de negocios para las empresas europeas porque: a) reduciría las numerosas barreras existentes a la entrada; b) les permitiría aprovecharse del aumento de los intercambios comerciales resultantes del acuerdo, toda vez que ciertas infraestructuras (comunicaciones, terminales portuarias, carreteras, servicios bancarios, etcétera) dependen directamente del volumen de importaciones y exportaciones; c) facilitaría el crecimiento de los servicios en el MERCOSUR porque tienen un menor peso en su PIB agregado que en la UE, dado que Argentina y Brasil son importadores netos de servicios de banca, seguros, telecomunicaciones, transportes marítimos y aéreos, etcétera, a diferencia de Uruguay y Paraguay, que son exportadores netos.

Lo mismo ocurriría, en fin, en relación con la inversión extranjera directa, dada la correlación entre comercio e inversión: las inversiones extranjeras y las exportaciones se desarrollan mutuamente y ambas juegan un papel clave en un proceso de integración global. La experiencia muestra en este sentido que la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias se ha visto acompañada generalmente de un incremento de la inversión extranjera directa dedicada a la exportación. Por consiguiente, las empresas exportadoras europeas y mercosureñas de bienes y servicios se aprovecharían del incremento de los flujos comerciales derivados de la apertura de las fronteras.

En suma, la intensificación de las relaciones económicas entre la UE y el MERCOSUR puede generar importantes beneficios económicos recíprocos, ya que ambos mercados son complementarios en muchos aspectos, con la excepción de ciertos productos y áreas sensibles en los que colisionan frontalmente. También traerá consigo problemas, y lo que hay que intentar es minimizarlos. La desviación de comercio hacia Asia, la competitividad reforzada, el crecimiento sostenido y el fortalecimiento de la cohesión social, la reducción de las asimetrías estructurales, la potenciación de la integración regional y del multilateralismo, etcétera, son desafíos económicos comunes a los que ambos hacen hoy en día frente por separado, a pesar de que cada vez es más evidente en las relaciones internacionales actuales la necesidad de respuestas conjuntas. Una asociación reforzada entre ambos bloques regionales puede devenir instrumento valioso para su consecución<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Tres estudios recientes ponen de relieve la vinculación profunda entre estos retos y de modo particular entre la cohesión social y la integración

Claro que, para ello, primeramente hay que desencallar las negociaciones comerciales. El diálogo político y la cooperación pueden constituir la llave con la que abrir la puerta comercial, dado que la UE y el MERCOSUR coinciden en que su asociación tiene que trascender los aspectos puramente comerciales para extenderse a la cooperación y el diálogo político para poder dar respuesta a los retos que la globalización lleva consigo para gestionar el nuevo sistema económico internacional, así como encarar los problemas de paz y seguridad internacionales, explotación de recursos renovables y cooperación medioambiental, democracia y protección de los derechos humanos, lucha contra la pobreza, etcétera, citando sólo algunos ejemplos de la larga lista de prioridades acordadas en la I Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, de Río de Janeiro, en 1999, que van emergiendo en la escena internacional, para los que se requieren planteamientos y acciones conjuntas que una pura integración comercial es incapaz de proporcionar. Ello sirve para separar claramente el enfoque europeo del estadounidense respecto a América Latina en general y el MERCOSUR en particular. Basta seguramente con recordar que Estados Unidos suele ofrecer a los países del continente americano acuerdos preferenciales de comercio e inversión, que a veces llegan a ser de libre cambio, con inclusión ocasional de otras materias, como el medio ambiente y la propiedad industrial. En cualquier caso, la cooperación y el diálogo político quedan al margen de tales acuerdos, o tienen escasa trascendencia en la práctica, tal y como prueba el NAFTA y las negociaciones sobre el ALCA<sup>64</sup>.

---

regional: BID, *Integración solidaria para la competitividad mundial. Hacia el fortalecimiento de la asociación EU-ALC*, de marzo de 2006, COMISIÓN EUROPEA, *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*, Luxemburgo: OPOCE, 2006; OPEX, *Unión Europea y América Latina: retos comunes para la cohesión social*, Madrid: Fundación Alternativas, 2006, accesible en [http://www.falternativas.org/index.php/component/option.com\\_wrapper/Itemid,184/](http://www.falternativas.org/index.php/component/option.com_wrapper/Itemid,184/)).

