

***Observatorio Social de las Relaciones  
Unión Europea - América Latina***

**Las relaciones Unión Europea - MERCOSUR  
luego de la Cumbre de Madrid 2010**

**Algunas reflexiones desde la sociedad civil**

***Ignacio Jovtis<sup>1</sup>***

**Octubre 2010**

---

<sup>1</sup> Ignacio Jovtis es doctorando en Derecho, especialidad en Estudios Internacionales de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España. Magíster en Estudios Internacionales de la misma Universidad. Ha integrado diversos grupos de investigación y ha realizado consultorías vinculadas a las relaciones Unión Europea-América Latina; asimismo, forma parte de la red de consultores "Beyond-Development". Actualmente es Responsable de Campañas para el equipo de la Unión Europea del Secretariado Internacional de Amnistía Internacional en Londres, Reino Unido. Ha colaborado con la oficina en Bruselas de ALOP brindando asesoramiento sobre las relaciones Unión Europea-MERCOSUR. El autor agradece al Dr. Manuel Cienfuegos por las sugerencias hechas para la elaboración de este trabajo.

<b>Presentación .....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y MERCOSUR. .</b>	<b>8</b>
1.1. Antecedentes .....	8
1.2. Rondas de negociación .....	9
<b>2. Valoración sobre el estado actual de las negociaciones.....</b>	<b>13</b>
2.1. Viabilidad de las ofertas existentes.....	13
2.2. Futuro de la Ronda de Doha: ¿Cómo afecta la conclusión del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR?.....	15
2.3. La asociación estratégica Unión Europea-Brasil: ¿Oportunidad o amenaza para las relaciones birregionales? .....	16
2.4. Las relaciones exteriores del MERCOSUR.....	19
2.5. Contradicciones y reacciones frente al relanzamiento de las negociaciones .....	21
<b>3. Participación de la sociedad civil en las relaciones Unión Europea-MERCOSUR .....</b>	<b>25</b>
3.1 Importancia de la participación de la sociedad civil en las relaciones birregionales .....	25
3.2 Reconocimiento formal y promoción desde las instituciones regionales para la participación de la sociedad civil en el diálogo birregional .....	27
3.3 El diálogo entre el FCES y el CESE .....	30
<b>4. La “Evaluación de Impacto sobre Sustentabilidad” del Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR: ¿cómo y dónde se insertan los Diálogos con la Sociedad Civil?.....</b>	<b>33</b>
4.1 Evaluación de Impacto sobre Sustentabilidad: Aspectos generales .....	33
4.2 Fase I de la Evaluación de Impacto sobre Sustentabilidad .....	34
4.3 Fase II de la Evaluación de Impacto de Sustentabilidad .....	36
4.4 Los “Diálogos con la Sociedad Civil”: Aspectos generales y dinámica.....	39
4.5 Valoración de los “Diálogos con la Sociedad Civil” .....	40
4.6 La reapertura de las negociaciones y los “Diálogos con la Sociedad Civil” como ventana de oportunidad.....	42
<b>5. Reflexiones finales sobre el futuro de las relaciones Unión Europea-MERCOSUR. Algunas propuestas iniciales para una participación de la sociedad civil más efectiva en el diálogo birregional.....</b>	<b>43</b>
<b>6. Anexo: Relaciones de comercio e inversión entre la Unión Europea y el MERCOSUR. .</b>	<b>46</b>
<b>7. Bibliografía.....</b>	<b>49</b>
<b>8. Páginas Web de interés:.....</b>	<b>50</b>

## Presentación

En el marco de su proyecto Observatorio Social de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina, ALOP presenta una nueva contribución para el seguimiento informado de los vínculos políticos, económicos y de cooperación entre ambas regiones.<sup>2</sup>

Esta vez se trata de un Documento de Trabajo sobre las relaciones entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la UE, referido al reinicio de las negociaciones de un posible Acuerdo de Asociación entre ambos bloques regionales lanzado en 1999, pero que resultara ser ciertamente complejo y se estancara en octubre de 2004.

