
¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo acuerdo con el MERCOSUR

Antonio BLANC ALTEMIR

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Lleida
blanc@dpub.udl.cat

Sumario: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. LAS NEGOCIACIONES PARA EL NUEVO ACUERDO UE-MERCOSUR. 1. Antecedentes. 2. Evolución de las negociaciones del Acuerdo de Asociación. a) Primera etapa (2000-2004): el inicio de las negociaciones. b) Segunda etapa (2005-2010): el bloqueo de las negociaciones. c) Tercera etapa: desde el relanzamiento de las negociaciones al cambio político en Argentina (2010-2015). c1) La aparición de nuevos factores tanto en el ámbito interno de ambos bloques como en el ámbito global. c2) La reactivación de las negociaciones. d) ¿Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo? III. LOS VERDADEROS OBSTÁCULOS PARA CERRAR EL ACUERDO. 1. Los obstáculos por parte del Mercosur. 2. Los obstáculos por parte de la UE. IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Sin lugar a dudas, la llegada de Donald Trump al poder en Estados Unidos ha trastocado el escenario en el que se asentaba el comercio mundial. Entre sus primeras iniciativas, destaca el anuncio de retirada del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP). Su propuesta alternativa es llegar a acuerdos bilaterales con países que respeten los principios del comercio recíproco y huir por lo tanto de grandes acuerdos que limiten su capacidad de acción y aumenten su ya abultado déficit comercial. La retirada de Estados Unidos del TPP se interpretó como una amenaza directa para la viabilidad del acuerdo inicialmente concebido entre doce países a ambas orillas del Pacífico¹. Sin embargo, Japón tomó la iniciativa de su renegociación hasta culminar con éxito el proceso en enero de 2018, con el anuncio de su firma para el próximo día 8 de marzo en Chile. El nuevo acuerdo o TPP-11 reúne a los once países

¹ Está por ver si Donald Trump repetirá esta misma medida retirándose de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a pesar de la oposición del resto de sus socios comerciales y de la mayoría de la clase empresarial norteamericana. El Tratado se está renegociando en un clima enrarecido por los continuos impulsos proteccionistas de Estados Unidos, por un lado, y Canadá y México por otro, alineados con el libre comercio.

originales pero sin Estados Unidos² aunque deja la puerta abierta para que dicho país pueda sumarse en el futuro si lo desea.

Este modelo es contrapuesto al que ha enarbolado Donald Trump como estandarte de su mandato, y que está defendiendo con convicción y ahínco en todos los recientes foros internacionales³. La reacción frente a esta sorprendente actitud norteamericana ha venido tanto de sus socios y aliados, como la UE, Canadá, Japón o Australia, que abogan por una reforma del modelo de globalización y de libre cambio que haga partícipes de sus beneficios a más amplias capas de la población, como de otros países como China e India que ven una oportunidad para ocupar el vacío que está dejando Estados Unidos, en particular en la región de Asia-Pacífico.

El modelo que defiende la UE frente al neo-proteccionismo norteamericano se fundamenta en la defensa del libre comercio y el multilateralismo basado en la apertura comercial y las inversiones mutuas, de acuerdo con parámetros de regulación equitativa y equilibrada. Ello no implica que no se reconozca la necesidad explícita de abordar reformas en la globalización pues la desigualdad va en aumento alcanzando niveles intolerables, aunque se reconoce de forma contundente que la vuelta al proteccionismo no es la solución. Y para ello la UE debe reforzarse y enviar una señal clara a China, India, así como a Estados Unidos y otras grandes economías.

Una buena muestra de ello, lo está siendo la conclusión de los recientes acuerdos con Canadá (CETA) y con Japón. En este último caso, le permite a la UE internarse en el hueco que ha dejado Estados Unidos en Asia al abandonar el TPP, y reequilibrar la situación anómala de que el tercer mercado del mundo que es Japón, fuera hasta ahora sólo el séptimo para las exportaciones europeas.

² Los firmantes del nuevo acuerdo son: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, que suponen un 13% del PIB mundial. El establecimiento de esta nueva zona de libre comercio, representa una mala noticia para China que no participa de esta iniciativa y que promueve sus propios acuerdos para la región, con requisitos menos exigentes.

³ Tanto en la Cumbre del G-20 celebrada en Hamburgo durante los días 7 y 8 de julio de 2017, como en la Cumbre regional de la APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico), celebrada en Da Nang (Vietnam) durante los días 10 y 11 de noviembre de 2017, como en el más reciente Foro de Davos (Suiza), del 23 al 26 de enero de 2018, el mensaje del presidente norteamericano se ha erigido como un bastión contra la globalización y el libre cambio, abrazando posiciones proteccionistas, abandonadas hace tiempo por Estados Unidos. En algunos casos, este discurso neo-proteccionista se ha acompañado de medidas concretas como el anuncio realizado antes de la participación de Donald Trump en el citado Foro de Davos de incrementar en más de un 50% los aranceles a las lavadoras y los paneles solares importados por Estados Unidos, una medida que perjudica en particular a China y Corea del Sur.

El largo y tortuoso camino seguido hasta ahora en el proceso negociador con el Mercosur obedece a este mismo tipo de preocupaciones.

La parálisis del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) tras varios años de negociaciones entre Estados Unidos y la UE, coincidiendo con la llegada de Trump al poder, ha resultado ser un fuerte incentivo para acelerar otros acuerdos por parte de la UE, en particular con Canadá, Japón, México y Chile (en estos dos últimos casos se trata de modernizar los acuerdos en vigor desde los años 2000 y 2003 respectivamente), entre otros, y sobre todo con Mercosur. En este último supuesto, a la necesidad europea de buscar aliados frente al proteccionismo norteamericano, se ha añadido el cambio de gobierno primero en Argentina a finales de 2015 y después en Brasil a mediados de 2016.

Además de estas consideraciones, conviene poner de manifiesto al menos otras tres que subrayan la oportunidad de concluir el acuerdo con el Mercosur tras casi veinte años de negociaciones: en primer lugar, el hecho de que tradicionalmente y ahora más que nunca, la UE quiere enviar una señal de apoyo al multilateralismo, al libre comercio y de forma particular a la integración, como herramienta indispensable para el crecimiento económico y la estabilidad global. En segundo lugar, porque la consolidación del TTIP, provocaría efectos negativos no sólo para el Mercosur al ver limitado el atractivo de un acuerdo con la UE en particular en el capítulo agrícola, sino también para la UE, pues debería competir con los dos principales exportadores de alimentos como son Estados Unidos y el Mercosur. En tercer lugar y por último, por el hecho de que no nos encontramos ante un acuerdo cualquiera, pues éste se configura como el mayor acuerdo del mundo desde la firma del NAFTA en 1992, siendo uno de los más importantes tanto para el Mercosur, como para la UE.

Y ello se deriva no solamente por el peso en el PIB global de ambos bloques, sino también por el hecho de que no nos encontramos ante un simple tratado de libre comercio, al integrar tres pilares complementarios: diálogo político, que incorpora cuestiones como respeto al Estado de Derecho, a la Democracia y a los derechos humanos, así como compromisos en la lucha contra el cambio climático, el tráfico de drogas o el terrorismo; cooperación en diversas materias, destacando la relativa al campo de la ciencia y tecnología; y finalmente comercio, en el que aunque se visualizan principalmente las cuestiones relativas a las ofertas de cada bloque en la reducción arancelaria y la apertura de mercados, se incluyen, asimismo, otras como las barreras técnicas, la facilitación del comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las compras públicas, los servicios, las inversiones, la propiedad intelectual y las indicaciones geográficas o la solución de diferencias. Ello determina

que nos encontremos ante algo más que un mero acuerdo de libre comercio tradicional, al intentar constituir una asociación estratégica birregional entre la UE y el Mercosur.

A pesar de ello, conviene poner de manifiesto que mientras para el Mercosur sería el primer acuerdo de esta naturaleza, aunque en la actualidad está negociando otros acuerdos con Japón, Canadá, Corea, EFTA, entre otros⁴, por su parte la UE ha concluido en unos casos y en otros está negociando o renegociando más de treinta acuerdos con distintos países de todas las partes del mundo, aunque no todos con el mismo alcance y contenido⁵. Además de los recientemente concluidos con Canadá y Japón, en el momento presente la UE se encuentra negociando con Australia y Nueva Zelanda, así como con otros países en Asia, como Malasia, Filipinas, Vietnam, Tailandia, Singapur o India, además de los países del Consejo de Cooperación del Golfo. Con China, que es el segundo socio comercial de la UE y con el que existen una serie de acuerdos comerciales, se pretende sustituir éstos por un acuerdo más amplio de colaboración en el marco de la estrategia UE-China para 2020, aprobada en 2013⁶.

Los objetivos de tales acuerdos pasan por la potenciación del libre comercio y de las inversiones, lo que por otra parte constituye una de las prioridades de la Comisión Juncker, que pretende mostrarse como un adalid del libre comercio internacional frente al neo-proteccionismo norteamericano, aunque los instrumentos utilizados van más allá de los tradicionales desarmes arancelarios, como la eliminación de las barreras técnicas y fiscales, sin ignorar que en ocasiones responden también a otros objetivos en el marco intereses más globales como la protección del medio ambiente, de la salud o de los consumidores que en cuanto tales deben ser objeto de vigilancia por los poderes públicos⁷.

⁴ Como India, con quien está renegociando el Acuerdo de Preferencias Fijas, vigente desde 2009. Para una análisis del estado de las negociaciones con los diferentes Estados mencionados, *vid.* Banco Interamericano de Desarrollo. Informe MERCOSUR n.º 21. Segundo Semestre 2015. Primer Semestre 2016, pp. 142-152..

⁵ En efecto, la UE tiene ya tratados de libre comercio con los diferentes países de América Central, además de México, Colombia, Perú y Chile, a los que se unen los diferentes acuerdos euromediterráneos, y con otros países de África, como Zimbabue o Madagascar, Caribe (CARIFORUM) y Pacífico.

⁶ Cfr. EU_China 2020 Strategic Agenda for Cooperation. Disponible en http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/20131123_agenda_2020__en.pdf

⁷ *Vid.* En este sentido GONZÁLEZ VEGA, J., «La transparencia y el control democrático en la nueva generación de acuerdos comerciales: la UE ante el CETA y el TTIP», *Administración & Ciudadanía*, Escola Galega de Administración Pública, vol. 12, n.º 1 (dedicado a *Los Tratados de Libre Comercio*), (enero-junio 2017), p. 266.

Siendo uno de los más relevantes por las posibles implicaciones que para ambas Partes tendrá el acuerdo UE-Mercosur, el presente trabajo pretende analizar el largo y tortuoso proceso negociador de dicho acuerdo a lo largo de casi veinte años, así como identificar los verdaderos obstáculos que han impedido su adopción hasta el momento presente, a pesar de que nunca se ha estado tan cerca de conseguirlo como ha sucedido con ocasión de la XI Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Buenos Aires del 8 al 10 de diciembre de 2017, que ambas Partes habían fijado como fecha idónea para su conclusión definitiva. No obstante, existe un moderado optimismo a ambas orillas del Atlántico en que ello será posible a lo largo del primer semestre del presente año 2018, una vez que exista un nuevo Gobierno en Alemania y antes de que se inicie la campaña electoral para las próximas elecciones presidenciales en Brasil previstas para octubre de 2018.

II. LAS NEGOCIACIONES PARA EL NUEVO ACUERDO UE-MERCOSUR

1. *Antecedentes*

La creación del Mercosur por el Tratado de Asunción en 1991 y su evolución posterior ha sido siempre motivo de interés y atención preferente por parte de la UE, dadas las sólidas relaciones históricas, políticas, culturales y económicas existentes entre ambos bloques. Por otra parte, la UE ha venido apoyando el proceso de integración en el Mercosur, un proceso que, aunque ha visto obstaculizada su profundización por motivos internos que afectan a los Estados que lo conforman y, en particular, a sus relaciones comerciales, continúa siendo, con todas sus carencias, el proceso más ambicioso y desarrollado de integración en América Latina.

La UE era ya en aquellos momentos el primer socio comercial, la principal fuente de cooperación internacional y el primer inversor del Mercosur, superando ampliamente a las inversiones norteamericanas al representar más de la mitad del total de la inversión extranjera en los países que forman parte del bloque sudamericano. Ello explica, en buena parte, el interés de la UE en fomentar su estabilidad política y su prosperidad económica. Por lo tanto, la UE está interesada desde el principio en consolidar y fortalecer el proceso de integración económica del Mercosur al que ha venido contribuyendo no sólo aportando la experiencia comunitaria en este ámbito, sino también a través de un vasto programa de asistencia técnica y financiera que cubre prácticamente

todos los sectores de interés mutuo en aras a la futura creación de una zona de libre comercio entre ambos bloques⁸.

Hasta la adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986, América Latina estuvo prácticamente fuera de la agenda comunitaria, siendo marginada tanto política, como económicamente en relación con otras áreas geográficas, como los países y territorios de ultramar con los que los Estados miembros mantenían estrechos vínculos económicos, históricos y culturales. La integración de España en las Comunidades Europeas supuso 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, que ha tenido hasta el momento una serie de hitos principales como el Acuerdo de Asociación con México, el Acuerdo de Asociación con Chile⁹, con Centroamérica, con Perú, Colombia y Ecuador. Sin lugar a dudas, la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional con el Mercosur supondrá un hito ciertamente muy destacable en esa tendencia.

Una vez constituido el Mercosur, la Comunidad inició con éste conversaciones en el marco de las relaciones ya abiertas con anterioridad con el llamado Grupo de Río. De ellas surgió el establecimiento de reuniones regulares entre los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos bloques, con el fin de mantener un diálogo permanente. En 1992 se firmó el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional, en el que se definieron una serie de áreas de cooperación que se consideraban prioritarias para la consolidación del Mercosur, como el apoyo institucional, la asistencia técnica en materia aduanera y la formación de personal e intercambio de información. Por otra parte, se decidió la creación de un Comité Consultivo Conjunto de Asistencia Técnica e Institucional, con el fin de asesorar al Mercosur, lo que evidenciaba, una vez más, el interés comunitario por fortalecer sus vínculos con el bloque sudamericano.

⁸ En efecto, en el período 2000-2006, la financiación comunitaria para la cooperación regional y bilateral con el Mercosur ascendió a casi 250 millones de euros, de los que 48 se destinaron a fomentar la consolidación del bloque propiamente dicho; 65,7 a Argentina; 64 a Brasil; 51,7 a Paraguay y 18,6 a Uruguay. Por otra parte el Mercosur se benefició igualmente de otros programas comunitarios horizontales como AL-Invest, URB-AL, ALFA o @LIS (cfr. European Commission. External Relations Directorate General. *Mercosur-European Community. Regional Strategy Paper 2002-2006*. CSP MERCOSUR, 10 september 2002)

⁹ Sobre dicho Acuerdo *vid.* BLANC ALTEMIR, A., «El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile: algo más que un Tratado de Libre Comercio», *ADI*, vol. XX, 2004, pp. 35-110.

A partir de 1993 se empezó a vislumbrar una perspectiva de profundización efectiva en las relaciones de la UE con el Mercosur, que se iría concretando a lo largo de 1994, en particular a partir de la IV Reunión del Grupo de Río con la Unión Europea, en la que por primera vez se habló de la posibilidad de adoptar un Acuerdo Marco de Cooperación que sentara las bases para establecer en el futuro una zona de libre comercio. Esta perspectiva se fue concretando en los Consejos Europeos de Corfú y posteriormente de Essen en el que se instó a la Comisión a iniciar negociaciones con el Mercosur a tal efecto, negociaciones que desembocarían en la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional el 15 de diciembre de 1995 en Madrid, coincidiendo con la presidencia española de la Unión Europea¹⁰.

El hecho de que un año antes, diciembre de 1994, se llevara a cabo la I Cumbre de las Américas de la que surgiría la iniciativa ALCA, provocó un efecto acelerador en la conclusión de dicho Acuerdo ante el temor de la UE de perder la iniciativa en la región en favor de Estados Unidos. A este mismo tipo de preocupaciones obedece la convocatoria de la I Cumbre de la UE-América Latina y Caribe celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1999. Sin duda, pesó en la UE el temor a que acabara ocurriendo con el Mercosur lo que había ocurrido anteriormente con México, es decir la pérdida considerable de ese mercado tras su ingreso en el NAFTA, que intentaría recuperar posteriormente con la firma de un Acuerdo de Asociación en 1997. La intensificación de sus relaciones con Centroamérica y la Comunidad Andina, además del citado Acuerdo de Asociación con Chile en 2002, obedecerían a este mismo tipo de consideraciones y se inscribirían en esta misma dinámica.

