

## ¿UE-MERCOSUR: hacia un acuerdo de asociación subregional? Balance, retos y perspectivas.\*



© Crédit photo REUTERS Andrea Comas

Por Jérémie None\*\*

La entrada de España y de Portugal en la Comunidad Económica Europea (CEE), los avances democráticos y la relanza económica en América Latine y Caribe (ALC) son factores propicios para el acercamiento entre la Unión europea y ALC en las décadas ochenta y noventa.

Creado el 26 de marzo de 1991 por el Tratado de Asunción, el Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) despierta rápidamente el interés del « viejo continente » como lo demuestra la voluntad de las dos partes de mantener un diálogo constante durante la reunión ministerial entre la CEE y el Grupo de Rio en abril de 1991 en Luxemburgo.

Desde entonces, la relación entre esos dos procesos de integración regional<sup>1</sup> que comparten lazos históricos, políticos, económicos y culturales

*La UE y el MERCOSUR tienen vínculos históricos, políticos, económicos y culturales intensos.*

intensos ha crecido de manera inconstante, sin llegar hoy en día al objetivo ambicioso de un acuerdo de asociación subregional.

Este artículo tendrá como objetivo hacerse eco de la decisión de relanzamiento de las negociaciones en mayo de 2010 en Madrid.

Reflexionará al umbral de la VII cumbre UE-ALC de mayo de 2012 sobre la factibilidad de la conclusión del pilar comercial.

Con esta meta en mente, planteará en primer lugar un balance histórico de la relación UE-MERCOSUR. Se dedicará en segunda instancia a mencionar los retos generados por las negociaciones actuales poniendo de relieve los desafíos a superar y los beneficios potenciales. Luego, hará hincapié en las perspectivas posibles analizando las oportunidades y amenazas. Por último, pistas de reflexión serán esbozadas.

<sup>1</sup> El MERCOSUR tiene características de una unión aduanera y de una zona de libre cambio imperfectas. La UE se asimila a una unión monetaria.

\*En asociación con [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com). Difusión inicial en este sitio web en enero de 2012.

\*\*Jérémie None es Lic. en Comercio Exterior, titular de un Master 2 en Políticas europeas de Sciences Po Aix, de un BBA Honours y del Primer premio de excelencia internacional del Groupe Sup de Co - Montpellier Business School. Se desempeña como encargado de misión en la Secretaría general de los asuntos europeos - Primer ministro y fue el autor de una publicación intitulada: "Análisis descriptivo y comparativo de dos procesos de integración regional: UE-MERCOSUR - 90 proposiciones para profundizar la construcción y la integración". Buenos Aires: Universidad de Belgrano, 2010, 140 p.

## Una historia común no sin vicisitudes

Las conversaciones oficiales celebradas entre la CEE y el MERCOSUR dan lugar en 1991 a la creación de un Comité Consultivo Conjunto de Asistencia Técnica e Institucional. Desembocan en 1992 sobre la suscripción de un Acuerdo de Cooperación Institucional. En 1995, es firmado el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (AMCI) en Madrid, en el contexto del artículo 24 del GATT. Su objetivo final consiste en establecer: « una asociación interregional de carácter político y económico basada en una cooperación política reforzada en una liberalización progresiva y recíproca de todo el comercio, (...) y sobre la promoción de las inversiones y la profundización de la cooperación. ».

En junio de 1999, los Presidentes de los países del MERCOSUR y de la UE reafirman sus compromisos en Rio de Janeiro. Por otro lado, se declaran favorables al lanzamiento de las negociaciones con respecto a la “fotografía” de las relaciones comerciales.

Establecido por el Acuerdo de 1995, el Consejo de Cooperación decide de la puesta en marcha del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) en Bruselas en noviembre de 1999. La primera reunión del CNB ocurre en Buenos Aires en abril de 2000. Son definidos y constituidos, en el marco del pilar comercial, los principios generales, los objetivos y tres grupos técnicos para tratar los distintos temas de la agenda. Doce otros CNB se suceden hasta la suspensión de las negociaciones en octubre de 2004<sup>2</sup>.

