



Estudios

Las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: ¿avance o retroceso?

Por Marco Brunitto

Resumen

Este artículo tiene el objetivo de analizar las relaciones que existen entre dos importantes bloques comerciales: la Unión Europea y el MERCOSUR. El resultado será intentar demostrar cuáles son los sectores principales de las relaciones comerciales y, sobre todo, cuál será el futuro de estas relaciones a la luz de las últimas negociaciones.

Palabras clave

Unión Europea; MERCOSUR; Integración regional; Acuerdos internacionales; Comercio.

Abstract

This article aims to analyze the relationship amongst two major trading blocs: the European Union and MERCOSUR. The objective of this analysis is to explain what are the main cooperation sectors which interact in these trade relations and specially, understand the future of these relations in light of last negotiations.

Key words

European Union; MERCOSUR; Regional integration; International agreements; Trade.

A partir de su creación en 1991¹, el MERCOSUR ha dirigido muchos esfuerzos diplomáticos hacia los países miembros de la Unión Europea y, de hecho, cuatro años más tarde se firmó, en la ciudad de Madrid, el Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra. En diciembre del año 1995, la Unión Europea y los Estados Parte del MERCOSUR se comprometieron a *"fortalecer sus relaciones con el fin de fomentar el crecimiento y la diversificación de sus intercambios comerciales, preparar la liberalización progresiva y recíproca de estos intercambios y generar las condiciones favorables a la creación, en el futuro, de una asociación política y económica, ateniéndose a las normas de la OMC y que tenga en cuenta la sensibilidad de algunos productos"*².

Sin duda el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos³, tiene un rol fundamental en el acuerdo entre las partes, pero el diálogo se centró además en temáticas comerciales y económicas y tuvo como objetivo final el establecimiento de las mejores condiciones para lograr, lo más antes posible, un Acuerdo de Asociación Interregional.

Pero la mayor innovación del acuerdo UE-MERCOSUR (en el contexto de las relaciones europeo-latinoamericanas) pasaba por contemplar la participación conjunta en las negociaciones de los órganos de la CE y de los gobiernos de los Estados miembros de la UE. Este aspecto lo se veía como un medio para ampliar la gama de temas cubiertos por las negociaciones en áreas donde esos Estados miembros seguían siendo competentes⁴.

Lo cierto es que también los datos concernientes a los intercambios comerciales entre las partes (teniendo siempre en cuenta que los bloques adhirieron a las reglas impuestas por la Organización Mundial del Comercio), se intensificó la cooperación aduanera para consolidar el marco jurídico de las relaciones comerciales entre los bloques y dotar a las estructuras competentes de los conocimientos fundamentales sobre la cooperación interinstitucional.

Además, gracias a la exitosa experiencia de la UE en el marco de la integración regional, se puso en marcha un proceso de asistencia para el fortalecimiento de la integración del MERCOSUR y la cooperación fue extendida a otros sectores importantes: lucha contra el narcotráfico, formación y educación, protección del medio ambiente, transporte, ciencia y tecnologías, salud, etc.

El Acuerdo marco interregional de cooperación entró en vigor en el 1999 y a partir del año 2000 empezaron de manera efectiva las negociaciones para la creación del Acuerdo de Asociación Interregional. El Acuerdo de Asociación que se está negociando desde hace 14

1 El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue establecido con el Tratado de Asunción (Paraguay) del 1991: los países signatarios fueron la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

2 Artículo 4 del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre la UE y sus Estados Miembros y el MERCOSUR y sus Estados Parte, suscrito en Madrid el 15 de diciembre de 1995.

3 The Universal Declaration of Human Rights: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

4 "Las negociaciones UE-MERCOSUR entre la lentitud y la indefinición", Roberto Bouzas, Revista Nueva Sociedad, Relaciones América Latina-Caribe y Unión Europea II, 2004, p. 125-126.

años tiene tres “pilares”: el diálogo político, la cooperación y el comercio. El problema fundamental concierne el capítulo comercial, en cuanto la redacción de los otros dos capítulos está, en líneas generales, ya acordada.

En el capítulo comercial se han negociado principalmente la ampliación del acceso a los respectivos mercados de bienes, servicios, inversiones y compras públicas y las disciplinas conexas (reglas de origen, normas técnicas, medidas de defensa comercial, asuntos aduaneros y mecanismo de solución de diferencias) así como temas de propiedad intelectual y defensa de la competencia.