El Acuerdo Marco de 1995 supuso el inicio de un nuevo modelo de relaciones entre bloques regionales, que en este caso afectaba por primera vez a dos uniones aduaneras, y que reafirmaba la voluntad de mantener y potenciar el proceso de cooperación comercial y económica como requisito para alcanzar posteriormente una auténtica asociación birregional¹¹. Por otra parte, institucionalizaba el diálogo político y lo desarrollaba en la Declaración Política

¹⁰ Sobre dicho Acuerdo, *vid.* ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «El Acuerdo Marco entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», *RIE*, vol. 22, septiembre-diciembre 1995-II, pp. 761-791

¹¹ Conviene reconocer el gran impulso llevado a cabo por el entonces comisario Manuel Marín, recientemente desaparecido, para la conclusión de este Acuerdo, así como para las iniciativas de la UE emprendidas en toda la región latinoamericana. *Vid.* En este sentido BOUZAS, R., «Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición», *Nueva Sociedad*, n.º 190, p. 129.

Conjunta, e incorporaba cuestiones como el apoyo a la democracia y el Estado de Derecho, la promoción y defensa de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la cooperación contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. En el ámbito institucional, el Acuerdo creaba un Consejo de Cooperación, que no se implementaría hasta 1999, así como una Comisión Mixta y una Subcomisión Comercial con competencia en materias relativas a la industria, los servicios y las normas técnicas.

Asimismo, el Acuerdo incorporaba el objetivo del fortalecimiento de la cooperación en materias de interés mutuo en aras a potenciar la integración, incrementar el comercio, impulsar el desarrollo científico y tecnológico, y a mejorar la competitividad internacional. En el ámbito comercial, se establecía la liberalización gradual y recíproca de los intercambios en determinados sectores y de conformidad con las normas de la OMC. El Acuerdo Marco entró en vigor en 1999, tras haber sido ratificado, en tanto que acuerdo mixto, por los entonces quince Estados miembros de la UE y los cuatro del Mercosur. No obstante, las Partes convinieron en aplicar de forma provisional y a la espera de la entrada en vigor del conjunto del Acuerdo, las disposiciones relativas a la cooperación comercial y a la creación de instituciones encargadas de implementar el Acuerdo. En cuanto a los mecanismos de diálogo político previstos en la citada Declaración Conjunta, las Partes convinieron su aplicación inmediata.

El Acuerdo presentaba una serie de limitaciones e insuficiencias, como son por ejemplo el no incluir un mecanismo de solución de controversias relativas a su interpretación o aplicación, en parte derivadas de su naturaleza transitoria y evolutiva, pues fue concebido como el primer paso hacia la creación de una asociación interregional, tal como establece el Preámbulo. No obstante, y a pesar de su tardía entrada en vigor y su lento ritmo de aplicación, el Acuerdo permitió 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. Por otra parte, además de algunos elementos positivos de carácter más puntual, como la puesta en marcha de programas de asistencia técnica, cooperación estadística, cooperación empresarial y armonización aduanera, el Acuerdo produjo efectos benéficos en el proceso de consolidación e institucionalización del Mercosur, una manifestación del cual se materializó con la adopción de los Protocolos de Ushuaia (1998) y Olivos (2002).

El objetivo a más largo plazo de establecer una asociación interregional, y de liberalizar progresivamente los intercambios comerciales en aras a crear una

zona de libre comercio, llevó a ambas Partes a elaborar una radiografía del estado de sus relaciones comerciales. La denominada «fotografía conjunta», que fue presentada en abril de 1998, permitió evaluar la situación de los intercambios y valorar las tendencias así como los principales problemas que afectaban a las relaciones en materia de comercio de bienes, de servicios y de estándares y regulaciones (normas técnicas, instrumentos de defensa comercial, normas de competencia, de origen, fitosanitarias...)

La «fotografía conjunta» puso de manifiesto la asimetría de las relaciones comerciales entre ambos bloques, pues a pesar de que la UE seguía siendo el principal socio comercial del Mercosur (23% de sus exportaciones y 26% de sus importaciones en aquel momento), éste tan sólo representaba el 3% de las exportaciones e importaciones totales de la UE, reproduciendo, con algunas especificidades, el esquema tradicional de los intercambios entre países industrializados y en desarrollo: prevalencia de la exportación de bienes industriales de alto valor añadido por parte de la UE, y de bienes primarios, en particular agrícolas e industriales tradicionales, como hierro, acero, aluminio o maquinaria eléctrica, por parte del Mercosur.

2. Evolución de las negociaciones del Acuerdo de Asociación

a) Primera etapa (2000-2004): el inicio de las negociaciones

La I Cumbre Unión Europea-América Latina-Caribe, celebrada en Río de Janeiro el 28 de junio de 1999, proporcionó el punto de partida para las negociaciones sobre el acuerdo de asociación interregional entre la UE y el Mercosur, que se iniciarían con carácter preliminar en noviembre del mismo año, retrasando la apertura de las negociaciones sobre la liberalización comercial hasta el 1 de julio de 2001. Ello se debió principalmente a las discrepancias existentes en el seno de la UE surgidas en torno a la inclusión del capítulo agrícola dentro de las negociaciones, que algunos países, en particular Francia, rechazaban y que motivaron el retraso en la concesión del mandato de negociación a la Comisión por parte del Consejo hasta septiembre de 1999.

En la reunión preliminar celebrada en Bruselas el 24 de noviembre de 1999, además de remarcar que el objetivo principal de las negociaciones era el fortalecimiento del libre comercio, se decidieron las cuestiones relativas a la estructura, metodología y calendario de las negociaciones. En este sentido, se creó el Comité de Negociaciones Birregionales MERCOSUR-UE, integrado conjuntamente por ambas Partes, como órgano de gestión y supervisión de las

negociaciones en el ámbito comercial, así como dos secretarías de coordinación administrativa, tres Comités Técnicos y un Subcomité de Cooperación dependiente de aquél. Las reuniones se celebrarían alternativamente en Bruselas y en una ciudad del Mercosur, y, en principio, se llevarían a cabo a un ritmo de tres por año.

Durante esta primera etapa se celebraron un total de quince Rondas de Negociaciones en el seno del Comité Birregional, la primera de las cuales tuvo lugar en Buenos Aires durante los días 6 y 7 de abril de 2000, y la última en Bruselas, del 3 al 5 de agosto de 2004¹². Se celebraron igualmente tres Reuniones Ministeriales, así como las correspondientes Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno llevadas a cabo con ocasión de las Cumbres UE-América Latina-Caribe de Madrid, en mayo de 2002, y de Guadalajara (México) en mayo de 2004.

Fue en el seno de esta última, en la que se fijó la fecha de octubre de 2004 para la conclusión definitiva del Acuerdo, que finalmente no se produjo provocando un *impasse* del que pretendió salir, aunque sin éxito, con ocasión de la siguiente Reunión Ministerial celebrada el 26 de mayo de 2005. En cualquier caso, conviene señalar que el Acuerdo interesa por razones diferentes a ambas Partes, aunque ello no ha evitado la aparición de numerosos obstáculos, principalmente en el capítulo agrícola, que han impedido la finalización de las negociaciones en las fechas previstas.

El inicio de las negociaciones con vistas a concluir un Acuerdo se planteó por ambas Partes como una cuestión estratégica que afectaba tanto a la dimensión política y de la cooperación, como a la estrictamente comercial. En efecto, la UE, de acuerdo con su tradicional enfoque en la forma de concebir sus relaciones con otros bloques y/o Estados, planteó el Acuerdo como algo que debía trascender el ámbito estrictamente comercial para potenciar, asimismo, las dimensiones política y de la cooperación. Su acercamiento al Mercosur se inscribe, por lo tanto, en esta dinámica y persigue fortalecer y consolidar las relaciones preexistentes tanto de carácter histórico, como económico y cultural, prestando apoyo, al mismo tiempo, a los regímenes democráticos de los países miembros del bloque. Asimismo, aquél se enmarca en la pretensión europea de fortalecer el multilateralismo y la multipolaridad potenciando su presencia en todas las regiones del mundo y contribuyendo de esta forma al desarrollo de su política exterior.

¹² El desarrollo de las mismas podía seguirse en: www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm

En el ámbito político, el interés del Mercosur se identificó desde el primer momento con la posibilidad de contar con un socio de primera magnitud en el ámbito internacional frente a los cambios que se estaban desarrollando en la sociedad internacional de finales de siglo. Además, el Acuerdo permitiría al bloque mercosureño diversificar considerablemente sus relaciones exteriores y ampliar su peso político en consonancia con su consideración como cuarto bloque económico del mundo, mejorando, asimismo, su percepción internacional y su credibilidad, lo que se traduciría, previsiblemente, en un incremento de su peso político en los diversos foros internacionales. Paralelamente, la conclusión del Acuerdo reforzaría la estrategia del Mercosur frente al proyecto norteamericano de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), contribuyendo, al mismo tiempo, a la progresiva diversificación de su comercio exterior, y al fortalecimiento del proceso de integración en el seno del propio bloque.

En el ámbito de la cooperación, las negociaciones avanzaron de forma globalmente muy positiva, como lo demuestra el importante capítulo financiero previsto por la UE para el Mercosur y sus Estados miembros hasta el año 2006, al que anteriormente nos hemos referido. A pesar de algunos problemas puntuales, la firma del Memorándum de Entendimiento, en junio de 2001, produjo efectos dinamizadores, no solamente al fijar un programa de cooperación en el que se reflejan los ámbitos prioritarios de actuación (que van desde el fomento de los intercambios, de las inversiones directas o de la cultura), sino también al desembocar en acuerdos adoptados por parte comunitaria tanto con el Mercosur propiamente dicho, como con cada uno de sus Estados miembros.

En el ámbito comercial, el Acuerdo interesaba y sigue interesando a ambas Partes, pues los intercambios de productos son básicamente complementarios, ya que mientras las exportaciones de Mercosur son en buena medida productos agrícolas, las de la UE son principalmente productos industriales de alto valor añadido. Además, mientras las importaciones agrícolas de la UE procedentes del Mercosur constituían en esta etapa algo más de la mitad del total de las importaciones, las exportaciones comunitarias de productos industriales al bloque mercosureño alcanzaban porcentajes superiores al noventa por ciento del total. Esta presencia, respectivamente decisiva de los productos agrícolas e industriales, explica, en buena medida, las dificultades del proceso de negociación aparecidas en esta fase y reproducidas hasta el momento presente. Por otra parte, existen, asimismo, dos factores a tener en cuenta en este proceso: en primer lugar, que una parte de los productos agrícolas exportados por el Mercosur a la UE se encuentran protegidos por la PAC, sufriendo las consecuencias de sus

mecanismos de protección. Esta situación produce un cierto desencaje desde la óptica mercosureña, pues no puede aceptarse como coherente, el hecho de que mientras la UE actúa en los foros internacionales como un agente dinamizador del libre comercio y el multilateralismo, sea al mismo tiempo proteccionista en materia agrícola, lo que produce desde esta percepción desviaciones considerables en el comercio.

Del total de productos agrícolas importados por la UE desde el Mercosur, más de 60% estaban en ese momento exentos de aranceles, por el efecto de la cláusula de nación más favorecida o de los SPG, estando el resto afectados por encontrarse dentro de una OCM, por afrontar la aplicación de barreras arancelarias o no arancelarias, o porque sus precios eran significativamente menores que los de la UE¹³.

Por otra parte, el arancel promedio aplicado por la UE a las importaciones procedentes del Mercosur era en ese momento del 10%, tributando tan sólo un 15% del total de aquéllas por encima de dicho arancel, entre las que conviene señalar los productos agropecuarios no elaborados y los alimentos procesados que estaban gravados con un arancel medio del 15,1%. Por el contrario, el arancel medio ponderado que gravaba las exportaciones comunitarias al Mercosur se situaba en el 14,2%, aunque más del 25% de las exportaciones de la UE estaban afectadas por aranceles superiores al 20%, entre los que destacaban los automóviles que llegaban al 35%. Por lo que respecta a los productos industriales importados por la UE procedentes del bloque mercosureño, el 53% estaba ya liberalizado, cubriendo la oferta comunitaria la totalidad de los productos en un plazo máximo de diez años y cuatro etapas, con la condición de reciprocidad en el sector textil y del calzado¹⁴.

Finalmente, y por lo que respecta al sector servicios y la inversión extranjera directa, procede hacer notar que se avanzó considerablemente al presentar menos problemas, dada la potencialidad que supone para las empresas europeas los mercados mercosureños, en particular el brasileño y el argentino en la perspectiva de un mercado totalmente liberalizado, teniendo en cuenta que más de dos tercios de la inversión extranjera comunitaria se realizaba en el

¹³ Cfr. CAMARERO, M. y TAMARIT, C.R., «La Unión Europea y las Américas: consecuencias del establecimiento de un Acuerdo de Asociación Interregional entre la UE y el Mercosur». *Papeles de economía española*, n.º 91, 2002, pp. 194 y 195.

¹⁴ Cfr. 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», *RDCE*, n.º 13, septiembre-diciembre 2002, pp. 740 y s.s.

sector servicios, y que cerca del 60% de las inversiones extranjeras directas en el Mercosur provenían de la UE¹⁵.

Conviene señalar que existían y en alguna medida persisten todavía, una serie de aspectos de la política comercial a tener en cuenta en la perspectiva de la conclusión definitiva del Acuerdo, que afectaban a las normas de origen; a las normas técnicas, que deberían aplicarse de conformidad con los principios de no discriminación, proporcionalidad y reconocimiento mutuo; a los instrumentos de defensa comercial, adoptados por ambos bloques de acuerdo con la OMC, aunque en el caso del Mercosur se encontraban algunos de ellos en período transitorio, y, por último, a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, que incluían las denominaciones de origen geográficas, los diseños industriales y las patentes, regulados en el marco de la OMC y que habían sido igualmente incorporados por los países del Mercosur en sus legislaciones nacionales.

Todas estas cuestiones estuvieron presentes de una u otra forma en las distintas Rondas de negociaciones desarrolladas en esta primera etapa en los tres ámbitos propuestos: el político, el relativo a la cooperación interregional y el comercial. Las primeras Rondas, tuvieron como objeto definir los objetivos generales del Acuerdo, los compromisos iniciales, la estructura de la negociación y la planificación del calendario así como fijar los grupos de trabajo y los temas prioritarios a analizar en cada uno de ellos. Se procedió igualmente al intercambio de información sobre distintas cuestiones, en particular sobre el proceso de ampliación de la UE y su previsible impacto en el Acuerdo, así como cuestiones relativas a los servicios y compras públicas.

En la tercera Ronda, celebrada en Brasilia del 6 al 10 de noviembre de 2000, las Partes intercambiaron propuestas sobre temas arancelarios y medidas no arancelarias, estadísticas de comercio y procedimientos aduaneros, llegando a un acuerdo de principio sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Los representantes de la UE introdujeron por primera vez la cuestión de los vinos y bebidas espirituosas, que quedó para su análisis durante la siguiente Ronda, al igual que las cuestiones relativas a los obstáculos técnicos y procedimientos aduaneros. En lo relativo a los mecanismos de defensa comercial, salvaguardias y subsidios, las Partes decidieron tomar como punto de referencia genérico los acuerdos de la OMC, aunque los representantes del Mercosur propusieron negociar un acuerdo bilateral y específico sobre la

¹⁵ Cfr. *Comisión Europea. Unión Europea-Mercosur: una asociación para el futuro*. Montevideo, mayo de 2002, p. 4.

aplicación de aquéllos al comercio entre ambos bloques. En las materias objeto de los grupos técnicos segundo y tercero, las Partes continuaron con el intercambio de información.