A pesar de esta desaceleración, la prioridad estratégica de establecer un acuerdo de asociación birregional ambicioso y equilibrado es reafirmada en las Cumbres UE-MERCOSUR en Viena en 2006 y en Lima en 2008.

Discusiones informales son iniciadas al nivel técnico a partir de 2009. Las reuniones en Buenos Aires y Bruselas en abril y mayo de 2010 rinden sus frutos. Conducen al relanzamiento de las negociaciones en la VI Cumbre UE-ALC en Madrid en mayo de 2010. Siete nuevas sesiones del CNB han tenido lugar desde entonces.

El proceso de negociación ha puesto de manifiesto los distintos retos que subyacen a la celebración

<sup>2</sup> La reunión ministerial de noviembre de 2003 en Bruselas había formulado un nuevo programa de trabajo y un calendario de reuniones con la meta de concluir las negociaciones en esta fecha que coincidía con la renovación de la Comisión europea.

posible de un acuerdo de asociación UE-MERCOSUR. Analicemos ahora los desafíos a superar y los beneficios posibles para los dos bloques económicos.

## Desafíos a superar...

Los principales escollos observados en octubre de 2004 están relacionados con las estrategias de negociación<sup>3</sup> y con las preocupaciones de ambas partes en cuanto a las ofertas de acceso a los mercados.

El MERCOSUR exige una oferta más equilibrada. Juzga en efecto la interpretación de la UE<sup>4</sup> del artículo XXIV del GATT como permitiéndole de excluir la liberalización de bienes sensibles (agrícolas y agroindustriales). Señala con respecto al capítulo agrícola la ausencia de toma en consideración de las supresiones de los derechos específicos y de los subsidios. Además, aboga por un tratamiento recíproco estricto para ciertos productos industriales (calzados y textiles). Por fin, quiere una apertura más importante del mercado europeo a los proveedores de servicios profesionales.

*Suspendidas desde octubre de 2004, las negociaciones han sido relanzadas en mayo de 2010 durante la VI cumbre UE-ALC en Madrid.*

La UE constata también asimetrías en las negociaciones. Juzga por su parte insuficientes la amplitud de la oferta, el ritmo de la desgravación y el nivel de los aranceles. Además, enfatiza en el carácter imperfecto de la unión aduanera que puede

provocar un doble cobro del arancel externo común (AEC).

Otras preocupaciones han sido advertidas desde el relanzamiento oficial de las negociaciones. Se refieren a una variedad de temas tales como la propiedad intelectual y las normas sanitarias y fitosanitarias. Los impactos negativos sobre las industrias automotrices y agrícolas han sido subrayados respectivamente por el MERCOSUR y la UE.

Un estudio de impacto de la Comisión europea de julio de 2011 arroja luz sobre este último aspecto. Resalta un déficit de la balanza comercial europea agrícola de 5,2 billones de euros con respecto al MERCOSUR. Además, nota una disminución del 1,6% de la renta agraria media europea. Evoca por fin la amenaza posible sobre 33 000 empleos por

<sup>3</sup> Leer para más informaciones: Graciella, MOLLE, *Negociación MERCOSUR-Unión Europea*, Revista del Centro de Economía Internacional N°11, 05/2008.

<sup>4</sup> L'UE considera que la oferta cumple los criterios del término « a lo esencial » del artículo si se refiere al menos al 90% del comercio del periodo de referencia.

año o sea aproximadamente el 0,4% del empleo agrícola europeo.

Una mejor toma en consideración de las asimetrías constituye el último desafío mayor a superar. De hecho, la UE tiene el doble de población del MERCOSUR. Representa un tercio de su superficie. Sus exportaciones hacia el MERCOSUR, su octavo socio comercial, han sido en 2010 del orden del 3%<sup>5</sup> de sus ventas totales. Mientras que las del MERCOSUR hacia la UE, su primer socio comercial, representan el 20,6%. Estas relaciones comerciales se asimilan al tradicional esquema centro-periferia. El 87,8% de las exportaciones de la UE hacia el MERCOSUR son productos manufacturados. Mientras que el 74,8% de sus importaciones desde el MERCOSUR son productos primarios.