Volviendo al tema de las negociaciones, desde el 1995, año en que vio la luz la Organización Mundial del Comercio, organización internacional fundamental en materia de normas del comercio mundial entre los estados en que participan también los miembros del MERCOSUR⁵, hasta el 2002 se organizaron varias reuniones para avanzar y los resultados fueron presentados durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y de América Latina y del Caribe (ALC) en Madrid en el mes de mayo de 2002.

Cuatro meses más tarde, en el mes de septiembre del mismo año, la Comisión Europea publicó el documento oficial sobre la estrategia UE-MERCOSUR 2002-2006. En el documento, los expertos de la Comisión analizaron el estado del proceso de integración del bloque suramericano, demorando sobre sus aspectos institucionales y sus perspectivas futuras a medio plazo. Además la Comisión estableció fondos (48 millones de euros) para sustentar principalmente tres áreas de interés:

- sostener el avance del mercado interno del MERCOSUR;
- sostener la institucionalización del MERCOSUR;
- sostener la apertura internacional del MERCOSUR⁶;

Claramente, estos tres pasos eran considerados como esenciales por la Comisión. Es decir, la inversión de la UE y el desarrollo de políticas sociales y económicas fueron dirigidas a los miembros del MERCOSUR y sus órganos para lograr un objetivo específico: el acuerdo de libre comercio tan esperado entre los bloques. De hecho, durante esta época, las partes creyeron haber logrado objetivos importantes en el proceso de negociación (por ejemplo se realizó la realización de una reunión ministerial que tuvo lugar en Río de Janeiro en julio de 2002)⁷ y acordaron concluir las negociaciones en octubre de 2004 durante la reunión UE-ALC en Guadalajara, México.

5 Miembros de la OMC: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

6 MERCOSUR-EU, Regional Strategy Paper 2002-2006, European Commission, p. 1-39.

7 “La Unión Europea y el MERCOSUR: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma” (Francisco Leita y Sandra Negro Coordinadores), 1ª ED. La Ley, Facultad de Derecho, UBA, 2008, p.161-163.

Sin embargo, las negociaciones en vez de ser concluidas positivamente, se suspendieron, sin acuerdo alguno, hasta una fecha posterior. Los motivos de este fracaso fueron bastante simples: en el curso de las últimas rondas, hubo muchos desacuerdos entre las partes en las ofertas intercambiadas. Diez años después de la firma del primer acuerdo de colaboración entre los bloques, no hubo ningún resultado de facto.

No obstante este primer freno, las relaciones internacionales entre los bloques no terminaron y siguieron activas y dinámicas, sobre todo gracias a las reuniones bianuales entre la UE y los países de América Latina y el Caribe. En todas las reuniones UE-ALC organizadas después de 2004 los participantes interesados tocaron el tema de las negociaciones para estipular un acuerdo de libre comercio entre UE y MERCOSUR, todavía sin que ninguno se acercara a la posición del otro.

En cada reunión se postergaban decisiones sobre la posibilidad de reiniciar el diálogo sobre el acuerdo de libre comercio y hasta el 2010, eventuales propuestas no fueron realmente escuchadas como debían. Se produjo así una fase de congelamiento de las negociaciones que duró seis años y cuando el diálogo fue retomado la situación geopolítica de los dos bloques era muy diferente: desde la perspectiva de las relaciones internacionales, asistimos a cambios importantes en las políticas internas y externas de los dos actores.

La UE estaba en plena crisis política y económica sin precedentes mientras los países del MERCOSUR (sobre todo Argentina y Brasil) reforzaron sus posiciones en el sistema mundial internacional gracias a un crecimiento económico apoyado por un periodo de estabilidad política⁸.

La crisis financiera internacional afectó seguramente a los países del MERCOSUR y alcanzaron también en el mercado de las materias primas, sector fuerte de los miembros de este bloque⁹. Pero, no obstante este freno, el PIB de los países MERCOSUR continuó creciendo mientras que la UE entró en una fase de deflación sin precedentes.