Durante el desarrollo de la cuarta Ronda, celebrada del 19 al 22 de marzo de 2001, no se produjeron avances sustantivos en el ámbito comercial, dadas las diferencias existentes en los sectores agrícola y de servicios, así como en la metodología para abordar el inicio de las negociaciones arancelarias. El eje central de la quinta Ronda, celebrada en julio del mismo año en Montevideo, fueron los temas arancelarios y no arancelarios en base a la propuesta de la delegación comunitaria, que se basaba en tres grandes capítulos: condiciones generales de la negociación; inclusión de cuatro categorías en el programa de liberalización (A, B, C, y D, correspondientes a la eliminación inmediata de aranceles, a cuatro, siete y diez años) y finalmente, la consideración especial para cuatro categorías de productos (industriales, pesca, agrícolas procesados y agrícolas propiamente dichos), incluyéndose los vinos y las bebidas espirituosas en una categoría diferente en la que la UE pretendía la celebración de un acuerdo específico.

Durante la sexta Ronda, celebrada en Bruselas en octubre del mismo año 2001, el Mercosur planteó una contrapropuesta de oferta arancelaria que abarcaba todo el universo arancelario, y que se componía de dos listados: uno relativo a una serie de productos que cubrían el 32,6% de las importaciones desde la UE por un valor de 7.323 millones de dólares, cuyo calendario de desgravación se completaría en diez años, y el otro listado que incluía una serie de productos que no se incorporaban a dicho calendario y que, por lo tanto, se negociaría con posterioridad. La contrapropuesta mercosureña evidenció la distancia que separaba a ambos bloques en esta materia, pues mientras la UE insistía en que su propuesta era compatible con las disposiciones de la OMC para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio al cubrir más del 90% de las exportaciones del Mercosur (frente a un porcentaje inferior al 33% que cubría la oferta de este bloque siempre según fuentes comunitarias), la delegación mercosureña alegaba que la propuesta europea tan sólo mejoraba la oferta en las condiciones de acceso al mercado comunitario para un 30% de sus exportaciones, ya que el más del 60% restante, ya ingresaba totalmente libre a dicho mercado¹⁶.

¹⁶ Cfr. BIZZOZERO, L. y VAILLANT, M., «El Acuerdo de Asociación entre Mercosur y la Unión Europea: una lenta y larga negociación», *ICE. Relaciones económicas UE-América Latina*, n.º 806, abril 2003, pp. 126 y s.s.

La séptima Ronda, celebrada en Buenos Aires, del 8 al 11 de abril de 2002, se desarrolló con la perspectiva de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-Mercosur, que tendría lugar en Madrid el 17 de mayo de 2002 en el marco de la II Cumbre UE-América Latina-Caribe. Las expectativas puestas en la citada Cumbre no se cumplieron pues aunque el texto de la Declaración Política adoptada al efecto resalta que «los capítulos político, institucional y de cooperación están virtualmente concluidos» y manifiesta su satisfacción por «los progresos realizados hasta ahora en los capítulos comercial y de intercambios...», no consiguió fijar una fecha límite para la conclusión definitiva del Acuerdo. La Cumbre reiteró el objetivo de establecer una asociación estratégica interregional en los ámbitos político, económico, comercial y de cooperación, así como la voluntad de continuar negociando. A tal efecto, la posterior Reunión Ministerial que tuvo lugar en Río de Janeiro entre el 22 y el 24 de julio de 2002 con la participación de los Ministros de Asuntos Exteriores del Mercosur y los comisarios de Relaciones Exteriores y de Comercio, adoptó un programa de trabajo, que, con sentido pragmático, establecía una serie de fases para la negociación de todos los temas pendientes con el objetivo de concluir el Acuerdo de Asociación. El programa de trabajo incluía una agenda con un calendario de Rondas negociadoras para los años 2002 y 2003. El tema central de la novena Ronda, celebrada en marzo de 2003 en Bruselas sería analizar las mejoras de la oferta en bienes por cada una de las Partes, siendo la oferta en servicios e inversiones una de las cuestiones principales de la décima Ronda celebrada en mayo del mismo año en Asunción.

La II Reunión Ministerial se celebró en Bruselas el 12 de noviembre de 2003, de acuerdo con lo establecido en el programa de trabajo de Río, con el objetivo de realizar una evaluación general de la situación de las negociaciones y establecer un nuevo programa de trabajo con el cual abordar la etapa final de las negociaciones del Acuerdo de Asociación. Ambas Partes acordaron el calendario de las nuevas Rondas y de las Reuniones Ministeriales hasta octubre de 2004, reconociendo expresamente el paralelismo y la relación condicionada de este proceso con el progreso de la Agenda de Desarrollo de Doha en el marco de la OMC. Siguiendo este calendario se celebró la XI Ronda en Bruselas entre los días 1 y 5 de diciembre de 2003, en la que las negociaciones giraron en torno al acceso a mercados de los bienes –incluyendo un intercambio de puntos de vista sobre la cuestión siempre espinosa de la agricultura– a la facilitación de negocios, al impacto de la ampliación de la UE, al sector de vinos y bebidas espirituosas, y a las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como una evaluación preliminar sobre la cuestión del desarrollo sostenible.

Las dos Rondas siguientes, la XII y la XIII, se celebraron respectivamente en Buenos Aires y Bruselas en los meses de marzo y mayo de 2004 con el objetivo de avanzar en las negociaciones con la mirada puesta en la III Cumbre UE-América Latina-Caribe que debía celebrarse en Guadalajara (México) el 29 de mayo del mismo año. En la primera de ellas, tras un segundo intercambio sobre las cuestiones pendientes en materia agrícola, las negociaciones giraron en torno a la adopción de un texto común en el resto de áreas, así como sobre la evaluación general y discusión del proyecto de texto consolidado del Acuerdo, dejando abiertas las diferencias pendientes. En la segunda y última, la agenda abordada por los grupos técnicos abarcó los tres capítulos que conforman el Acuerdo: diálogo político, cooperación y económico-comercial, centrándose en las cuestiones pendientes, en particular las relativas al capítulo comercial: mejora de ofertas en bienes, servicios, compras gubernamentales e inversiones, así como los instrumentos de defensa comercial y de solución de diferencias, llevándose a cabo igualmente un intercambio de puntos de vista sobre el tratamiento de las asimetrías.

Con este bagaje se llegó a la Cumbre UE-ALC de Guadalajara (México), en la que los Jefes de Estado y de Gobierno, tras saludar «el avance de las negociaciones efectuadas para el Acuerdo de Asociación Interregional entre el Mercosur y la Unión Europea...», manifestaron su convicción de poder lograr «un resultado equilibrado y ambicioso, con base en las aclaraciones y las ofertas existentes», y se mostraban esperanzados para concluir las negociaciones en una fecha concreta, para lo cual daban instrucciones a los negociadores con el fin de «intensificar su labor para que el resultado se logre en la fecha propuesta de octubre de 2004».

A partir de este momento, los esfuerzos se centraron en la perspectiva de concluir las negociaciones en esta fecha que además coincidía con el fin del mandato de la Comisión Europea. Antes de la III Reunión Ministerial, celebrada en Lisboa el 20 de octubre de 2004, se celebraron otras dos Rondas, la XIV y la XV, en Buenos Aires (junio de 2004) y Bruselas (agosto de 2004), respectivamente. En la primera de ellas se analizó el intercambio de «ofertas mejoradas». Sin embargo, el Mercosur constató que la oferta de la UE en aquellos productos de mayor interés para el bloque sudamericano, en particular los agropecuarios, no constituían una oferta atractiva, mientras que en aquellos sectores en los que podía competir con los europeos, en particular textil y calzado, la UE exigía un trato recíproco como condición previa a mejorar significativamente el acceso al mercado comunitario de los productos agrícolas y agroindustriales mercosureños. En la XV y última Ronda antes de la reunión ministerial de Lisboa, se constató la falta de acuerdo sobre el in-

tercambio de ofertas¹⁷ y aunque todavía hubo un último intento un mes antes de la citada reunión de Lisboa¹⁸, ninguna de las partes había modificado sustancialmente el punto de partida lo cual conducía a una inevitable parálisis de las negociaciones. En efecto, a partir de octubre de 2004 ya no se realizaron más rondas de negociaciones, sino reuniones informales a nivel ministerial¹⁹.

b) Segunda etapa (2005-2010): el bloqueo de las negociaciones

El objetivo fijado en Guadalajara se demostró como inalcanzable por la persistencia de los problemas de fondo, a pesar de intentar lograr una cierta flexibilización en el enfoque por ambas Partes, que se mostró como claramente insuficiente. En efecto, la UE exigió condiciones más favorables para sus empresas financieras y de servicios, así como en el acceso a los concursos públicos, y un mejor trato para la industria aeronáutica, automotriz, textil y de bebidas, además de mayores garantías para que las denominaciones de origen europeas fueran respetadas. Como contrapartida, la UE flexibilizó su postura en lo relativo al número de productos agropecuarios que entrarían en el mercado comunitario libres de tasas, prácticamente la mayoría, así como sobre las cuotas a aplicar a los relativamente muy escasos considerados como sensibles, aunque se negó a discutir las ayudas comunitarias a la agricultura por considerar que no se trata de un tema bilateral sino multilateral a discutir en el seno de la OMC. En cuanto a los productos industriales, siguiendo con su postura tradicional

¹⁷ Los negociadores no llegaron ni siquiera a formalizar un acta que reflejara el contenido de la XV Ronda, lo cual reflejaba el punto de bloqueo al que habían llegado ambas partes. Cfr. MAKUC, A.; DUHALDE, G. y ROZEMBERG, R., «La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Maro de Cooperación: Quo Vadis», *Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Sector de Integración y Comercio (INT). Nota Técnica n.º IDB-TN-841*. Banco Interamericano de Desarrollo, agosto de 2015, p. 12.

¹⁸ En efecto, el último intento se produjo en el mes de septiembre de 2004, pero como se demostraría posteriormente, el intercambio de ofertas, lejos de acercar las posiciones las alejó todavía más ya que ambas partes las consideraron como más restrictivas que las que se habían intercambiado en mayo del mismo año. La UE exigía una apertura completa en bienes industriales, servicios y compras gubernamentales, así como mejorar las condiciones multilaterales en sectores como las indicaciones geográficas y propiedad intelectual, pero por el contrario sólo proponía cuotas moderadas libres de aranceles para los productos de mayor interés para el Mercosur, en particular sorgo, algunos derivados del maíz, carne bovina, aviar y quesos, entre otros. Además de esta falta de acuerdo en estos temas, tampoco en otros como servicios, inversiones, compras gubernamentales o derechos de propiedad intelectual, se había producido ningún acercamiento destacable que produjera un avance de las negociaciones.

¹⁹ Cfr. BARTESAGHI, I., «Las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea: la visión desde un país pequeño», en TREMOLADA ÁLVAREZ, E. (ed.), *Repensando la integración y las integraciones*, Universidad Externado de Colombia, 2013, pp. 88 y ss.

ya fijada con anterioridad, se mostró dispuesta a eliminar sus aranceles a los productos industriales procedentes del Mercosur con una rebaja inmediata del 65% hasta su total eliminación en un plazo de diez años.

La Reunión Ministerial de Lisboa, celebrada el 20 de octubre de 2004, no cumplió por lo tanto con las perspectivas de concluir el Acuerdo aunque produjo una cierta sensación de que era posible evitar el riesgo de bloqueo al demostrar la capacidad de las Partes de intentar flexibilizar sus posiciones. La Declaración final reconocía en este sentido los progresos realizados pero constataba la necesidad de realizar mayores esfuerzos para alcanzar el nivel de ambición que requería la importancia estratégica del Acuerdo de Asociación. Con tal fin, los Ministros convocaron una reunión técnica a celebrarse antes de fin del año 2004 y a una nueva Reunión Ministerial que debía celebrarse en el primer trimestre de 2005. Sin embargo, y tras algunas propuestas no materializadas como la efectuada por el Presidente español con ocasión de su viaje a Argentina y Brasil de convocar una Cumbre 4+4 para desbloquear las negociaciones, la Reunión Ministerial no se celebró hasta finales de mayo de 2005, concretamente el 26 de dicho mes en Luxemburgo, y su Comunicado Conjunto confirmaba la situación de *impasse* en que se encontraban las negociaciones. En él, las Partes reiteraban declaraciones y afirmaciones genéricas ya efectuadas en otras ocasiones, que no aportaban novedades significativas en el proceso negociador: *dejà vu*. Sin duda, tras el parón de siete meses cabía esperar algo más.

Las declaraciones de la Comisaria de Relaciones Exteriores al final de la Cumbre en las que constataba la impresión por parte europea de que los países del Mercosur parecían desear «un acuerdo ligero», en contraposición a la postura comunitaria que insistía en reglas claras para las inversiones, apertura del sector servicios y aplicación de las reglas de la competencia en los concursos públicos y en la circulación de bienes a cambio de transigir en agricultura, volvían a poner las cosas donde estaban. Ello demostró que las relaciones entre ambos bloques atravesaban un periodo de hibernación plagado de recelos mutuos y, quizás, también de un cierto cambio en la estrategia del Mercosur, liderado por Brasil, que en aquellos momentos se postulaba como el abanderado del G-20, que pretendía que los países ricos dejaran de blindarse frente a los productos agrícolas de los menos ricos.

El bloqueo de las negociaciones coincidió con cambios significativos en ambos bloques. En efecto mientras la UE se enfrentaba a un nuevo período marcado por la reciente ampliación a diez nuevos miembros, a la configuración de un nuevo Parlamento y por ende de una nueva Comisión, que tendrían que gestionar entre otras cuestiones el ambicioso objetivo de lograr un tratado

constitucional, el Mercosur alentaba un cambio sustancial en las negociaciones del ALCA, promovido por los nuevos gobiernos de Brasil y Argentina que llevaría a su ruptura definitiva en noviembre de 2005. Esta circunstancia determinó una cierta relajación en las posturas negociadoras del nuevo acuerdo con el Mercosur, en particular por parte europea, debido a que el éxito del ALCA hubiera alejado las aspiraciones de la UE de estar más presente en la región latinoamericana, y especialmente en el Mercosur, al dejar a las empresas europeas en peor posición que las norteamericanas para acceder a dicho mercado y ello tanto en materia de bienes y servicios como en inversiones.

Se entraba de esta forma en un período de hibernación de las negociaciones bilaterales, aunque la llama seguiría viva en el marco de las Cumbres UE-América Latina y Caribe, celebradas a partir de este momento. En primer lugar la IV Cumbre UE-ALC, que con el lema «Fortalecimiento de la Asociación Estratégica Birregional» se desarrolló en Viena el 12 y 13 de mayo de 2006. Sin lugar a dudas esta Cumbre se caracterizó por las grandes expectativas que había generado debido a los acontecimientos producidos durante los meses anteriores a su desarrollo, y que habían afectado en particular a determinados países de la región latinoamericana. En primer lugar, el anuncio de la entrada de Venezuela en el Mercosur y, con posterioridad, de su retirada de la CAN, efectuada por Hugo Chávez con ocasión de una reunión celebrada en Asunción el 19 de abril de 2006 con sus homólogos de Bolivia, Paraguay y Uruguay, que tenía por objeto analizar la posible construcción de un gasoducto entre Bolivia y Uruguay, con financiación parcial de Venezuela. La causa esgrimida por Venezuela para justificar su salida de la CAN fue el perjuicio que para dicho país causarían los Tratados de Libre Comercio firmados por Colombia y Perú con Estados Unidos, al posibilitarse de esta forma la entrada masiva de productos norteamericanos en el mercado venezolano.

En cualquier caso, la irrupción de Venezuela en el Mercosur, y el abrupto anuncio de su salida de la CAN²⁰, amenazaba directamente la viabilidad de ambos bloques y abría, al mismo tiempo, un interrogante sobre la futura estabilidad del Mercosur²¹, precisamente en un momento en que la necesi-

²⁰ Cfr. MALAMUD, C., «La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional», *ARI. Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 54/2006, p. 4

²¹ A pesar de que en un principio se intentó justificar la adhesión de Venezuela como una superación de la amenaza de una posible desmembración del bloque, motivada por las turbulencias generadas por el conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos papeleras en la frontera localidad uruguaya de Fray Bentos. El protocolo de adhesión de Venezuela se firmó en la Cumbre del Mercosur de 20 y 21 de julio de 2006 celebrada en Córdoba (Argentina), en la que además se suscribió el nuevo código aduanero común.

taba con cierta urgencia, dadas las divisiones internas en el bloque, no sólo entre grandes y pequeños, sino en particular entre Argentina y Uruguay, cuyo enfrentamiento por la construcción de las fábricas de celulosa en el lado uruguayo de la frontera fluvial, había llevado a Argentina a plantear el caso ante la Corte Internacional de Justicia el 4 de mayo de 2006 (por las pretendidas violaciones por parte de Uruguay de las obligaciones derivadas del estatuto del río Uruguay según el tratado firmado por ambas partes el 26 de febrero de 1975) en lugar de buscar una solución multilateral dentro del propio bloque.