### ...a los beneficios potenciales

Lograr el acuerdo constituiría un beneficio simbólico porque se trataría del primer acuerdo de asociación entre al mínimo dos uniones aduaneras.

Su celebración desembocaría en la creación de un espacio de integración económica importante tanto por su mercado potencial que englobaría (750 millones de consumidores) como por los intercambios comerciales que podría generar (más de 84 billones de euros por año según el CESE<sup>6</sup>)

El acuerdo sería globalmente una ventaja en términos de creación de empleos y de crecimiento como lo notan las conclusiones de los estudios de impacto de julio de 2011. En el caso de un acuerdo ambicioso, éstos estiman que los PIB de la UE y del MERCOSUR crecerían respectivamente del 0,2% y del 0,3%.

Además, daría lugar a un aumento de las exportaciones para las dos partes de aproximadamente 4,5 billones de euros por año. De esta forma, la UE se beneficiaría de una ventaja competitiva notable en un contexto de lucha de influencia creciente en este espacio. Bloque en fuerte crecimiento, el MERCOSUR no está efectivamente ligado, hoy en día, por un acuerdo preferencial con los principales rivales de la UE.

<sup>5</sup> DG COMERCIO, *Mercosur - Trade Statistics*, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/>, 10/06/2011.

<sup>6</sup> COMITÉ ÉCONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Avis du CESE sur le thème « Vers un accord d'association UE-MERCOSUR : la contribution de la société civile organisée »*, 15/06/2011.

Según las conclusiones de un estudio de la Comisión europea de abril de 2011, aumentaría por fin claramente al nivel sectorial las exportaciones de la industria europea (del 67,6% hasta el 105,4% según los distintos escenarios) y las del sector de los servicios (del 19,7% hasta el 52,5%)<sup>7</sup>.

Aunque prometedores, estos datos no generan un consenso dado que el entorno influye en las negociaciones.

### Hacia un ballet perpetuo...

Los observadores se han mostrado generalmente pesimistas en 2011. La falta de "oxígeno político" es perceptible según Félix Peña. Contrasta con el entusiasmo de las presidencias temporales de España y Argentina durante la Cumbre de Madrid.

Es el producto de distintos hechos ocurridos desde mayo de 2010: gestión en prioridad de la UE de la crisis de la deuda soberana, medidas proteccionistas, posiciones divergentes de Estados miembros de ambas partes, defensa de los sectores sensibles incrementada bajo la influencia de ciertos grupos de interés al acercarse de las elecciones presidenciales.

Además de estas trabas de orden político se advierten serios retrasos o bloqueos parciales al nivel técnico. Es el caso de los temas siguientes: medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual fuera de indicaciones geográficas, facilitación de negocios en materia de aduanas y asuntos relacionados y desarrollo sostenible

Las últimas amenazas por las cuales se debe prestar atención son por fin de tipo comercial. La pérdida de velocidad del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) puede tener una influencia negativa sobre la dinámica de las negociaciones UE-MERCOSUR. En efecto, los Estados Unidos ya no compiten con la UE en el Cono Sur. Por otro lado, la cancillería argentina se ha hecho eco de un otro riesgo en diciembre de 2011. En ausencia de un acuerdo al nivel subregional, la UE podría enfocarse sobre acuerdos bilaterales con los países más pequeños del MERCOSUR (Paraguay y Uruguay). Hace referencia en este sentido en los ejemplos de Colombia y Perú, Estados miembros de la Comunidad andina, que han celebrado acuerdos de asociación con la UE en mayo de 2010.

<sup>7</sup> LE FIGARO, *Les avantages d'un accord UE-Mercosur*, 29/04/2011.

A pesar de estas amenazas, no es razonable caer en la tentación fatalista porque existen avances y se identifican oportunidades.