<sup>64</sup> Véanse diferentes elementos de comparación en ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA, E., «Integración europea e integración latinoamericana: dos realidades distintas», en STAHRINGER DE CARAMUTI, O. -Coord.-, *El MERCOSUR en el siglo XXI*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998, pp. 265-309; FIGUEROA, D., *Estudio comparativo y prospectivo sobre la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, Luxemburgo: Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, 1999; MARINA VA-

En definitiva, los beneficios económicos que se esperan de la asociación euromercosureña podrían compensar a la larga los esfuerzos que está causando su ejecución. Y en el plano político y social las ventajas potenciales tampoco son desdeñables, toda vez que unos ligámenes reforzados entre la UE y el MERCOSUR les permitiría afrontar mejor determinados desafíos de la comunidad internacional actual, como la consolidación de la democracia, la protección de los derechos humanos y la globalización.

Llevar a cabo esta tarea es posible, siempre y cuando exista la voluntad política requerida para canalizar el proceso de complementariedad económica y se utilicen métodos de trabajo adecuados para optimizar los esfuerzos. La primera condición no parece satisfacerse en este momento, en tanto la asociación euromercosureña no constituye una prioridad de las agendas externas de los países europeos y mercosureños. En caso de cumplirse esta condición, la segunda obliga a concretar el contenido de sus relaciones con realismo, porque no todo objetivo puede acometerse, por deseable que sea, de manera que hay que identificar los objetivos y jerarquizarlos. Incluso rebajando los fines de la asociación, si es preciso. Habrá, pues, que fijar una especie de hoja de ruta.

#### **4. LA CUARTA CUMBRE BIRREGIONAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (VIENA, 12 Y 13 DE MAYO DE 2006)**

Los días 12 y 13 de mayo de 2006 tuvo lugar en Viena la IV Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, con la presencia de los jefes de Estado y presidentes de Gobierno de 58 países de ambas orillas del Atlántico, 25 europeos, 17 latinoamericanos y 16 caribeños, más los representantes de varias Organizaciones internacionales que los agrupan, entre ellas la UE y el MERCOSUR. Las expectativas que había suscitado la Cumbre de que se alcanzara un acuerdo entre éstos no eran altas a la vista del contexto internacional y las relaciones bilaterales. Y es lo que sucedió finalmente,

---

LLE, V., «O peso das relações inter-regionais com a União Européia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2005-1, pp. 95-128; ROY, J., LLADOS, J.M. y PEÑA, F. (Compiladores), *La Unión Europea y la integración regional. Perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*, Buenos Aires: Universidad Nacional Tres de Febrero, 2005, pp. 131-147 y 299-317.

porque el compromiso alcanzado en su seno entre la UE y el MERCOSUR no asegura el establecimiento de relaciones preferenciales recíprocas sino, tan sólo, que proseguirán las negociaciones.

Literalmente, lo que se dice en la declaración de Viena resultante de la IV Cumbre birregional es que las partes “tomamos nota de los progresos realizados en las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE para la celebración de un Acuerdo de Asociación Interregional, y concedemos la máxima importancia al objetivo de alcanzar un acuerdo equilibrado y ambicioso. Este acuerdo fortalecerá las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación entre ambas partes, tomando en cuenta los diferentes niveles de desarrollo. Las partes concernidas se congratulan por los resultados de la sesión ministerial celebrada en septiembre de 2005, y dan mandato a los negociadores para que intensifiquen sus esfuerzos con el fin de avanzar en el proceso de negociación”<sup>65</sup>.

Esta tibia declaración mantiene la situación de parálisis previa a la Cumbre. El bajo perfil es debido a diferentes motivos, algunos analizados anteriormente que conviene, no obstante, traer a colación de nuevo.

Por un lado, la convicción de los líderes políticos de que es mejor dejar todo como está hasta que terminen –sea en positivo o negativo– las negociaciones en decurso en la OMC, porque mientras no se sepa en qué nivel se consolida el arancel aduanero y otras ventajas comerciales de ambas partes en el seno de la OMC pierde en parte la razón de ser de una desgravación bilateral euromercosureña.

Por otro lado, la dimensión multilateral de la propia IV Cumbre (aproximadamente el 30% de los países de las Naciones Unidas) hacía casi imposible que se produjeran avances significativos, dado que son demasiados los intereses particulares de los Estados y bloques subregionales representados.

En fin, y sobre todo, hay que considerar las dificultades internas a que se enfrenta la UE tras la adhesión de 2004 y el fracaso del Tratado constitucional, así como los recelos y rivalidades entre los dignatarios latinoamericanos, llevando a una resurgida y preocupante conflictividad interna latinoamericana en 2006, en buena medida debido a ciertas políticas populistas, como las nacionalizaciones en Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador. En lo que al MERCOSUR concierne más específicamente, ocupa un papel central la llamada

<sup>65</sup> Los documentos de la IV Cumbre están disponibles en <http://ec.europa.eu/comm/world/lac-vienna/index.htm>

*guerra de las papeleras* entre Argentina y Uruguay que condujo a la falta de contactos directos entre los presidentes de Uruguay y Argentina, agravada la situación porque el presidente argentino Kirchner endosó este problema a la UE, reprochando la instalación de empresas europeas en el territorio uruguayo que acabarán contaminando allende las fronteras de este país<sup>66</sup>.