Ante este panorama de incertidumbre, existían serias dudas de que se culminara la negociación del Acuerdo de Asociación con Mercosur, ni tampoco de que se otorgara a la Comisión un mandato expreso para iniciar negociaciones con la CAN con el mismo objetivo. Incluso algunos países comunitarios empezaban a manifestar su preferencia de que ante la crisis abierta de la CAN, se planteara la posibilidad de negociar acuerdos país por país, abandonando la tradicional postura de la UE basada en la negociación con el bloque conjuntamente.

Por otra parte, la UE acudía a Viena sumida en una cierta parálisis política desde que descarriló el tratado constitucional europeo en los referéndums francés y holandés. A su firme determinación por consolidar la asociación estratégica con ALC y en seguir apoyando los procesos de integración en la región latinoamericana, se enfrentaban las serias crisis del Mercosur y de la CAN, que por primera vez se producían de forma simultánea, y ante las cuales la UE debía mostrarse conciliadora huyendo al mismo tiempo de cualquier actitud que pudiera ser tildada de paternalista.

Las expectativas de lograr una reactivación de las negociaciones UE-Mercosur, se centraron a partir de ese momento, en la futura convocatoria de la Quinta Cumbre UE-ALC a celebrar en Lima, durante los días 16 y 17 de mayo de 2008. Sin embargo, las negociaciones para el Acuerdo de Asociación se hallaban estancadas por las posiciones aparentemente irreconciliables en materia de liberalización agrícola²², a la que se oponían algunos países comunitarios, en particular Francia, y de liberalización industrial, bloqueada por los socios de mayor peso en el bloque suramericano. La Cumbre de Lima no supuso por lo

²² Sobre la influencia específica del sector agrícola en las relaciones UE-Mercosur y su impacto en las negociaciones para un nuevo acuerdo, *vid.* CARRO FERNÁNDEZ, M.; FERNÁNDEZ-ARDAVIN, A. y HURTADO OCAÑANA, I., «El Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y MERCOSUR. La problemática agrícola a debate», *Revista de Economía Mundial*, n.º 19, 2008, pp. 107-134.

tanto ningún avance²³, algo que constituía una constante desde las anteriores cumbres de Guadalajara –cuya Declaración Final expresaba el deseo de que las negociaciones concluyeran en octubre de 2004– y de Viena, y que se vería reflejado en las reuniones técnicas de ambas Partes celebradas con posterioridad a las mismas.

El hecho de que la Unión Europea decidiera, en la Cumbre bilateral celebrada en Lisboa el 4 de julio de 2007, entablar una relación privilegiada con Brasil a través del establecimiento de una asociación estratégica, implicaba reconocer el peso regional, demográfico y económico de dicho país pero al mismo tiempo romper con su tradicional enfoque de primar las relaciones entre bloques. Con independencia de que sin lugar a dudas Brasil era merecedor de este trato diferenciado, el posible escenario futuro era que, con toda probabilidad, otros países reclamarían el mismo trato, en particular Argentina²⁴, provocando con ello, y sin pretenderlo, la fragmentación y la rivalidad entre los propios países latinoamericanos²⁵.

c) Tercera etapa: desde el relanzamiento de las negociaciones al cambio político en Argentina (2010-2015)

c.1) La aparición de nuevos factores tanto en el ámbito interno de ambos bloques como en el ámbito global

Aunque desde 2004 hasta 2008 ambas Partes habían mantenido contactos, meramente políticos, para mantener vivo el interés mutuo por lograr un Acuerdo, procede hacer notar que la VI Cumbre UE-América Latina y Caribe desarrollada en Madrid el 18 de mayo de 2010, supuso el relanzamiento formal de las negociaciones²⁶ tras constatar avances importantes en la agenda birre-

²³ Consejo de la Unión Europea. Cumbre Mercosur-Troika de la Unión Europea. Lima, 17 de mayo de 2008 (9541/08-Pressé 132). Declaración Conjunta.

²⁴ Que manifestó en un primer momento sus inquietudes por el interés de la UE de incrementar su cooperación con Brasil en materia de biocombustibles. Al respecto, *vid.* MAIHOLD, G., «La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana», *Real Instituto Elcano, ARI*, n.º 58/2008, 6 de junio de 2008, p. 3.

²⁵ Cfr. GRATIUS, S., «La Cumbre Europeo-Latinoamericana: ¿Hacia un bilateralismo selectivo?», *Comentario Fride*, mayo de 2008, p. 2.

²⁶ «Párrafo 24. Negociaciones UE-MERCOSUR: Recordamos la importancia de las negociaciones recientemente reanudadas con vistas a alcanzar un Acuerdo de Asociación ambicioso y equilibrado entre ambas regiones. Consejo de la Unión Europea». VI Cumbre UE-ALC. Madrid 18 de mayo de 2010. Declaración de Madrid: *Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social*. Madrid, 18 de mayo de 2010 9931/10

gional UE-ALC, en particular la conclusión de un Acuerdo de Asociación con Perú y Colombia, así como con Centroamérica.

Conviene señalar que, sin embargo, planeaban nuevos factores y acontecimientos tanto en el ámbito interno de ambos bloques como a nivel global, que determinaban una situación bastante diferente a la que existía en 2004 cuando se estancaron las negociaciones.

Por lo que respecta, a los cambios en el interior de ambos bloques y en particular en el Mercosur, la adhesión de Venezuela, acordada por los Jefes de Estado en 2006, como ya ha quedado dicho, estuvo bloqueada por un tiempo, debido a la falta de ratificación del Parlamento paraguayo, lo que provocó incertidumbre e inestabilidad en el bloque sudamericano. En efecto y tras la destitución del presidente paraguayo, Fernando Lugo, llevada a cabo por el Congreso de dicho país, la Cumbre del Mercosur celebrada en Mendoza el 29 de junio de 2012, decidió suspender a Paraguay de su derecho a participar en los órganos del Mercosur así como en sus deliberaciones hasta que se restaurara la normalidad democrática. Ello produjo una situación excepcional provocando la suspensión de las negociaciones con la UE hasta la recuperación del orden institucional en el país. Una vez celebradas nuevas elecciones, en abril de 2013, y la aprobación, en diciembre del mismo año, por el nuevo Congreso paraguayo del ingreso de Venezuela²⁷, la situación de Paraguay en el Mercosur se normalizó lo que provocó que las negociaciones con la UE, en las que no participaría el nuevo Estado miembro, pudieran continuar a partir de ese momento.

Por otra parte, otro nuevo factor a tener en cuenta, era la incorporación de Bolivia al Mercosur, cuyo Protocolo de adhesión ya fue firmado por todos

(Presse 131). Los Jefes de Estado y de Gobierno destacaron que con una población conjunta de más de 700 millones de habitantes y un intercambio comercial birregional de aproximadamente 100.000 millones de euros anuales, la cooperación entre ambos bloques creaba ventajas recíprocas y generaba efectos derivados a nivel mundial, así como grandes beneficios políticos y económicos para ambas Partes. Los mandatarios reconocieron los grandes esfuerzos a realizar con el objetivo de concluir las negociaciones lo más pronto posible, y fijaron para el mes de julio del mismo año de 2010 la realización de la primera ronda de negociación. Cfr. CELARE. Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa. *Relaciones UE/América Latina y Caribe. Documentación de base 2010*.

²⁷ En el momento presente Venezuela se encuentra suspendida de todos sus derechos y obligaciones derivadas de la condición de Estado Parte, de conformidad con el artículo 5 del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, de 24 de julio de 1998. La suspensión se produjo mediante la decisión de los Estados miembros, de 5 de agosto de 2017, tras constatar la ruptura del orden democrático en dicho país. La suspensión cesará cuando se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en dicho país, de conformidad con el artículo 7 de dicho Protocolo. *Vid.* Al efecto: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/decision-suspension-de-venezuela-del-mercosur_es.pdf

los Estados Partes en 2015²⁸ y que actualmente se encuentra en proceso de ratificación en sus Parlamentos²⁹. Tras la adhesión de Venezuela, Bolivia manifestó su intención de incorporarse al Mercosur, culminando de esta forma un proceso de acercamiento progresivo que se inició con la firma del Acuerdo de Complementación Económica, suscrito el 17 de diciembre de 1996 y en vigor desde el 28 de febrero de 1997³⁰, que tras el período de desgravación arancelaria acordado, ha permitido que en el momento presente la práctica totalidad del intercambio de mercancías entre ambas Partes, se encuentre ya libre de aranceles.

Además de estos factores de cambio en el ámbito interno del Mercosur, procede hacer notar igualmente el cambio de Gobierno en Argentina, donde, como veremos posteriormente, el acceso de Macri al poder propició la intensificación de las negociaciones con la UE, así como en Brasil, tras el proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff y su sustitución por el vicepresidente Michel Temer.

Por lo que respecta a la UE, conviene señalar que los cambios en su dimensión interna desde 2004, año en que se habían interrumpido las negociaciones entre ambas Partes, eran considerables. En primer lugar se habían producido dos procesos de ampliación, en 2004 y en 2007, que habían provocado un incremento considerable de Estados miembros, pasando de 15 a 27, y posteriormente a 28 con la adhesión de Croacia en 2013. Aunque el primero de ellos se culminó en mayo de 2004, momento en que todavía estaban activas dichas negociaciones, quedaba por realizar la asimilación de un grupo tan numeroso de Estados, en particular los referidos al Este europeo, con un desarrollo económico bastante menor que la media de la UE y procedentes de un sistema que les había sumido en una economía planificada y un sistema de gobierno vigilado desde Moscú durante décadas, lo que provocaría dificultades en su proceso de acomodación al sistema de democracia parlamentaria y economía de mercado, vigente en la UE.

Además de estos factores *ad intra* presentes en ambas Organizaciones, conviene poner de manifiesto que existían igualmente otros factores de cambio

²⁸ En su reunión de Brasilia, celebrada el 17 de julio de 2015, el Consejo del Mercado Común, aprobó el Protocolo de adhesión de Bolivia al Mercosur.

²⁹ Hasta el momento presente, todos los países (incluido Venezuela que se encuentra suspendido en su condición de miembro), han ratificado la adhesión de Bolivia al Mercosur, con la única excepción de Brasil.

³⁰ Disponible en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/b3198303bf8b318403256fc50052d176/a38f409deb2bd723032577ea006764e9?OpenDocument>

ad extra, que tendrían un impacto considerable en el relanzamiento de las negociaciones en 2010. En primer lugar, el fracaso de la ronda de Doha tendría un doble impacto sobre dichas negociaciones, pues mientras por un lado la parálisis de la ronda de la OMC provocaría un impulso en la UE para buscar otros acuerdos comerciales, en particular a terminar el proceso negociador con el Mercosur, por otro afectaría de forma negativa a las posibilidades de lograr un acercamiento de posiciones en el tema de subsidios al sector agropecuario –dado que éste había condicionado lo acordado en el ámbito multilateral– y que constituía una de las cuestiones que centraban de forma más evidente las reclamaciones del Mercosur frente a la UE³¹.

El otro factor lo constituyó el inicio y posterior consolidación de la crisis económica y financiera internacional que afectó de una forma más contundente a los países desarrollados y, en particular, a la UE. Aunque la crisis no golpearía con la misma intensidad a todos los países miembros, siendo Grecia, Portugal, España e Irlanda, los más afectados, aquella provocaría unos renovados deseos de reactivar las negociaciones con el Mercosur con el fin de buscar mercados alternativos y dinámicos, como lo constituía en ese momento Brasil en particular para los productos industriales europeos. Sin embargo, la crisis evidenció igualmente el progresivo protagonismo de los países emergentes en la economía mundial³² y de forma especial en América del Sur, pues su salida de la crisis se asociaba al mantenimiento del crecimiento de la economía china, cuyo peso en América Latina era cada vez más evidente.

c.2) La reactivación de las negociaciones

Tras el anuncio de la reanudación de las negociaciones proclamado en la Cumbre de Madrid en mayo de 2010³³, la primera ronda de negociaciones se

³¹ Vid. En este sentido MAKUC, A.; DUHALDE, G. y ROZEMBERG, R., «La negociación MERCOSUR-Unión Europea...», *op. cit.*, p. 21.

³² Vid. En este sentido BLANC ALTEMIR, A. (ed.), *La Unión Europea y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)*, Thomson Reuters, Aranzadi, 2015.

³³ La Comisión Europea había ya propuesto, unos días antes a la Cumbre, relanzar las negociaciones comerciales con el Mercosur, subrayando la conveniencia de lograr un acuerdo con dicho bloque, dado su gran potencial, que en aquellos momentos se concretaba en un PIB conjunto de 1,3 billones de euros, superior a otros países, como Corea del Sur, India o Rusia, que le posicionaban como un importante socio para la UE, cuyas exportaciones a dicho bloque igualaban a las realizadas a la India y a las realizadas conjuntamente a Canadá y Corea del Sur. *European Commission. Directorate-General for Trade. Press release: European Commission proposes relaunch of trade negotiations with Mercosur countries.* Brussels, 04 May 2010. Como afirma el profesor Malamud, el papel de España fue crucial en el relanzamiento de las negociaciones

celebró en Buenos Aires, entre el 29 de junio y el 2 de julio de 2010, en el marco de la cual se decidió crear once grupos de trabajo para agilizar la discusión sobre los principales capítulos del acuerdo³⁴. En el comunicado conjunto final³⁵, ambas Partes manifestaron su intención de revisar los textos de la negociación adoptados hasta el año 2004 y actualizarlos con el objetivo de que sirvieran de punto de partida referencial para las negociaciones, en cada una de las materias asignadas a los once grupos de trabajo, añadiendo el intercambio de propuestas para su discusión en la siguiente ronda que se celebraría en Bruselas entre el 11 y el 15 de octubre del mismo año 2010³⁶.

Al final de esta segunda ronda, ambas Partes reafirmaron su compromiso por lograr un Acuerdo comercial equilibrado, destacando los grandes beneficios políticos y económicos que éste provocaría en un mercado conjunto de más de 700 millones de habitantes y de más de 13 billones de euros. En relación con el capítulo de acceso a los mercados, ambas Partes decidieron sentar las bases para un intercambio de ofertas mejoradas de concesiones arancelarias, que se intentaría concretar en la siguiente ronda celebrada en Brasilia, durante los días 6 y 7 de diciembre de 2010³⁷, objetivo que, sin embargo, no lograría alcanzarse. Tampoco las siguientes rondas celebradas en Bruselas du-

para el acuerdo UE-Mercosur, pues sin la determinación del gobierno español que ejercía la presidencia de la UE y por tanto tenía la responsabilidad de organizar la Cumbre, hubiera sido muy difícil que esta materia se hubiera incluido en la agenda. Cfr. MALAMUD, C., «UE y Mercosur: negociaciones sin futuro», *ARI. Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 61/2012, de 27/09/2012, p. 5.

³⁴ Relativos al acceso a mercados de bienes; reglas de origen; barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; derechos de propiedad intelectual/indicaciones geográficas/vinos; solución de controversias; defensa comercial; política de competencia; aduanas y facilitación de asuntos relacionados con el comercio; servicios/inversiones y compras gubernamentales.

³⁵ Seventeenth Meeting of the Bi-Regional Negotiations Committee. 29 June-02 July 2010, Buenos Aires-Argentina. Final Conclusions. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/BuenosAires2010_e.pdf

³⁶ Las expectativas para cerrar el acuerdo antes de finalizar el año 2010 eran elevadas según se detectaba en los diferentes ámbitos diplomáticos, políticos y académicos. Cfr. DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J.A., «La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales», *Fundación Carolina*. Disponible en: <http://w.eulacfoundation.org/es/system/files/La%20cumbre%20ALC-UE%20de%20Madrid%20Un%20nuevo%20impulso%20a%20las%20relaciones%20birregionales.pdf>

³⁷ Durante esta ronda, la delegación de Paraguay reclamó en cada uno de los capítulos un trato especial y diferenciado a su favor, partiendo de su condición de país sin litoral marítimo y de menor desarrollo económico. Cfr. *Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Paraguay. Boletín Diario de Informaciones*. Asunción, 8 de diciembre de 2010. Disponible en <http://www2.mre.gov.py/>

rante los días 14 a 18 de marzo de 2011 y en Asunción del 2 al 6 de mayo del mismo año reportarían avances sustanciales en el proceso negociador, aunque ello no supuso llegar a un nuevo bloqueo³⁸. El principal problema que impedía avanzar, además del impacto de la crisis económica y financiera internacional que provocaba efectos negativos en ambos bloques, residía en las reticencias aparecidas una vez más en la parte europea, motivadas principalmente por la presión ejercida por los países de mayor peso agrícola, en particular Francia, que habían solicitado a la Comisión un informe sobre el impacto del acuerdo sobre la agricultura comunitaria.