### ...o un « tango ambicioso »?<sup>8</sup>

En general, motivos de satisfacción han sido observados en el nivel técnico como lo subraya la Declaración de las dos partes a finales del XXIII BNC de noviembre de 2011. Los avances en los textos reglamentarios del Acuerdo birregional se traducen por la finalización del texto sobre los principios generales de medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias; reglas de origen; servicios e inversión, aduanas y otros asuntos relacionados

Otras evoluciones han sido identificadas más específicamente en comparación de las preocupaciones de la UE de 2004. Así, se advierte por ejemplo la voluntad política del MERCOSUR de perfeccionar su unión aduanera. Durante la reunión de San Juan de agosto de 2010, el Consejo del Mercado Común (CMC) ha decidido de aprobar la eliminación gradual del doble cobro del AEC a partir de 2012. La voluntad de poner en marcha un mecanismo de distribución de la renta aduanera y un código aduanero<sup>9</sup> ha sido también ratificada. Asimismo, el MERCOSUR ha confirmado su ambición general de satisfacer las exigencias de la UE en cuanto a la amplitud de la oferta.

El avance diplomático notable que podría representar la realización del acuerdo -incluyendo dos otros pilares vinculados al diálogo político y a la cooperación al desarrollo- sería juicioso para los dos bloques. Afianzaría su influencia política y económica mientras que surge un proyecto de Asociación Transpacífica en Asia-Pacífica. Sería también un escaparate valioso para promover sus intereses estratégicos globales comunes: multilateralismo, integración regional y desarrollo sostenible.

Un acuerdo de asociación UE-MERCOSUR sería igualmente oportuno en materia geopolítica. De hecho, afianzaría la asociación estratégica de la UE con Brasil, potencia emergente miembro eminente de los BRICS.

Por fin, las empresas europeas podrían disfrutar de numerosas oportunidades generadas por los preparativos de la próxima Copa del Mundo de fútbol y de los Juegos Olímpicos de 2016. Podría ser el caso en materia de contratación pública si las conversaciones técnicas avanzan suficientemente en este capítulo.

Examinemos para concluir los factores claves de éxito.

### Pistas de reflexión

La voluntad política y la audacia técnica son las primeras condiciones *sine qua non*. Asimismo, es menester contar con la facultad de llegar a un resultado equilibrado, equitativo y armónico. Éste deberá ser el producto de un diálogo “*franco y transparente*” entre otros sobre los sectores sensibles, como lo ha recordado François Fillon en São Paulo el 15 de diciembre de 2011.

El nivel de ambición del acuerdo podría depender de la capacidad de las dos partes a ir más allá del tradicional esquema centro-periferia. José Manuel Quijano aboga en este sentido en favor de la puesta en marcha de “*un sistema de transferencia de tecnología y de innovación*”<sup>10</sup> y de la utilización de palancas para el desarrollo regional.

De acuerdo con este último punto, es necesaria que sea profundizada la toma en consideración de las

asimetrías existentes entre los dos bloques y dentro de ellos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) recomienda por eso un reforzamiento de los programas de cooperación regional de la UE. Éste podría tener lugar por ejemplo durante la próxima fase de AL-INVEST. Sería valioso para asistir a los exportadores del MERCOSUR en el cumplimiento de las exigencias de la UE en materia de “*calidad, especificaciones técnicas y aspectos sanitarios y fitosanitarios*”.

La cooperación europea podría igualmente centrar sus esfuerzos sobre la creación y la consolidación de alianzas empresariales birregionales.

*La voluntad política, la audacia técnica, un diálogo franco y transparente, la capacidad a ir mas allá de la relación centro-periferia, la toma en consideración de las asimetrías son FCE a considerar.*

<sup>8</sup> Inspirado del artículo de Yves BOURDILLON: LES ÉCHOS, *Bruxelles et le Mercosur entament un tango ambitieux*, 20/09/2010.