Hasta el 2006 no hubo hechos significativos y cambios en las relaciones entre los bloques. Pero, cuando terminó el plan de actuación 2002-2006, la misma Comisión elaboró la nueva estrategia regional 2007-2013 hacia el MERCOSUR¹⁰. Según el nuevo informe, la cooperación entre las partes ha ayudado a reforzar y facilitar el comercio dentro del MERCOSUR y con la UE, proporcionando a las empresas locales con nuevas oportunidades de negocio y contribuyendo al crecimiento general de la región.

Por otro lado, el informe también acentúa las áreas que tenían que mejorar: la ausencia de una institución centralizada responsable de la gestión y ejecución de la cooperación con terceros países y las dificultades en la búsqueda de fondos para el financiamiento de los proyectos conjuntos. Con el fin de no repetir los errores del pasado, la Comisión quiso que el plan de acción se concentre sobre todo en el apoyo para la realización del mercado común del

8 "Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR: Por qué debería cambiarse el formato de negociaciones para concertar un Acuerdo de Cooperación Estratégico?", Lincoln Bizzozero Revelez, Consejo Uruguayo de las Relaciones Internacionales, Estudio 4/10, 2010, p.1-4;

9 "MERCOSUR: el impacto de la crisis financiera internacional", Jorge Lucangeli, Centro de Estudios Internacionales, Panorama MERCOSUR, 2008, p. 1-15;

10 "MERCOSUR-EU, Regional Strategy Paper 2007-2013", European Commission, p. 1-71.

MERCOSUR, facilitando la implementación de una estrategia apta para lograr, en un futuro cercano, el Acuerdo de Asociación UE- MERCOSUR.

De hecho, casi el 70% de los fondos totales (50 millones de euros) fueron dirigidos a la profundización del proceso MERCOSUR y a la concretización del futuro acuerdo. El resto de los recursos se dirigieron otra vez al desarrollo de la institucionalización del MERCOSUR y a la consolidación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional. Gracias a las nuevas energías puestas en marcha, las negociaciones entre UE y MERCOSUR empezaron a renovarse. Durante la reunión UE-ALC de 2008 en Lima, los representantes de los bloques firmaron un acuerdo para expandir las relaciones internacionales a tres sectores importantes: ciencia y tecnología, infraestructuras sustentables y energías renovables.

Oficialmente las negociaciones fueron renovadas en la reunión UE-ALC de Madrid en 2010 y actualmente están en fase de desarrollo. En la última reunión entre las partes (2012) se establecieron los pilares que conciernen a los intercambios comerciales, compatibles con las reglas de la Organización Mundial del Comercio, sobre los cuales será construido el futuro Acuerdo de Asociación:

Servicios e Instituciones;

Contratación Pública;

Facilitación del Comercio, Aduanas y cuestiones conexas;

Derechos de Propiedad Intelectual / Indicaciones geográficas / Vinos;

Protocolo sobre el origen de los productos;

Los datos oficiales sobre las relaciones económicas entre los bloques confirman una evolución positiva y sobre todo las potencialidades enormes en llegar a un mercado común con una población superior a 700 millones de personas. Sin dudas, la UE representa un socio de primaria importancia para los países del MERCOSUR en cuanto es el primer socio comercial, el mayor exportador de servicios comerciales y el mayor inversor extranjero. Por el contrario, el MERCOSUR es el octavo socio comercial de la UE y exporta, en mayor medida, productos agrícolas, mientras que la UE exporta principalmente maquinarias y productos químicos. No obstante el apoyo de figuras institucionales importantes, por ejemplo el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, y de los productores y exportadores principales del MERCOSUR, muchos expertos se preguntan si realmente el MERCOSUR está interesado en un acuerdo de libre comercio con la UE.

Por otro lado, existen seguramente opiniones en contra en el bloque de la UE, sobre todo para proteger el sector agropecuario. No hace falta recordar que la Política Agrícola Común destina muchos recursos del presupuesto total de la UE. Hasta el 2000 el presupuesto de la PAC era del 62% mientras después de las modificaciones del Tratado de Lisboa en el 2007 ha disminuido hasta un 30%¹¹. En varias ocasiones, el bloque del MERCOSUR ha critica-

11 "Política Agrícola Comune – Un partnerariato tra l'Europa e gli agricoltori", Commissione Europea, 2012, p. 1-21;

do la UE por sus medidas proteccionistas impuestas para tutelar la PAC. De hecho, durante una de las reuniones organizadas en 2010 en Buenos Aires, el secretario de Industria de Argentina, Eduardo Bianchi, dijo que *"un grupo de nueve países encabezados por Francia miran con alta desconfianza a las negociaciones con los países sudamericanos, ya que temen que una apertura agrícola afecte a sus productores"* y rechazó cualquier acusación en contra de las políticas comerciales argentinas subrayando que *"si hay alguien proteccionista, esa es la Unión Europea"*⁴².