Este problema de fondo impidió que durante las próximas reuniones celebradas en Bruselas, del 4 al 8 de julio de 2011, en Uruguay, del 7 al 11 de noviembre del mismo año, en marzo de 2012, de nuevo en Bruselas³⁹, y en octubre del mismo año en Brasilia⁴⁰ hubiera intercambio significativo de ofertas, aunque hubo avances en determinados capítulos, en particular en los pilares de diálogo político y cooperación, en los que hubo interesantes intercambios en diversos temas, así como en servicios, en particular en telecomunicaciones, en inversiones y en los capítulos relativos a compras gubernamentales y solución de controversias⁴¹.

La I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos CELAC-UE celebrada en Santiago de Chile en enero de 2013, brindó una nueva ocasión para celebrar un nuevo encuentro Mercosur-UE. Los Ministros tras constatar la importancia de las relaciones económicas, comerciales y culturales de ambas regiones, con un comercio birregional de 130.000 millones de dólares anuales, destacaron el progreso de las nueve reuniones técnicas del pilar comercial del Acuerdo desde el relanzamiento del proceso negociador y constataron los avances de las negociaciones aunque reconocieron la necesidad de realizar esfuerzos adicionales para asegurar un Acuerdo equilibrado, para lo cual destacaron la importancia de preservar una atmósfera constructiva para asegurar el progreso en la próximas etapas de las negociaciones.

³⁸ Cfr. *Statement of the EU and Mercosur after the 5th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions.*

³⁹ *Statement of the EU and Mercosur after the 8th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions.* Brussels, March 16, 2002.

⁴⁰ Cfr. XXV Mercosur-European Union. Birregional Negotiations Committee. October 22 to 26 2012, Brasilia.

⁴¹ Cfr. *European Commission. Directorate-General for Trade. Press release: EU-Mercosur, XXII Meeting of the Bi-Regional Negotiations Committee.* Brussels, July 8, 2011. *Statement of the EU and Mercosur after the 7th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions.*

Para ello, los Ministros decidieron que ambas Partes debían intercambiar sus ofertas, no más allá del último trimestre del año 2013⁴².

Con el objetivo de consensuar la propuesta a presentar a la UE antes de finalizar 2013, los miembros del Mercosur se reunieron en Caracas, el 15 de noviembre de dicho año, una vez que previamente pusieran en común las ofertas nacionales en los capítulos de bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales. Aunque Brasil, Paraguay y Uruguay presentaron sus ofertas de negociación que cubrían, según las exigencias de la OMC el 90% del intercambio comercial con la UE, en cambio Argentina presentó una oferta que apenas llegaba al 75% sin incluir además los capítulos de servicios, inversiones y compras gubernamentales. La petición de la UE de alargar el plazo de intercambio de propuestas, más allá de la fecha acordada de diciembre de 2013, dado que se estaban realizando las consultas necesarias entre los Estados miembros para la presentación definitiva de su oferta, dio un respiro a los miembros del Mercosur para consensuar a su vez la suya, lo que se realizaría en una reunión celebrada en Caracas en julio de 2014, dado que Venezuela ejercía la Presidencia *Pro Tempore* del Mercosur aunque no participara en las negociaciones con la UE.

Conviene señalar, no obstante, que el comienzo de 2014 coincidió con dos acontecimientos relevantes que marcaron el proceso negociador. En primer lugar, el anuncio efectuado por la UE de la suspensión de las concesiones comerciales SPG para varios países de renta media-alta, entre los que se encontraban todos los países miembros del Mercosur, excepto Paraguay (incluyendo a Venezuela que ya había ingresado al bloque). Este anuncio constituyó sin duda un elemento de presión a los países del Mercosur para acelerar las negociaciones para un nuevo acuerdo y limitar de esta forma los efectos negativos de la supresión de los SPG.

En segundo lugar, procede hacer notar el progresivo posicionamiento de Brasil en favor de culminar lo antes posible las negociaciones con la UE. Ello se debía principalmente al hecho de que, dado su peso, dicho país no deseaba perder posiciones en su alineamiento con la economía global para lo cual el acuerdo con la UE constituía un instrumento imprescindible, dado además el hecho de que la UE se encontraba paralelamente negociando nuevos acuerdos, entre los que destacaba el Acuerdo de Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión (TTIP) con Estados Unidos. Se daba además la circunstancia

⁴² Cfr. Reuniao Ministerial MERCOSUL-Uniao Europeia. Santiago do Chile, 26 de janeiro de 2013. Comunicado Conjunto. http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Jan2013_Ministerial_Meet_e.pdf

de que tanto Paraguay como Uruguay coincidían más con la posición brasileña de acelerar el acuerdo con la UE, frente a la posición más inmovilista de Argentina, cuya política comercial era considerada por sus propios socios como excesivamente proteccionista⁴³. Esta posición incomodaba en particular al sector agrario brasileño que incluso llegó a solicitar que si proseguía la situación de bloqueo motivada por el hecho de que Argentina no había completado su lista de ofertas, Brasil debía concluir un acuerdo bilateral con la UE, al que posteriormente se podrían unir Argentina y el resto de miembros del Mercosur⁴⁴.

Superada esta situación de *impasse*, y tras la reunión del Consejo del Mercado Común, previa a la cita de julio también en Caracas, se pudo configurar una oferta conjunta del Mercosur que estaría próxima al 90% exigido con unos plazos de desgravación máximos de 15 años, de tal forma que sobre un comercio global de 58.000 millones de dólares⁴⁵, casi dos tercios se desgravaría en los plazos de 12 y 15 años, quedando tan sólo un 10% de las mercancías fuera de la desgravación⁴⁶.

Tras lograr el consenso para la adopción de la oferta común⁴⁷, el Mercosur se encontraba a la espera de que la UE culminara el proceso de consultas entre

⁴³ La propia presidenta brasileña Dilma Rousseff llegó a afirmar en el VII Foro Empresarial Brasil-UE, celebrado el 24 de febrero de 2014 que el acuerdo con la UE estaba muy próximo, y que había consenso en ambas Partes para la conclusión de las negociaciones. Cfr. <http://blog.planalto.gov.br/acordo-com-a-uniao-europeia-esta-proximo-afirma-presidenta-dilma/>

⁴⁴ La propuesta surgió de la Confederación Nacional de Agricultura (CNA) de Brasil partiendo de la actitud obstruccionista argentina y como una medida de presión para que dicho país completara su lista de ofertas que todavía se encontraba en torno al 80%, mientras que la lista presentada por el resto de sus socios, superaba el 90%. La propuesta, que no tenía el respaldo oficial del gobierno brasileño ni de la Comisión Europea, partía del hecho de que la UE era en aquel momento el principal socio de Brasil, ya que absorbía más del 20% de sus exportaciones y más del 21% de sus importaciones, con un valor en el conjunto de intercambios en el año anterior (2013) de 73.000 millones de euros (33.000 millones de exportaciones de Brasil a la UE y 40.000 de importaciones de Brasil desde la UE). Cfr. COSTA CHOLBI, M.F., «Las relaciones comerciales de la UE con Brasil», *Boletín Económico del ICE*, n.º 3054, agosto 2014, p. 162). Esta propuesta hubiera implicado que el Mercosur dejaría de existir como una unión aduanera pues ya no tendría un arancel externo común, con lo que pasaría a convertirse en una simple área de libre comercio en la que las mercancías circularían sin barreras arancelarias. Esta propuesta coincidía además con un cierto distanciamiento entre ambos países, Brasil y Argentina, como lo evidenciaba el hecho de que sus presidentas no celebraban encuentros bilaterales desde hacía más de dos años, a pesar del compromiso de celebrarlos cada dos meses.

⁴⁵ Que constituye el promedio del período 2010-2012

⁴⁶ Banco Interamericano de Desarrollo. Informe MERCOSUR n.º 19. Segundo Semestre 2013. Primer Semestre 2014, doc. cit., p. 89.

⁴⁷ Como se reconoció expresamente en la Cumbre celebrada en Caracas el 29 de julio de 2014. Cfr. Comunicado conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR. Comunicado 1/14, Caracas, 29 de julio de 2014.

sus Estados miembros con vistas a elaborar su propia oferta. En la reunión ministerial realizada el 11 de junio de 2015 en Bruselas⁴⁸, la UE se comprometió a finalizar el proceso en un breve período de tiempo y ambas Partes acordaron intercambiar las ofertas de acceso a sus respectivos mercados durante el último trimestre de 2015, coincidiendo con las elecciones presidenciales argentinas que se celebrarían el 25 de octubre, en primera vuelta, y el 22 de noviembre del mismo año, en segunda vuelta.

d) ¿Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo?

Tras las elecciones presidenciales en Argentina que propiciaron un cambio político liderado por Mauricio Macri, el nuevo Gobierno quiso manifestar muy rápidamente una nueva actitud mucho más constructiva en relación con el comercio internacional, en general, y con el acuerdo en vías de negociación con la UE, en particular, para lo cual buscó la complicidad de Brasil, que coincidía con la nueva perspectiva argentina sobre la conveniencia de cerrar rápidamente un pacto comercial con la UE para salir de la crisis y cambiar la dinámica de la política latinoamericana. Según esta nueva óptica, aquélla debería alinearse con los asuntos más relevantes de la agenda mundial, como la seguridad alimentaria, la estabilidad regional o la seguridad energética, además del comercio, sector en el que el Mercosur debía mirar hacia otros mercados, que no se limitaran al europeo, como Canadá, China, India o la Alianza del Pacífico.

Las expectativas se centraron, a partir de este momento, en intentar proceder a un intercambio de ofertas para la siguiente reunión conjunta de ambos bloques a celebrar en Bruselas durante los días 12 a 16 de mayo de 2016⁴⁹. Planeaba sin embargo, la preocupación por la petición realizada por veinte ministros de Agricultura, en el seno del Consejo de la UE, a la Comisión para que ésta realizase un estudio de impacto sobre el sector agrícola antes de cerrar la oferta comunitaria. La petición se debía a la inquietud que provocaba en estos países el aumento de las cuotas a los productos agrícolas, así como de carne y lácteos del Mercosur dadas las dificultades por las que atravesaban estos secto-

⁴⁸ Comunicado conjunto de la Reunión Ministerial UE-Mercosur, 11 de junio de 2015. Cfr: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/MER_EU_Joint_Comm_Jun_2015_s.pdf

⁴⁹ Así se había anunciado el 8 de abril de 2016 en un encuentro entre la Comisaria de Comercio, Cecilia Malmström y el Ministro de Asuntos Exteriores de Uruguay, Nin Novoa (que ejercía la presidencia del Mercosur). Cfr. EU-Mercosur joint communiqué on Exchange of negotiating offers. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/EU-Mercosur_exch_neg_offers_e.pdf

res en la UE, por lo que se consideraban como productos sensibles⁵⁰. Además, se daba la circunstancia añadida de que el 50% de las importaciones de la UE provenientes del Mercosur son productos agrícolas, sector en el que la UE tiene ya un déficit comercial de 20.000 millones de euros, aunque conviene señalar que los exportadores europeos pagan al año más de 4.000 millones de euros en tarifas y derechos arancelarios.

El intercambio de ofertas se efectuó como estaba previsto en Bruselas a través de los jefes negociadores de la Comisión Europea y Mercosur, el 11 de mayo de 2016. El intercambio, tercero desde que se iniciaron las negociaciones en el año 1999, y primero desde que se bloquearon las negociaciones en 2004⁵¹ contempla las propuestas cruzadas de ambas partes en materia de acceso a los mercados (desgravación arancelaria) de bienes, servicios, y compras gubernamentales, así como de un documento conocido como «Condicionalidades», que refleja las posiciones de ambas Partes respecto de ciertas condiciones que deben cumplirse para que las ofertas tengan la efectividad y validez requeridas⁵². Tras el intercambio de ofertas, que sin duda constituyó un paso adelante

⁵⁰ Como consecuencia de ello, en abril de 2016 y por lo tanto un mes antes de realizar el intercambio de ofertas, un total de trece países (Austria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia y Rumania) solicitaron excluir del acuerdo los productos denominados sensibles, como la carne de vacuno o los lácteos por considerar que su inclusión tendría efectos negativos para los intereses europeos. Cfr. <http://www.ambito.com/834658-trece-paises-piden-a-la-ue-que-excluya-productos-sensibles-de-ofertas-a-mercosur>

⁵¹ Hasta ese momento se habían producido dos intercambios de ofertas: el primero en 2001, apenas iniciadas las negociaciones; el segundo en 2004, que resultó infructuoso, dado que las negociaciones en el seno de la OMC habían tomado impulso y la UE prefirió supeditar el acuerdo birregional al ámbito multilateral por considerarlo más ventajoso.

⁵² Entre ellas conviene señalar por parte de la UE, la condición de que la cobertura de bienes ofrecida por el Mercosur sea superior al 90%; que la desgravación sea lineal y en plazos inferiores a diez años; que se eliminen algunos derechos de exportación por parte de algunos Estados miembros del Mercosur, en particular Argentina; que se acepte una salvaguardia especial para productos agrícolas; y que haya reciprocidad en la desgravación de arancel cero en ciertos sectores industriales, en particular textil y calzado, entre otros. Por parte del Mercosur, una de las condiciones incorporadas a dicho documento fue que exista un «trato especial y diferenciado» por la UE; que se mantengan los SPG para Paraguay; que no se utilicen subsidios a las exportaciones con destino a Mercosur; que las cuotas arancelarias a ciertos productos agropecuarios con arancel cero sean significativas y tengan un incremento anual progresivo; que el derecho de importación del cual parta el cronograma de desgravación del comercio de bienes presentados por la UE, incluya tanto los derechos *ad valorem* como los específicos, así como también variantes por normas técnicas y la aplicación de precios de entrada a ciertos bienes, o que se establezca una cláusula de «industria naciente» a favor de Mercosur. Cfr. Banco Interamericano de Desarrollo. Informe MERCOSUR n.º 21. Segundo Semestre 2015. Primer Semestre 2016, pp. 133 y ss.

en el proceso negociador, los países miembros del Mercosur iniciaron un proceso de consultas con los sectores privados internos previsiblemente afectados por el futuro acuerdo, con el fin de recabar su opinión sobre las ofertas realizadas por la UE y efectuar una evaluación conjunta de las mismas con vistas a la continuidad del proceso negociador.

Las ofertas presentadas por el Mercosur y la UE en mayo de 2016 presentan una estructura similar, pues incorporan tres ofertas, respectivamente referidas al comercio de bienes, al comercio de servicios/inversiones y a las compras públicas, aunque el contenido específico de cada una de ellas sea diferente. Así por lo que respecta al comercio de bienes, la oferta de Mercosur incorpora siete plazos diferentes de desgravación para la eliminación de los derechos de exportación. En relación con la anterior oferta de 2004, la oferta presentada por Mercosur en 2016, presenta una estructura y unos plazos más simplificados. Se han eliminado igualmente las posiciones arancelarias que se ofrecían únicamente con una preferencia fija y sin desgravación arancelaria completa; se ha aumentado la desgravación arancelaria total, pasando de un 71% en la oferta de 2004 a un 87% en la oferta de 2016; se ha reducido el plazo máximo de desgravación de 17 a 15 años; se ha incorporado una oferta de desgravación lineal, mientras que en la de 2004 no lo era pues los mayores porcentajes de desgravación se daban en los últimos años de los plazos establecidos. Sin embargo, el porcentaje de posiciones arancelarias excluidas de la negociación es muy similar en ambas ofertas, alcanzando la de 2004 un 12,1% del total y la de 2016, un 13%⁵³.