<sup>9</sup> La aplicación de las decisiones no será no obstante inmediata porque depende al final de la ratificación de los parlamentos nacionales.

<sup>10</sup> CEPALC, *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/43260/P43260.xml&xml=/comercio/tpl/p9f.xml&base=/comercio/tpl/top-bottom.xml>, 04/2011.

Todos estos elementos deberán ser examinados con más atención de cara a la próxima cumbre UE-ALC de mayo de 2012 en Santiago de Chile.

Ciertas personas tales como Antonio Tajani, vicepresidente de la Comisión europea responsable de Industria y Empresas advierten que este plazo podría ser una “fecha clave”<sup>11</sup> con vistas a un posible acuerdo. En cambio, otros estiman que el acuerdo está aún “muy inmaduro”<sup>12</sup> y que no se puede esperar “nada de substancial”<sup>13</sup> hasta junio de 2012 debido a las próximas elecciones presidenciales francesas.

Doce años tras el principio de las negociaciones oficiales, resulta interesante reflexionar sobre una citación inspirada de Alfred de Musset: « ¡Si se juega demasiado con el acuerdo, se escapará para siempre! ».

---

<sup>11</sup> EXPANSIÓN, *Tajani dice que Europa tiene puertas abiertas para inversión latinoamericana*, <http://www.expansion.com/agencia/efe/2011/12/16/16796079.html>, 16/12/2011.

<sup>12</sup> PÁGINA12, <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-182577-2011-12-03.html>, 03/12/2011.

<sup>13</sup> CRONISTA, *Admiten en Europa falta de avances en la negociación con el MERCOSUR*, <http://www.cronista.com/economiapolitica/Admiten-en-Europa-falta-de-avances-en-la-negociacion-con-el-Mercosur-20111205-0014.html>, 05/12/2011.

## **Bibliografía complementaria**

- CARLOS, ÁLVAREZ, *Unión europea América Latina y el Caribe - El alcance del MERCOSUR*, Foreign Policy Edición Argentina - Archivos del Presente N°47, 2008
- FERNANDO GONZÁLEZ, GUYER, *Los acuerdos UE/MERCOSUR: Balance y perspectivas del MERCOSUR respecto al proceso de asociación con la Unión Europea* extraído de *Acuerdos Unión Europea / América Latina - El diseño de la asociación estratégica birregional*, CELARE, 02/2005
- JORGE REMES, LENICOV, *Profundizar las relaciones entre la Unión europea y América Latina*, Foreign Policy Edición Argentina - Archivos del Presente N°40, 2006
- JOSÉ MANUEL, QUIJANO, *El MERCOSUR 20 años después* extraído de *MERCOSUR 20 años*, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011
- JOSÉ MANUEL, QUIJANO, *En el camino de la asociación UE/MERCOSUR* extraído de *La Unión Europea, América Latina y el Caribe : 10 años de asociación estratégica*, Centro Latino-Americano para las Relaciones con Europa (CELARE), 11/05/2010
- \_\_\_\_\_, *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, CEPAL-AECID, 04/2011
- \_\_\_\_\_, *La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*, SEAE, 2008

CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL, MINISTERIO DE LAS RELACIONES EXTERIORES Y CULTO,  
<http://www.cei.gov.ar/>

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, <http://www.eesc.europa.eu/>

DG COMERCIO, MERCOSUR, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/>

FÉLIX, PEÑA, <http://www.felixpena.com.ar/>

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, <http://www.iadb.org/es/intal/intal,1081.html>

PARLAMENTO DEL MERCOSUR, <http://www.parlamentodelmercosur.org/>

PARLAMENTO EUROPEO, , <http://www.europarl.europa.eu/>

SEAE, MERCOSUR, [http://eeas.europa.eu/mercosur/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/mercosur/index_fr.htm)

SECRETARIA DEL MERCOSUR, <http://www.mercosur.int/>

SICE: TRADE POLICY DEVELOPMENTS: MERCOSUR-EU, <http://www.sice.oas.org/>

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y CARIBE, <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).