Hoy en día, el proceso de negociación del acuerdo de libre comercio entre UE y MERCOSUR ha retomado nueva fuerza, gracias principalmente a la actitud positiva de Brasil para cerrar el acuerdo y a la apertura de la Unión Europea a discutir sobre algunas cuestiones relevantes para los países miembros del bloque suramericano. Por ende, es importante recordar que un acuerdo entre las partes conllevaría beneficios a ambas. En efecto, actualmente la UE es el primer socio comercial del MERCOSUR y representa el 20% del comercio total del bloque, mientras que el MERCOSUR es el octavo socio comercial más importante de la UE y representa el 3% del comercio total de la UE (solo Brasil representa individualmente el 2.3% del total). El siguiente gráfico, publicado en la página oficial de la Comisión Europea que analiza las relaciones comerciales con el MERCOSUR, nos muestra precisamente los datos concernientes el comercio de bienes entre los dos bloques en los últimos tres años.

EU-MERCOSUR - Trade in goods 2011-2013, € billions

Year	EU imports	EU exports	Balance
2011	56.5	50.8	-5.7
2012	54.1	56.9	2.8
2013	47.0	56.8	9.8

En términos de bienes intercambiados, el MERCOSUR exporta principalmente a la UE productos agrícolas (el 40% de las exportaciones totales) y materias primas (28%), mientras que la UE exporta principalmente productos manufacturados al MERCOSUR, maquinaria y equipo de transporte, productos químicos y también servicios comerciales. Además la UE es el mayor inversor extranjero en la región con un volumen de inversión extranjera directa que ha crecido muchísimo en los últimos años. En el año 2000 las inversiones eran de 130 mil millones de euros mientras que en el año pasado se registraron inversiones 286 mil millones de

⁴² "Argentina contraataca: la proteccionista es Europa", Diario el Clarín, Economía, Julio de 2010;

euros. De hecho, en diez años, las inversiones de la UE hacia los países del MERCOSUR aumentaron más del doble¹³.

Por todos estos motivos, en el mes febrero de este año, la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, durante la Cumbre UE-Brasil que tuvo lugar en Bruselas, ha recordado la importancia para el bloque del MERCOSUR de una apertura comercial hacia la UE y que *"es fundamental que las negociaciones se concreten cuanto antes"*¹⁴, confirmando además el nuevo fundamental rol de Brasil en el mapa geopolítico mundial. También el ministro de economía británico, George Osborne, se ha declarado recientemente a favor de un acuerdo y afirmó que espera que lo antes posible *"la Unión Europea y el bloque comercial sudamericano MERCOSUR cierren un tratado de libre comercio, ya que ayudaría a la inversión y la prosperidad de ambas partes"*¹⁵.

Muchos expertos creen que las dificultades principales en las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR están superadas y que las partes puedan llegar a un acuerdo rápidamente. Parece que el obstáculo en las negociaciones, o sea el proteccionismo de algunos países (Argentina y Francia sobre todo) en relación al comercio de algunos productos claves para sus economías, representa un obstáculo que se puede superar. Sin embargo, mientras negocia con el MERCOSUR, la UE negocia acuerdos en todo el mundo como demuestran los acuerdos de asociaciones y de libre comercio firmados con muchos países, también del continente latinoamericano (Chile, Colombia, México y Perú).