En relación con la oferta de la UE conviene señalar que ésta mantiene una estructura más compleja que la de Mercosur, pues mientras un grupo de bienes se beneficiaría de desgravación arancelaria, otro grupo sería objeto de medidas tales como preferencias fijas, cuotas o precios de entrada, siendo este último aplicable a una serie de productos agrícolas a los que se imponen precios mínimos. Por otra parte, la oferta de bienes con desgravación inmediata es más generosa que en la oferta de 2004, pasando del 68,4% al 74%, aunque incluye en esta categoría productos que ya tenían un arancel cero, y además en conjunto la cobertura total se reduce del 93,6% al 89,2%⁵⁴. Debe señalarse igualmente que el conjunto de bienes excluidos de la negociación se eleva considerablemente pasando del 0,3% en la oferta de 2004 al 6,7% en la de 2016, afectando principalmente a productos del Mercosur como carne vacuna o etanol –que

⁵³ *Vid.* en este sentido el cuadro comparativo de ofertas de 2004 y 2016. *Ibid.*, p. 137.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 138.

en la oferta de 2004 se les asignaban cuotas arancelarias–, así como aceite de girasol, tabaco y ciertos vinos.

Por lo que hace referencia al comercio de servicios e inversiones, la oferta del Mercosur, que compatibiliza las ofertas comunes a los cuatro miembros con las particulares de cada Estado miembro, es bastante similar a la de 2004, en función de los compromisos adquiridos por los Estados miembros en el marco de la OMC. Las medidas horizontales que afectan a cada uno de los Estados miembros, se refieren a la compra de tierras en zonas fronterizas o consideradas como sensibles, así como la inclusión de una reserva general que permite a cualquier Estado miembro del Mercosur adoptar cualquier medida necesaria en casos de desarrollo o necesidad económica justificada. Puede afirmarse que en términos generales, las propuestas de Argentina, Paraguay y Uruguay ofrecen un mayor grado de liberalización que la de Brasil, en particular en los servicios financieros.

En cuanto a la oferta de la UE en materia de servicios e inversiones, conviene señalar que ésta cubre los sectores financieros, postales y telecomunicaciones, partiendo de los compromisos asumidos en el marco de la OMC. La oferta de la UE, que deja fuera los servicios audiovisuales, propone profundizar en los sectores de transporte aéreo, terrestre y marítimo –ya que la oferta sólo incluye determinados subsectores auxiliares del transporte terrestre y marítimo y los servicios de apoyo al transporte aéreo de personas– y en especial en el comercio electrónico. Existen, por otra parte, una serie de limitaciones que afectan al desplazamiento de personal técnico o de dirección de empresas que pueden ingresar en territorio de la UE, sin prueba de necesidad económica (limitado a cinco mil casos), con la excepción de Italia y Reino Unido; a determinados servicios profesionales, como los legales, al exigir que los abogados deben estar incorporados en las asociaciones profesionales nacionales, existiendo una limitación similar para los servicios de ingeniería.

Por lo que respecta al derecho de establecimiento de empresas de servicios en la UE, se incorporan una serie de condiciones como la exigencia de que deben constituirse de acuerdo con las normas del país receptor y otras condiciones relativas a la idoneidad, capacidad o calidad exigidas por aquél.

Finalmente y en relación con las compras públicas, y dada la inexistencia de un régimen común en el seno del Mercosur en esta materia, cada Estado miembro ha definido su oferta de forma diferente. Aunque los procedimientos aplicables son similares en todos los países del Mercosur, existen diferencias considerables en cuanto a las entidades subestatales incluidas, la cobertura de los bienes, servicios y obras públicas y, en particular, en la concesión o negación de la condición de trato nacional a los proveedores, en este caso de la UE. En el

tema de las entidades incluidas en la oferta, los cuatro miembros del Mercosur afectados por la negociación coinciden en establecer exclusivamente el nivel federal, lo que supone excluir a las entidades regionales o subestatales. También existe una cierta coincidencia en cuanto a la cobertura, pues se acepta que se incluyan los bienes y servicios pero que se excluyan las obras públicas. En cambio las diferencias aparecen en lo relativo a la concesión de la condición de trato nacional, pues los Estados miembros del Mercosur no lograron fijar una posición común en esta materia. En efecto, mientras Brasil y Uruguay aceptaron incluir dicho trato preferencial «nacional» a los proveedores europeos, Argentina sólo lo concede cuando participen en licitaciones de compras públicas.

La oferta de la UE en esta materia puede considerarse como bastante limitada, tanto en la cobertura como en la concesión de la condición de trato nacional, pues si bien acepta conceder dicho trato a los proveedores del Mercosur en las licitaciones de compras públicas llevadas a cabo en los países miembros de la UE, existen limitaciones en función de los países y de determinados bienes, servicios y compras públicas⁵⁵.

A partir de este momento ambas Partes se comprometieron a estudiar con detalle el contenido de las diferentes ofertas⁵⁶, de cara a la siguiente ronda de negociaciones a celebrar en Bruselas del 10 al 14 de octubre de 2016, que sería la primera que se realizaría de forma completa desde 2012. Los negociadores analizaron el conjunto de los textos y reglas en proceso de negociación e intercambiaron sus puntos de vista sobre cómo avanzar en los temas de acceso al mercado. Aunque se produjeron avances en un amplio conjunto de temas, ambas Partes se comprometieron a realizar todos los esfuerzos necesarios para avanzar en las negociaciones y acordaron realizar los trabajos pertinentes con el objetivo de poder llevar a cabo una nueva ronda de negociaciones en marzo de 2017 en la ciudad de Buenos Aires⁵⁷.

La XXVII Ronda del Comité de Negociaciones Birregionales Mercosur-UE se celebró durante los días 20 al 24 de marzo en la capital argentina. Durante la misma se llevaron a cabo avances en todos los capítulos de la negociación: político –democracia y derechos humanos–; cooperación –lucha contra la pobreza y el narcotráfico y potenciación de la investigación científica y el desa-

⁵⁵ Estas limitaciones se derivan en buena parte del hecho de que la UE estaba en ese momento en proceso de negociación del TTIP con Estados Unidos. El incierto futuro de dicho Acuerdo puede determinar algún cambio en cuanto a la oferta de la UE en estas materias.

⁵⁶ EU-Mercosur joint communiqué on exchange of negotiating offers. Brussels, 11 May 2016.

⁵⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina: «MERCOSUR-Unión Europea: 10 Ronda de Negociaciones». Nota n.º 336/16, Buenos Aires, 14 de octubre de 2016.

rollo sostenible–; y comercio –medidas sanitarias y fitosanitarias, facilitación del comercio, servicios, propiedad intelectual y compras gubernamentales–. Por otra parte, el capítulo referido a la Política de Competencia fue totalmente acordado⁵⁸. Otros hechos positivos que se lograron en esta ronda fueron el acuerdo de que no se plantearían nuevos temas a partir de ese momento o el inicio de negociaciones sobre un texto de comercio y desarrollo sostenible, así como la presentación de un documento de trabajo sobre indicaciones geográficas, propiedad intelectual, controles aduaneros, intercambios electrónicos de datos y asistencia administrativa mutua. Sin embargo y como se constató en el desarrollo de la ronda, existían diferencias de posición en algunas cuestiones sustantivas, en particular en lo relativo al intercambio de mejoras de ofertas en bienes, servicios y compras públicas, incluyendo la cuestión fundamental de los contingentes arancelarios. En este sentido la UE reiteró que no estaría en condiciones de discutir los temas definidos como ultrasensibles hasta octubre de 2017⁵⁹.

Tras los avances significativos en los tres pilares del Acuerdo, político, cooperación y comercio, las Partes fijaron un intenso calendario de negociaciones con el fin de alcanzar un consenso sobre los aspectos esenciales del acuerdo y poder anunciar su conclusión definitiva en el marco de la XI reunión ministerial de la OMC que tendría lugar en Buenos Aires durante la semana del 11 al 17 de diciembre de 2017.

La siguiente ronda se celebró en Bruselas durante los días 3 a 7 de julio de 2017. Las negociaciones cubrieron una amplia gama de materias, como comercio de bienes, reglas de origen, aduanas, barreras técnicas y facilitación del mercado, reglas sanitarias y fitosanitarias, servicios propiedad intelectual, incluyendo indicaciones geográficas, mercado y desarrollo sostenible, y arreglo de controversias, entre otras. Como resultado de esta ronda, se dieron prácticamente como concluidos los capítulos sobre aduanas y facilitación del mercado, asistencia mutua administrativa, servicios financieros y pagos y movimientos de capital, y se avanzó de forma sustantiva en otras materias, en particular bienes, servicios y establecimiento, compras públicas, indicaciones geográficas, desa-

⁵⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina: «Se cerró la XXVII Ronda de Negociaciones entre el MERCOSUR y la UE». Nota n.º 095/17. Buenos Aires, 24 de marzo de 2017.

⁵⁹ Cfr. European Commission. Report of the XXVII negotiation round on the trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Buenos Aires, 20-14 March 2017. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina. Embajada de la República Argentina ante la Unión Europea: «Negociaciones MERCOSUR-UE». Disponible en <http://cancilleria.gob.ar/>.

rollo sostenible y arreglo de controversias⁶⁰. Ambas Partes decidieron llevar a cabo una reunión en Bruselas del 4 al 8 de septiembre de 2017, preparatoria de la siguiente ronda de negociaciones a celebrar en Brasilia del 2 al 6 de octubre del mismo año.

La reunión de Brasilia estuvo rodeada de grandes expectativas en torno a las cuotas ofrecidas por la UE para la carne de vacuno y el etanol, dos sectores considerados como fundamentales para el Mercosur, junto a otros como el vino, las legumbres o la miel. La cuota preferencial arancelaria de 70.000 toneladas –mitad de carne congelada y mitad de carne fresca– ofrecida finalmente por la UE para la carne de vacuno, fue considerada como muy escasa por el Mercosur al estar muy lejos de las expectativas generadas por este bloque, que había sido rebajada a lo largo del proceso negociador, para quedar en las 100.000 toneladas⁶¹. La cuota de 600.000 toneladas de etanol ofrecida por la UE también fue considerada como insuficiente por el Mercosur⁶². La razón por la que, a pesar de la premura por cerrar el acuerdo en diciembre, la UE ofertara una cantidad que ya se sabía que iba a ser considerada como inaceptable por el Mercosur, radica en la presión de determinados Estados europeos, Francia e Irlanda principalmente, cuyos intereses en este sector se veían amenazados en caso de una oferta superior, como veremos posteriormente.

La oferta europea motivó una respuesta coordinada de los cuatro miembros del Mercosur ante la nueva convocatoria del próximo encuentro a realizar de nuevo en Brasilia del 6 al 10 de noviembre de 2017, a la espera de que en esa reunión se diera el salto cualitativo necesario para discutir el punto más controvertido de todo el acuerdo, relativo al acceso a los mercados.

La ronda de negociaciones, pudo avanzar en algunos temas, aunque no en otros como se había previsto. En efecto, se registraron progresos en la provisión

⁶⁰ European Commission. Report from the XXVIIIth round of negotiations of the Trade Part of the Association Agreement between the European Union and Mercosur. Brussels, 3-7 July 2017.

⁶¹ La UE había ofertado 100.000 toneladas en el intercambio de 2004 y 78.000 en el intercambio de 2016. La cuota de carne de vacuno solicitada por el Mercosur a la UE fue oscilando a lo largo de las negociaciones, pues si bien inicialmente se habló de 390.000 toneladas anuales, esa cantidad se rebajó paulatinamente hasta las 100.000 toneladas. Algunas asociaciones de ganaderos argentinas, como la Sociedad Rural Argentina, expresaron su preocupación por la oferta europea alegando que si en la UE se consumen ocho millones de toneladas de carne de vacuno al año, esas 70.000 toneladas ofertadas por la UE significarían un promedio para los más de 500 millones de habitantes, de unos 130 gramos por habitante, lo que equivale aproximadamente a dos hamburguesas. Cfr. *La Nación*, 4 de octubre de 2017.

⁶² Solamente Brasil reclamaba una cuota similar para cubrir sus expectativas, a la que habría de sumarse las cantidades exigidas por el resto de Estados miembros.

que prohíbe restricciones cuantitativas, así como en servicios y establecimiento, en particular la movilidad de ciudadanos o el capítulo de telecomunicaciones, quedando pocos asuntos pendientes en lo relativo a servicios financieros. También se llegó a un acuerdo en el capítulo de licitaciones públicas, en particular en lo relativo a las excepciones de seguridad o a aquellos casos los que se permite un procedimiento distinto de oferta pública limitada.

En cambio seguían abiertos otros temas como la tasa base para la liberalización de tarifas, la propuesta europea sobre vinos, el alcance y aplicación de la cláusula antifraude, existiendo igualmente dificultades para cerrar el capítulo de barreras técnicas al comercio, en particular en lo que se refiere a estándares o etiquetado, así como las provisiones sobre el acceso a los mercados públicos.

Con el objetivo de cerrar los capítulos pendientes y poder anunciar la conclusión del acuerdo en el marco de la entonces próxima XI Conferencia Ministerial de la OMC a celebrar en Buenos Aires del 10 al 13 de diciembre de 2017⁶³, la UE y el Mercosur celebraron una ronda intensiva en Bruselas, que se inició el 29 de noviembre y que se prolongó más allá de los cinco días habituales, lo que se interpretaba como que el acuerdo se encontraba en su recta final. Sin embargo y tras la última ronda celebrada en Brasilia unas semanas antes, quedaban todavía pendientes una serie de capítulos cuya conclusión resultaba más compleja de lo previsto. En el intercambio de bienes, Mercosur seguía exigiendo un incremento de las cuotas para el acceso de carne de vacuno y etanol, que consideraba muy insuficientes y cuya mejora asociaba a la conclusión definitiva del acuerdo. No obstante, había resistencia en la parte europea a incrementar dichas cuotas, pues algunos países de la UE, como Francia, Irlanda y Polonia, habían advertido recientemente que dicho incremento podría perjudicar a los productores locales. Por su parte Alemania, reclamaba un mejor acceso para sus automóviles y otros productos industriales reduciendo los plazos de desgravación arancelaria que se habían establecido de los cinco a los quince años. No obstante, ello tendría repercusiones en el sector agrícola pues cuanto mejor acceso lograra la Comisión Europea para los bienes industriales europeos, más concesiones debería hacer para el sector agrícola.

Otros capítulos en los que se daba una falta de consenso eran los relativos a las barreras técnicas al comercio y a las medidas sanitarias y fitosanitarias,

⁶³ El Gobierno de Mauricio Macri, anfitrión de la Conferencia de la OMC, se mostraba muy favorable a anunciar el final del acuerdo con la UE el mismo día de su inauguración prevista para el 10 de diciembre, o en su caso en el día de la clausura previsto para el 13 del mismo mes, y dar así una señal en favor del libre comercio en unas fechas en que el proteccionismo norteamericano auspiciado por la nueva administración Trump parece consolidarse progresivamente.

sobre las que el Mercosur alegaba que los europeos utilizaban los argumentos científicos o ambientales sobre la producción de bienes y sus normas de calidad para obstaculizar el acceso a sus mercados. A ello se añadía el capítulo de propiedad intelectual, y en particular la industria farmacéutica, donde las deliberaciones se centraban en la protección de las patentes, datos de prueba o secretos comerciales, entre otros. La UE exigía además que no se comercializaran los productos que en Europa se encuentran con denominaciones de origen protegidas, como es el caso del queso de roquefort entre otros muchos, que ofrecía resistencias en el Mercosur.

No obstante y a pesar de los esfuerzos de ambas Partes para que el anuncio del fin del acuerdo pudiera realizarse en el marco de la citada Conferencia de la OMC en Buenos Aires, o en su defecto en la siguiente cumbre del Mercosur prevista para el 21 de diciembre en Brasil, en la que debía traspasarse la presidencia *pro tempore* del bloque sudamericano de Brasil a Paraguay, finalmente no fue posible y se postergó para los primeros meses de 2018 con el objetivo de poderlo firmar durante la primavera europea. Las diferencias se centraron en las reglas de origen, patentes, compras gubernamentales, acceso a los mercados así como la apertura a las empresas europeas de las licitaciones públicas de los países del Mercosur, aunque conviene señalar que éstos siguen esperando una mejora de la oferta europea para el acceso de sus bienes agroindustriales.