La conflictividad era tal que condujo, a la postre, a que no pudiera realizarse el tradicional encuentro bilateral entre la UE y el MERCOSUR al nivel presidencial, siendo sustituido por una reunión de los ministros de asuntos exteriores el 13 de mayo de 2006. En esta reunión ministerial se discutió la situación en ambas regiones, se reiteró el apoyo al sistema de comercio multilateral y se subrayó la importancia del sistema de Naciones Unidas. Más concretamente, en relación con su proceso de asociación, las partes sólo coincidieron en reafirmar “la prioridad estratégica que dan a la conclusión de un acuerdo de asociación interregional ambicioso y equitativo como un instrumento para reforzar las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación y para contribuir a la reducción de las disparidades socioeconómicas existentes”, para lo que hicieron un inventario del estado actual de negociaciones y expresaron su deseo de “un mayor avance de las negociaciones” para que sea posible convocar una nueva reunión de nivel ministerial”. Además, la UE y el MERCOSUR destacaron la importancia de la dimensión política y de la cooperación en su asociación recíproca. Por muy diplomático que sea el lenguaje, esta declaración deja traslucir el estado real de sus relaciones hoy en día.

Habrà, pues, que seguir esperando para ver si el complicado panorama descrito se aclara y permite todavía llegar a un acuerdo global entre la UE y el MERCOSUR en años venideros.

## **CONCLUSIONES**

El MERCOSUR es un socio prometedor para la UE y constituye a la vez un portal privilegiado para la entrada de las empresas europeas en el resto del continente latinoamericano. A su vez, Europa es para el MERCOSUR una de sus prioridades con vistas a acceder a su pujante mercado y conseguir el aval que precisa para su desarrollo.

No es, por lo tanto, casual la firma en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, del AMIC entre el MERCOSUR y sus Estados parte y la

<sup>66</sup> Sobre esta cuestión, véase interesantes contribuciones en otras partes de esta monografía.

CE y sus Estados miembros, en vigor desde el 1 de julio de 1999. Este acuerdo pretende sistematizar el conjunto de relaciones de diverso cariz que ambos interlocutores mantienen, y reforzarlas y potenciarlas en un futuro mediante la constitución de una asociación estratégica que implicaría, *inter alia*, el establecimiento de una zona de libre cambio entre ambas orillas del Atlántico y el desarrollo de una cooperación y un diálogo político a todos los niveles.

Ahora bien, la implementación del AMIC está hoy en día prácticamente paralizada a causa de diversos factores, como –por ejemplo– el enroque de la UE y el MERCOSUR respecto a la liberalización de las importaciones de sus respectivos productos sensibles. Deben ser tomadas en consideración igualmente las repercusiones derivadas del proceso de ampliación de la UE, pues la mayoría de los nuevos Estados miembros son países en que la agricultura tiene un peso extraordinario. Tampoco hay que olvidar las turbulencias internas del MERCOSUR, ni los problemas que puede originar, al nivel de la OMC, la pretensión de ambas partes de excluir determinados productos de los sectores agrícola e industrial del ámbito de aplicación de un futuro acuerdo de asociación.

Los beneficios económicos que se esperan de la asociación euromercosureña podrían compensar a la larga los esfuerzos que está causando su ejecución. Y en el plano político y social las ventajas potenciales tampoco son desdeñables, toda vez que unos ligámenes reforzados entre la UE y el MERCOSUR les permitiría afrontar mejor determinados desafíos de la comunidad internacional actual, como la consolidación de la democracia, la protección de los derechos humanos y la globalización.

Llevar a cabo esta tarea es posible, siempre y cuando exista la voluntad política requerida para canalizar el proceso de complementariedad económica y se utilicen métodos de trabajo adecuados para optimizar los esfuerzos, fijando una hoja de ruta. Los dirigentes políticos no han sabido estar a la altura de lo que requerían las circunstancias durante la IV Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, celebrada en Viena en mayo de 2006. Ni han conseguido lanzar un mensaje político firme de apoyo al proceso, ni han marcado la hoja de ruta para relanzar las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la UE.

Los encuentros bilaterales que tengan lugar antes de la V Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, a celebrar en Perú en 2008, deberían servir para acometer esta tarea. Mientras tanto es imposible predecir qué ocurrirá. Lo único cierto es que la asociación se halla en un momento crucial, en su encrucijada.