Conclusiones

Quisiéramos subrayar que, no obstante que las negociaciones tuvieron muchos problemas (empezaron hace veinte años sin obtener resultados concretos) y que la UE actualmente está muy concentrada en las negociaciones para estipular un acuerdo de asociación con dos socios comerciales fundamentales como Estados Unidos y Japón, sea desde el punto de vista político como el económico, el acuerdo de libre comercio entre UE y MERCOSUR tiene muchos aliados y muchos puntos a su favor. Además, a partir del primer día de enero de 2014, todos los países del MERCOSUR, con la excepción de Paraguay, ya no se beneficiarán del "Esquema Generalizado de Preferencias", esquema que permite a los exportadores de los países en desarrollo beneficios en términos de impuestos sobre sus exportaciones a la UE. Esta decisión fue tomada porque los países miembros del MERCOSUR han sido clasificados como países de ingresos medios altos. La globalización y las necesidades de muchas de las empresas que forman parte de los dos bloques, las cuales podrán beneficiar positivamente del acuerdo, representan una importante cuestión que tiene que ser solucionada de manera positiva.

Además, el hecho de que la mayoría de los países miembros de los bloques hayan declarado su posición favorable al acuerdo, nos hace pensar que no faltaría mucho para que las

13 Datos oficiales de la Comisión Europea: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>

14 "La UE y Brasil defienden la necesidad de un acuerdo entre Europa y MERCOSUR", Ignacio Fariza, El País, 24 de febrero de 2014;

15 "George Osborne insta a la UE y MERCOSUR a cerrar acuerdo de libre comercio", Matthew Cowley, Wall Street Journal, 9 de abril de 2014;

negociaciones puedan llegar al resultado esperado. Tal resultado sería el aterrizaje natural de las relaciones entre dos bloques que tuvieron, a partir de la fecha de nacimiento del MERCOSUR, muchas características en común y muchos vínculos, sea desde el punto de vista cultural, social y económico. Una buena parte del avance inesperado de los últimos meses puede seguramente vincularse al ultimátum enviado por el gobierno brasileño a finales de febrero, después de las reuniones bilaterales entre la UE y Brasil en Bruselas, la Presidenta Dilma Rousseff expresó su esperanza de Brasil para la plena participación de Argentina en el acuerdo, pero confirmando su voluntad de seguir adelante con la UE también sin su vecino del sur. El cambio de actitud de Argentina permitió sin duda un avance fundamental en el proceso.

A través de las negociaciones de abril, el MERCOSUR alcanzó una propuesta que reduciría las barreras comerciales totales con la Unión Europea en un 87%, con el objetivo de lograr en futuro a una reducción del 90 %. Tanto el MERCOSUR cuanto la UE finalizaron ya sus propuestas. El siguiente paso consiste en el intercambio formal de las dos propuestas lo antes posible y luego de un proceso de revisión, las negociaciones formales comenzarán a discutir los detalles del acuerdo comercial completo. Hoy en día, con el avance de los "gigantes del Este" (China e India), el acuerdo, si las condiciones ofrecidas serán equilibradas y justas para ambas las partes, podría representar el fortalecimiento de un alianza comercial estratégica hacia el futuro que beneficiará a 780 millones de personas.

Bibliografía

- "Argentina contraataca: la proteccionista es Europa", Diario el Clarín, Economía, Julio de 2010;
- "George Osborne insta a la UE y MERCOSUR a cerrar acuerdo de libre comercio", Matthew Cowley, Wall Street Journal, 9 de abril de 2014;
- "Las negociaciones UE-MERCOSUR entre la lentitud y la indefinición", Roberto Bouzas, Revista Nueva Sociedad, Relaciones América Latina-Caribe y Unión Europea II, 2004, p. 125-126.
- "Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR: Por qué debería cambiarse el formato de negociaciones para concertar un Acuerdo de Cooperación Estratégico?", Lincoln Bizzozero Revelez, Consejo Uruguayo de las Relaciones Internacionales, Estudio 4/10, 2010, p.1-4;
- "La Unión Europea y el MERCOSUR: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma" (Francisco Leita y Sandra Negro Coordinadores), 1ª ED. La Ley, Facultad de Derecho, UBA, 2008, p.161-163.
- "La UE y Brasil defienden la necesidad de un acuerdo entre Europa y MERCOSUR", Ignacio Fariza, El País, 24 de febrero de 2014;
- "MERCOSUR: el impacto de la crisis financiera internacional", Jorge Lucangeli, Centro de Estudios Internacionales, Panorama MERCOSUR, 2008, p. 1-15;
- "MERCOSUR-EU, Regional Strategy Paper 2007-2013", European Commission, p. 1-71;

"Política Agrícola Comune – Un partnerariato tra l'Europa e gli agricoltori", Commissione Europea, 2012, p. 1-21;