Sin lugar a dudas el acuerdo es muy complejo pero conviene destacar que ambas Partes han cumplido su compromiso de llegar al 90% del universo arancelario en el caso del Mercosur y al 92% la UE. Faltan por cerrar los capítulos referidos así como el análisis concreto y pormenorizado de las últimas ofertas así como de los detalles técnicos de la negociación. Más allá de la sensación de cierto fracaso por no haber sido capaces de llegar al final del proceso iniciado en 1990, cuando se estaba más cerca que nunca, cabe resaltar que hay consenso en el Mercosur y mucho interés en la UE, pues la conclusión del acuerdo ratificaría la apuesta por la gobernanza multilateral y el libre comercio frente al proteccionismo de nuevo cuño auspiciado por la Administración Trump.

III. LOS VERDADEROS OBSTÁCULOS PARA CERRAR EL ACUERDO

Los cuatro países que integran actualmente el Mercosur (Venezuela está suspendida y no participa en las negociaciones con la UE), constituyen una gran zona de libre comercio, que comprende más de 250 millones de consumidores y que representa el 5º PIB más grande del mundo. Aunque en el comercio total de la UE, el Mercosur ocupa el 8º lugar, representando el 2,6% del

total en 2015 (49.249 millones de euros de exportaciones hacia el bloque sudamericano y 43.925 millones de importaciones)⁶⁴, muy alejado de otros socios comerciales como Estados Unidos (17,6%)⁶⁵ o China⁶⁶ y por debajo de Japón (3,3%)⁶⁷. la potencialidad del Mercosur es muy destacable y viene determinada por las siguientes cifras⁶⁸: es también el 8º mercado para la exportación de servicios de la UE; concentra el 5% del total de la IED de la UE, siendo sólo Brasil el tercer destinatario de la IED europea; es de lejos el primer destino para la exportación europea de fertilizantes, el 6º para los productos farmacéuticos, el 7º para los productos químicos y el 8º para la maquinaria, siendo asimismo uno de los mercados más grandes del mundo para la exportación de determinados productos agrícolas de la UE: cebolla y ajo (primer mercado); patatas y peras (segundo mercado) o aceite de oliva (tercer mercado).

Además, para los cuatro países del Mercosur que se hallan negociando el acuerdo de asociación con la UE, ésta representa el primer socio comercial, aglutinando el 21% del comercio total del bloque sudamericano en 2015. Las exportaciones de la UE al Mercosur se han incrementado de forma muy notable en los últimos años, pasando de los 21.000 millones de euros en 2005 a los 49.200 en 2015. Las exportaciones del Mercosur a la UE también han experimentado un ascenso muy notable, pasando de 32.000 millones en 2005 a 44.300 en 2015. Además, el Mercosur es el mayor exportador de productos agrícolas a la UE, mientras que los productos exportados por la UE incluyen básicamente maquinaria (29%), vehículos y piezas (17%) y productos químicos y farmacéuticos (24%)⁶⁹.

Por lo que se refiere al capítulo de servicios e inversiones, conviene señalar que la UE es el mayor exportador de servicios comerciales a Mercosur

⁶⁴ Cfr. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods

⁶⁵ Estados Unidos fue de lejos el destino principal de las exportaciones de la UE en 2016, alcanzando un porcentaje del 20,8% del total. Las importaciones europeas provinieron de Estados Unidos en un 14,5% del total, siendo el segundo más importante después de China. *Ibid.*

⁶⁶ China es el segundo mercado para las exportaciones de la UE (9,7%), y el primero para las importaciones (20,2%). *Ibid.*

⁶⁷ Japón fue en el mismo año el 7º socio comercial de la UE (3,3%), con 56.550 millones de euros de exportaciones y 59.768 millones de euros de importaciones. *Ibid.*

⁶⁸ Cfr. European Commission. *Comprehensive Free Trade Agreement with Mercosur. Potential gains for the EU*. May 2016. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/may/tradoc_154559.pdf

⁶⁹ Productos alimenticios, bebidas y tabaco (24%); productos vegetales, incluyendo soja y café (18%), y productos cárnicos (6%). European Commission. Directorate-General for Trade. Countries and regions. Mercosur. The Mercosur Free Trade Agreement. Disponible en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>

(solamente Brasil supone el 7º mercado más grande en servicios para la UE), alcanzando los 20.000 millones en 2014 y el mayor inversor en la región con una evolución claramente ascendente que va de un stock de 130.000 millones en el año 2000 a 387.000 en 2014, siendo Brasil, con diferencia, el principal destino de aquéllas⁷⁰. En cuanto a la balanza comercial, aunque sigue siendo favorable a la UE, se observa una tendencia a disminuir en los últimos años, claramente perceptible en el año 2016⁷¹.

La Comisión Europea considera que la puesta en vigor del acuerdo con Mercosur significaría un ahorro de más de 4.000 millones de euros en el pago de aranceles, dado que el 85% de las exportaciones de la UE al Mercosur están sujetas al pago de derechos de aduana, siendo en algunos casos notablemente altos, en particular para cierto tipo de maquinaria y accesorios (entre el 20% y el 35%), automóviles (entre el 23% y el 35%) o para la cerveza y bebidas espirituosas (entre el 20% y el 35%)⁷². A través de la eliminación o reducción significativa de los aranceles, en particular de los más elevados, así como de las tarifas no arancelarias, Mercosur podría llegar a ser uno de los principales mercados para los productos lácteos europeos, así como para los vinos y bebidas espirituosas, alimentos procesados, chocolate productos porcinos o frutas enlatadas.

1. *Los obstáculos por parte del Mercosur*

El Mercosur no acaba de superar las barreras comerciales que persisten entre sus Estados miembros tras veintiséis años de funcionamiento, lo que no le permite superar el estatus de «unión aduanera imperfecta». En la práctica nos encontramos con una zona de libre comercio con limitaciones, principalmente por la exclusión de algunos sectores como el automotriz y el azucarero, lo cual ha impedido conformar una plena unión aduanera debido al nivel de

⁷⁰ *Ibid.* Para un análisis de la IED española en el Mercosur que en 2014 alcanzaba un stock de 55.112 millones de euros, de los que 47.402 pertenecían a Brasil, cfr. Confederación Española de Organizaciones Empresariales. Gabinete de Presidencia, Relaciones Internacionales e Institucionales: *Nota sobre el actual estado de negociaciones del Acuerdo UE-Mercosur*, marzo de 2017, p. 5. Disponible en [https://chemspain.org/wp-content/uploads/2017/03/5](https://chemspain.org/wp-content/uploads/2017/03/5_Nota_sobre_el_actual_estado_de_negociaciones_Acuerdo_UE-MERCOSUR.pdf). Nota sobre el actual estado de negociaciones Acuerdo UE-MERCOSUR.pdf

⁷¹ En el año 2014 la UE obtuvo un balance favorable de 6.400 millones de euros (51.200 millones de exportaciones frente a 44.800 de importaciones), en 2015 descendió a los 4.900 millones (49.200 millones de exportaciones frente a los 44.300 de importaciones), para pasar a 1.600 en 2016 (43.200 de exportaciones frente a los 41.600 de importaciones). *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

excepciones y por lo tanto, y con mayor motivo, no ha logrado implementar un mercado común. Otra carencia radica en la falta de integración de las cadenas productivas de los cuatro países miembros así como un acuerdo para una mayor apertura en las compras gubernamentales, de tal forma que se generen oportunidades para las empresas de los países miembros del bloque en los demás países.

Al margen de estas dificultades generales, se presentan otras de carácter más específico que afectan a las relaciones entre los propios Estados miembros, y por lo tanto a la cohesión del bloque. Brasil intenta aplicar cuotas a la importación de lácteos de sus socios, llegando incluso recientemente a prohibir la importación de productos lácteos desde Uruguay⁷³, así como diversas restricciones por parte del resto de Estados miembros, como el mantenimiento de la llamada «tasa consular» por parte de Uruguay que grava las importaciones del resto de Estados miembros del Mercosur⁷⁴, el mantenimiento de las licencias a algunas importaciones por parte de Argentina o las preferencias comerciales unilaterales por parte de Paraguay.

Venezuela fue suspendida como país miembro del Mercosur en agosto de 2017 por incumplir obligaciones de carácter económico y comercial a las que se comprometió tras su ingreso en 2012. Por su parte la candidatura de Bolivia se halla en proceso de ratificación por parte del resto de Estados miembros, faltando únicamente Brasil.

Desde la perspectiva del Mercosur, el acuerdo con la UE ofrece una serie de percepciones de riesgo de vulnerabilidad por parte de algunos sectores, debido principalmente al grado de sensibilidad que determina el nivel de pro-

⁷³ Provocando con ello un grave daño al sector lácteo uruguayo, que exportó en 2016, 100.000 toneladas de leche, con un valor de 1.200 millones de dólares a Brasil, lo que supone el 30% del total de las exportaciones uruguayas a dicho país. La medida, que empezó a circular por la prensa uruguaya en octubre de 2017, no llegó a formalizarse mediante un comunicado oficial por parte del gobierno brasileño, pero provocó el bloqueo del paso de camiones en la frontera brasileña que trasladan lácteos desde Uruguay. A su vez Uruguay aplicó «medidas espejo» al impedir el ingreso en su frontera de camiones con mercancías brasileñas y amenazó con acudir a los sistemas de solución de controversias del propio Mercosur o de la OMC. Brasil (que tan sólo importa el 1% de la leche que consume, del cual poco más de la mitad proviene de Uruguay), alegó que para levantar la medida restrictiva, Uruguay debía demostrar que no utilizaba materias primas lácteas importadas de otros países. Aunque el gobierno brasileño desistió de su actitud inicial, la medida tuvo un impacto considerable al coincidir con la recta final de las negociaciones con la UE, al proyectar una imagen proteccionista del Mercosur que no beneficiaba sus intereses. Cfr. *El Observador*, 12, 13 y 17 de octubre de 2017.

⁷⁴ Con un 3% en 2018, mientras paradójicamente la tasa es 0% para los bienes importados desde México, país con el que tiene un tratado de libre comercio.

tección existente en la actualidad para dichos sectores y por la incidencia de los intercambios comerciales en el seno del bloque sudamericano respecto del total. Otro factor a tener en cuenta es la competencia potencial de la UE en dichos sectores, cuyo impacto vendrá determinado por el margen de acceso a los productos europeos y su eventual ventaja comparativa.

Desde esta óptica, los mayores índices de vulnerabilidad para el Mercosur, se encuentran en la industria manufacturera, en particular la automotriz y componentes que presentan un alto grado de sensibilidad al tener aranceles elevados y una participación muy notable en el comercio interno del bloque sudamericano, además de una evidente ventaja comparativa del sector automovilístico europeo. Una situación similar podría darse en el sector lácteo y de los preparados alimenticios, en los que está muy patente la competencia europea. Un riesgo menor soportarían los sectores químico y farmacéutico del Mercosur. En cambio los sectores con menor riesgo se encontrarían el agrícola y ganadero, en particular el sector vacuno, el de los alimentos en general, así como el de los minerales y combustibles. Otros sectores con un alto nivel de protección en el Mercosur, como el textil o los juguetes, tendrían menos riesgo por no presentar la UE ventajas comparativas evidentes como en los anteriormente descritos.

En cualquier caso y dado que el acuerdo prevé plazos de desgravación máxima para el Mercosur de quince años, los sectores productivos de dicho bloque, en particular los industriales pero también los de servicios, puedan superar, aunque no sin dificultades, el marco regional de los intercambios comerciales, claramente insuficiente, y transitar hacia un escenario de mayor competencia y de internacionalización de las empresas. Sin lugar a dudas este proceso exigirá esfuerzos del sector privado empresarial pero también del sector público que deberá apostar por la incorporación de la tecnología y la inversión en innovación.

2. Los obstáculos por parte de la UE

Las negociaciones del acuerdo con el Mercosur han producido ciertos recelos en algunos países de la UE que lo consideran, en particular por lo que respecta al capítulo agrícola y ganadero, particularmente al sector de la carne de vacuno, como una amenaza a sus intereses. De hecho se han configurado en las últimas fases de la negociación, dos bloques de países que exhiben posturas diferentes ante tales negociaciones, sin que la presidencia de la Comisión Europea, ni la comisaria de Comercio, hayan podido mitigar los efectos de esta

grieta. Este grupo de países ha venido mostrando sus reticencias cada vez que la Comisión ha preparado la correspondiente oferta al Mercosur. Ya en abril de 2016, y por lo tanto un mes antes de que dicha oferta se concretara, un total de veinte ministros de agricultura de la UE solicitaron a la Comisión Europea un estudio de impacto sobre el sector agrícola europeo antes de avanzar en las negociaciones y mostrando su inquietud por las dificultades que atraviesa el sector en la UE y por las consecuencias que implicaría una mayor apertura al sector de la carne, en particular de vacuno, y lácteos del bloque sudamericanos, que consideraban como sensibles a los intereses europeos, llegando incluso un grupo de ellos a solicitar la exclusión de tales productos de la negociación.

Este grupo de países⁷⁵, está liderado por Francia en cuanto principal potencia agrícola de la UE, y donde la presión política de los sindicatos agrícolas es muy fuerte, en particular desde que el discurso populista del Frente Nacional caló en importantes sectores que se consideran víctimas de la liberalización comercial. Dicho grupo de países emitió una nota en octubre de 2017 en la que recordaba las conclusiones de un estudio previo de la Comisión Europea de noviembre de 2016 sobre el futuro impacto económico de los acuerdos comerciales sobre la agricultura de la UE, en el que se determinaba el claro riesgo para los sectores agrícolas y la posible bajada de precios de determinados productos, como la carne, el etanol, el azúcar o el pollo, reclamando, asimismo, por lo que respecta a las negociaciones con el Mercosur, una actualización del mandato a la Comisión que data de 1999⁷⁶. Este grupo de países exigieron además una mayor coherencia entre el comercio exterior de la UE y las políticas agrícolas internas y solicitaron un método para definir el máximo nivel de concesiones posibles en cuanto a volumen y tarifas, teniendo en cuenta las futuras negociaciones con Australia y Nueva Zelanda, dos grandes competidores en el sector agrícola.

Frente a este grupo de países, otros⁷⁷ estiman que la UE no debe dejar pasar la oportunidad de firmar el acuerdo con el Mercosur que aportará grandes beneficios a la UE, postura con la que coincide la Comisión Europea que alega que el Consejo Europeo solicitó en su cumbre de junio de 2017 avanzar

⁷⁵ Entre los que se encuentran, Austria, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Polonia, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia, además de Francia.

⁷⁶ La aceptación de esta propuesta inspirada por Francia, supondría un retraso considerable para las negociaciones pues se tendrían que revisar partes ya negociadas. La Comisión Europea contentó a Francia con su propuesta limitada en materia agrícola y ganadera al Mercosur sin tener que renegociar su mandato, que hubiera necesitado la unanimidad de los 28 Estados miembros.

⁷⁷ Entre los que se encuentran Alemania, Italia, España, República Checa, Dinamarca, Portugal, Suecia y Reino Unido.

en las negociaciones, en particular con el Mercosur, México y la región de Asia-Pacífico⁷⁸, lo que por otra parte constituye una de las prioridades de la Comisión Europea⁷⁹.

Conviene señalar, no obstante, el peso muy notable que tiene el sector agrícola y ganadero del Mercosur, en particular Brasil y Argentina, en el mercado mundial de productos alimenticios, especialmente en la soja y el ganado vacuno, dándose además la circunstancia de que protege su mercado con elevados aranceles y con barreras no tarifarias a las importaciones. En la actualidad el Mercosur es el principal proveedor de productos agrícolas de la UE, habiendo importado en 2016 19.528 millones de euros en productos agroalimentarios procedentes de dicho bloque sudamericano, lo que representa el 17,4% del total, mientras que las exportaciones europeas a dicho bloque tan sólo ascendieron a 2.009 millones que representan el 1,5% del total⁸⁰, lo que determina la existencia de un abultado déficit comercial agroalimentario europeo de 17.519 millones de euros anuales. En cuanto a la carne de vacuno, casi el 80% del total importado por la UE proviene del Mercosur, alcanzando en 2016 las 250.000 toneladas del total de 334.000 importadas por la Unión en dicho año⁸¹.

Determinadas organizaciones agrarias y ganaderas como la COAG han venido anunciando que un acuerdo con el Mercosur sería catastrófico para el sec-

⁷⁸ «El Consejo Europeo anima a avanzar en todas las negociaciones en curso, en particular con México, el Mercosur y la región de Asia y el Pacífico, con miras a acuerdos de libre comercio ambiciosos y equilibrados, con la reciprocidad y los beneficios mutuos como principios rectores. El Consejo Europeo acoge con satisfacción los progresos logrados recientemente en las negociaciones con Japón, que podrían allanar el camino para alcanzar un acuerdo político». Consejo Europeo, 22 y 23 de junio de 2017. Conclusiones. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/23969/22-23-euco-final-conclusions-es.pdf>, p. 9.

⁷⁹ Cuyo presidente Jean Claude Juncker se ha mostrado en repetidas ocasiones favorable a culminar las negociaciones del acuerdo con el Mercosur, alegando que éste supone potencialmente uno de los mercados más importantes para la UE y que cada 1.000 millones de euros en exportaciones, generan 14.000 empleos. Cfr. Comisión Europea. Presidente Jean-Claude Juncker: *Discurso sobre el estado de la Unión 2017*, Bruselas, 13 de septiembre de 2017. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm

⁸⁰ Cfr. «Estudio de impacto en el sector agrario del Acuerdo de Libre Comercio UE-Mercosur». Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos. Disponible en <http://www.coag.org/download-doc/181925>

⁸¹ La UE exportó en 2016 un total de 700.000 toneladas de carne de vacuno a países terceros, con un valor de 2.217 millones de euros, siendo España el principal país exportador (76.000 toneladas), seguido de Alemania (74.000), Polonia (73.000) e Irlanda (71.000). Como se afirma en el Informe de la COAG, la oferta realizada al Mercosur de 70.000 toneladas para la carne de vacuno, equivaldría a un total de dos millones de vacas nodrizas, lo que supone más del número total de cabezas de Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Grecia, Croacia, Chipre, Letonia Luxemburgo, Hungría, Malta, Eslovenia, Eslovaquia, Lituania, Finlandia y Suecia juntas. *Ibid.*, pp. 2, 10 y 11.

tor agrícola de la UE, ya que, dada la competitividad y potencialidad del Mercosur en este sector, aumentaría la competencia en determinados productos como el azúcar, la carne de vacuno, de pollo, así como en el porcino y ciertas frutas y hortalizas, provocando pérdidas cuantiosas para la UE⁸². Por otra parte, otras organizaciones de consumidores y ambientalistas han puesto de manifiesto los riesgos del acuerdo para la seguridad alimentaria y ambiental⁸³, denunciando al respecto falta de transparencia y secretismo en las negociaciones⁸⁴.

⁸² La COAG estimó ya en 2010 cuando se retomaron las negociaciones con el Mercosur que las pérdidas del sector agrario en la UE podrían estar entre los 3.000 y 5.000 millones de euros anuales. Por lo que respecta a nuestro país, el saldo comercial agroalimentario con los países terceros fue negativo en el año 2016 ascendiendo a 3.555 millones de euros. Brasil fue el segundo proveedor de productos agroalimentarios a nuestro país (después de Estados Unidos), del que importamos por un valor de 1.405 millones de euros (principalmente habas de soja, tortas y residuos de la extracción de aceite de soja, café y pasta química), pero al que solamente exportamos por valor de 266 millones de euros. Argentina es el tercer proveedor de productos agroalimentarios, del que importamos en dicho año de 2016 por un valor de 1.314 millones de euros (principalmente tortas y residuos de la extracción del aceite de soja, crustáceos, cítricos y legumbres secas), y al que exportamos por un valor testimonial de 42 millones de euros. *Ibid.*, p. 6.

⁸³ En particular relativas al uso de determinados pesticidas en los productos agrícolas, o por lo que se refiere a la producción de carne, al uso de antibióticos y hormonas para el crecimiento, que están prohibidas en la UE, y poniendo como ejemplo el reciente caso de la carne adulterada en Brasil. Por su parte Greenpeace/Países Bajos publicó a principios del pasado mes de diciembre de 2017 un documento en el que supuestamente se recoge parte de las conversaciones secretas mantenidas entre la UE y el Mercosur en el que se afirma que el acuerdo UE-Mercosur –principalmente por lo que se refiere a la producción intensiva de carne y al cultivo de la soja que se considera como un auténtico «motor» de la deforestación– supone una gran amenaza para el clima y la preservación de los hábitats naturales de América del Sur, en especial de las regiones particularmente sensibles como las de Amazonas y Cerrado en Brasil, entre otras. También determinadas organizaciones sociales y movimientos como la Red de Amigos de la Tierra presentes en los países del Mercosur, en particular Argentina, han denunciado que la exigencia derivada del capítulo de propiedad intelectual relativa a la adhesión al Convenio internacional para la protección de las obtenciones vegetales (UPOV) de 1991 por parte de los países miembros del bloque sudamericano (Argentina, Paraguay y Uruguay no lo han ratificado todavía), constituye en su opinión un instrumento de enajenación de los derechos de los agricultores locales que ya no podrían vender semillas y otros productos al Estado, dado que dicho Convenio exige patentar las semillas así como controlar los procesos de reproducción y cosecha. Cfr. <https://trade-leaks.org/> y <https://www.alainet.org/es/articulo/189882>

⁸⁴ Conviene señalar, no obstante, que la Comisión Juncker ha ido abandonando progresivamente el secretismo y ha apostado por la transparencia en las negociaciones de los acuerdos de libre comercio, tras las acusaciones vertidas por la opinión pública y organizaciones de la sociedad civil con ocasión de las negociaciones del TTIP, iniciadas en 2009. Ello supuso que a partir de las negociaciones del CETA, iniciadas en 2013, se adoptaran determinadas medidas de transparencia por parte de la Comisión, como la difusión del mandato negociador, publicidad de las propuestas negociadoras..., que sitúan a la UE en una posición mucho más transparente que sus contrapartes en dichas negociaciones, en particular Estados Unidos. Sobre esta cuestión *vid.* GONZÁLEZ VEGA, J., «La transparencia y el control democrático en la nueva generación de acuerdos comerciales...», *op. cit.*, p. 269.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

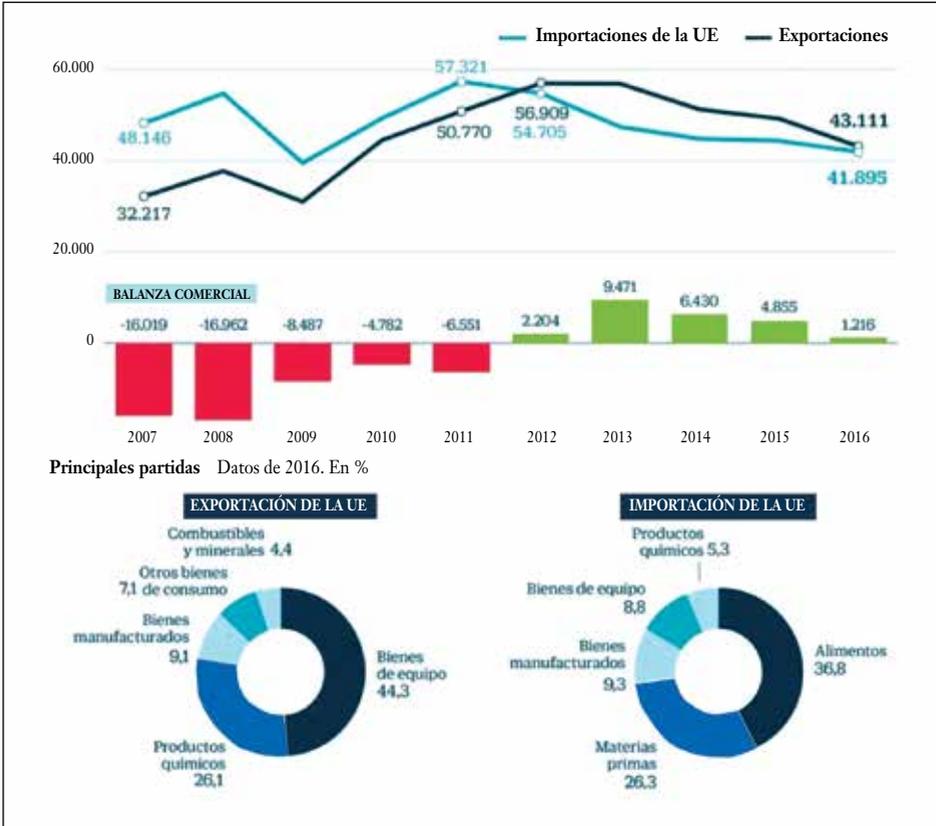
En el momento de cerrar este trabajo (30 de enero de 2018), ambas Partes se han dado cita de nuevo en Bruselas con el objetivo de concluir el acuerdo lo más rápidamente posible y en cualquier caso antes de que la precampaña para las elecciones presidenciales de octubre en Brasil, hagan ya imposible cualquier compromiso por parte del país más grande del Mercosur. Pesa igualmente el hecho de que si no hay acuerdo antes y hay que esperar a la formación de un nuevo gobierno en Brasil tras dichas elecciones, nos hallaremos ya muy cerca de la convocatoria de las elecciones al Parlamento europeo en mayo de 2019 y a la constitución de una nueva Comisión, circunstancia que tampoco favorecería la rápida y definitiva finalización del largo y tortuoso proceso negociador. Existe por lo tanto una notable presión temporal en ambas Partes por anunciar la conclusión definitiva del acuerdo.

Para la UE, el principal problema sigue siendo el acceso que se daría a la carne producida en el Mercosur, en particular la bovina, que podría producir desequilibrios en los productores europeos como han venido proclamando una serie de Estados europeos con Francia, seguido de Irlanda y Polonia, como abanderado de esta posición, mientras que otros países como Alemania, Italia y España mantienen la posición de que el Acuerdo constituye una gran oportunidad para la UE que no puede condicionarse a los intereses de los productores europeos de carne, opinión compartida por la Comisión Europea, que tras los acuerdos con Canadá y Japón, y el actual proceso de modernización de los acuerdos con México y Chile, pretende culminar el ciclo con el acuerdo con Mercosur.

El desbloqueo de las negociaciones podría venir de un aumento por parte de la UE de la oferta para la carne de vacuno hasta las 100.000 toneladas, a cambio de que el Mercosur facilite el acceso para los automóviles y lácteos europeos, se amplíe el acuerdo a los servicios marítimos y que las empresas europeas puedan acceder a las licitaciones públicas a nivel regional. La voluntad política para cerrar el acuerdo existe y la oportunidad dado el calendario electoral en ambas Partes parece empujar en este mismo sentido. Todo parece indicar que habrá que esperar que la primavera europea, que coincide con el otoño austral, traiga el tan esperado acuerdo, pues si no acaba siendo así, se abrirá un nuevo ciclo que puede alargarse por un tiempo indefinido, el ya de por sí inacabable proceso de negociaciones.

ANEXOS

INTERCAMBIOS COMERCIALES ENTRE LA UE-MERCOSUR
(en millones de euros)

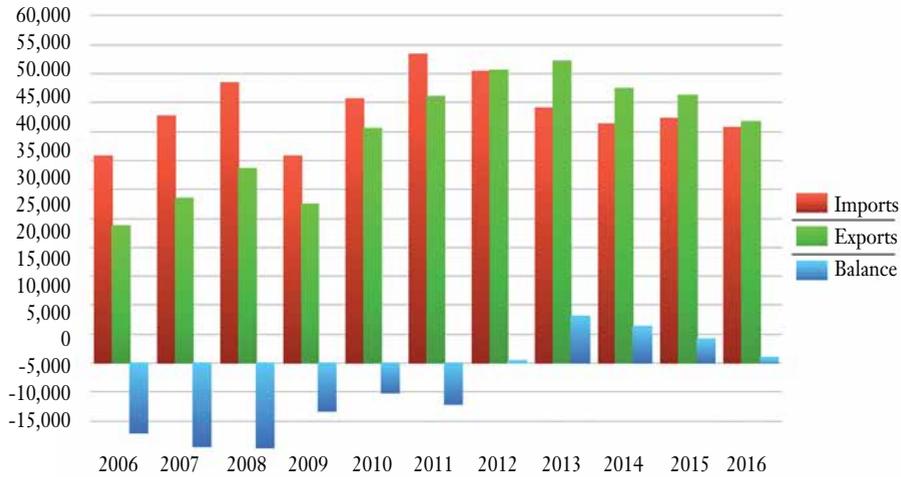


Fuente: Comisión Europea

INTERCAMBIOS COMERCIALES UE-MERCOSUR 4

European Union, Trade with Mercosur 4

Total goods: EU Trade flows and balance, annual data 2006-16 Source Eurostat Comext – Statistical regime 4



Total goods: EU Trade flows and balance Source Eurostat Comext – Statistical regime 4

Period	Imports			Exports			Balance	Total trade
	Value Mio€	% Growth	% Extra-EU	Value Mio€	% Growth	% Extra-EU	Value Mio€	Value Mio€
2006	35,714		2.6	23,567	2.0		-12,147	59,280
2007	42,683	19.5	2.9	28,164	19.5	2.3	-14,520	70,847
2008	48,329	13.2	3.0	33,444	18.8	2.6	-14,886	81,773
2009	35,562	-26.4	2.9	27,277	-18.4	2.5	-8,285	62,839
2010	45,434	27.8	3.0	40,327	47.8	3.0	-5,107	85,761
2011	53,171	17.0	3.1	45,673	13.8	3.0	-7,297	99,044
2012	50,166	-5.7	2.8	50,365	9.8	3.0	200	100,531
2013	43,966	-12.4	2.6	52,144	3.5	3.0	8,178	96,110
2014	41,181	-6.3	2.4	47,364	-9.2	2.8	6,175	88,553
2015	42,074	2.2	2.4	46,170	-2.5	2.6	4,096	88,245
2016	40,621	-3.5	2.4	41,566	-10.0	2.4	945	82,187

% Growth relative variation between current previous period

% Extra-EU: imports/exports as % of all EU partners i.e.s. excluding trade between EU Member States

Fuente: Eurostat

INTERCAMBIOS AGROALIMENTARIOS UE-MERCOSUR 4**European Union, Trade with Mercosur 4**

Trade flows by HS section 2016

Source Eurostat Comext – Statistical regime 4

HS Sections	Imports				Exports			
	Value Mio€	%Total	% ExtrEaU	% Growth	Value Mio€	%Total	% ExtrEaU	% Growth
Total	40,621	100.0	2.4	-3.5	41,566	100.0	2.4	10.0
I Uve animals; animal products	2,666	6.6	10.1	-0.4	170	0.4	0.6	2.5
II Vegetable products	7,397	18.2	14.0	-4.8	573	1.4	2.3	6.0
III Animalor vegetable fats and oils	207	0.5	2.2	34.2	256	0.6	4.6	1.4
IV Foodstuffs, beverages, tobacco	9,591	23.6	21.8	-7.8	1,005	2.4	1.4	-3.7

Source Eurostat Comext – Statistical regime 4

European Union, Trade with Mercosur 4

Trade flows by HS section 2013-2016

Source Eurostat Comext – Statistical regime 4

HS Sections	Imports				Exports			
	Value Mio€				Value Mio€			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Total	43,966	41,189	42,074	40,621	52,144	47,364	46,170	41,566
I Uve animals; animal products	2,525	2,557	2,696	2,686	173	195	168	170
II Vegetable products	7,828	7,413	7,768	7,397	448	459	541	573
III Animalor vegetable fats and oils	317	272	315	207	291	271	252	256
IV Foodstuffs, beverages, tobacco	10,161	10,196	10,397	9,591	1,022	1,095	1,043	1,005

CUADRO DE FLUJOS REDIBIDOS POR EL MERCOSUR**Total y desde la UE**

Valor en millones de US\$ y participación en porcentaje

País	2001-2006			2007-2013		
	UE	Total	%	UE	Total	%
Argentina	9.243	24.255	38,1%	21.684	64.606	33,6%
Brasil	42.799	94.191	45,4%	184.311	320.528	57,5%
Paraguay	7	75	9,3%	210	584	35,9%
Uruguay	710	3.580	20,0%	2.418	15.240	15,9%
MERCOSUR	52.759	122.101	43,2%	208.624	400.958	52,0%

2015		
País	Millones de Euros	Porcentaje
Argentina	5.005,9	0,9%
Brasil	28.937	5,4%
Paraguay	73,2	0,0%
Uruguay	1.365,6	0,3%
Total MERCOSUR	35.381,7	6,6%
Extra-UE 28	537.162,2	100%

Fuente: Eurostat