A pesar de ello, diversos factores y señales políticas que tuvieron lugar en vísperas de la VI Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe (Madrid, Mayo de 2010) permitieron que, finalmente, en este foro se anunciara de manera oficial el relanzamiento de las negociaciones UE-MERCOSUR. Los análisis previos a la cumbre ya vaticinaban este desenlace, teniendo en cuenta que (con la excepción de Viena 2006) las Cumbres siempre han sido por excelencia el escenario aprovechado por los mandatarios euro-mercosureños para reiterar y renovar las intenciones de encausar las relaciones birregionales y, especialmente, expresar el deseo de concluir el acuerdo de asociación.

En este contexto, y hecho el anuncio oficial del relanzamiento, cabe preguntarse: ¿Hay nuevos elementos o condiciones que permitan indicar que esta vez sí habrá novedades sustanciales y avances en las negociaciones del Acuerdo de Asociación? Una lectura rápida del escenario político podría indicar que existen dichas condiciones; aunque conviene matizar dicha afirmación, puesto que también es cierto que en casi todas las Cumbres se confió en lo mismo y, por el contrario, los avances en las negociaciones (y, consecuentemente, la oportunidad de incidencia de la sociedad civil) han sido ciertamente nulos o al menos escasos. En cualquier caso, la reapertura de las negociaciones es un acontecimiento que no puede ser minimizado y se erige como una oportunidad idónea para repasar las relaciones birregionales.

Por tanto, al momento de iniciarse una nueva ronda de negociación entre los representantes del MEROCSUR y la UE (Bruselas, 11 al 15 de Octubre 2010), el presente Documento de Trabajo pretende actualizar la información disponible sobre el desarrollo de las negociaciones hasta la fecha para centrar la atención del lector en el punto en que éstas se retoman y reflexionar sobre sus eventuales avances.

---

<sup>2</sup> El Proyecto Observatorio Social de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina es ejecutado por ALOP con el apoyo de 11.11.11. (Bélgica) y Cordaid, ICCO, Hivos y Oxfam Novib (Holanda). Por más información sobre el Proyecto, sus distintas líneas de trabajo, instrumentos y resultados, consultar: [www.observatorioueal-alop.eu](http://www.observatorioueal-alop.eu)

Una particular atención se presta en él a la participación de la sociedad civil, haciendo especial mención a los diálogos entre el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR y el Comité Económico y Social Europeo y a los “Diálogos con la Sociedad Civil” realizados hasta la fecha. Finalmente, se plantean algunas reflexiones y propuestas para lograr una participación más efectiva por parte de los actores de la sociedad civil en el diálogo UE-MERCOSUR.

## Introducción

Tradicionalmente el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, en lo sucesivo<sup>3</sup>) ha sido objeto de una atención preferente por parte de la Unión Europea (UE) en el contexto de sus relaciones con América Latina, tanto por el patrimonio histórico, cultural y social que comparten como, sobre todo, por evidentes intereses comunes. Esto es cierto, en particular, en el ámbito comercial y económico, ya que el MERCOSUR puede ser un socio prometedor para la UE, por la cuota que ya posee en su mercado y porque se trata de un portal privilegiado para la entrada de las empresas europeas en el resto del continente latinoamericano. A la inversa, Europa representa para el MERCOSUR una prioridad de orden político y económico, en cuanto le puede abrir las puertas a uno de los principales mercados internacionales, y para su desarrollo le permite confiar en el aval de un interlocutor de primer orden en la esfera internacional. En más de un sentido las relaciones entre ambos constituyen, pues, una asociación lógica que debe potenciarse, porque sus resultados pueden ser beneficiosos para ambas partes<sup>4</sup>.

Bajo este entendimiento, en 1999 ambos bloques han comenzado a negociar un ambicioso Acuerdo de Asociación que comprende tres capítulos o pilares: político, comercial-económico, y de cooperación.

Sin embargo, y a pesar de las intenciones, las negociaciones para lograr un Acuerdo de Asociación han resultado ser ciertamente complejas y se estancaron en octubre de 2004. Más aún, puede afirmarse categóricamente que en al menos los últimos cinco años, las relaciones UE-MERCOSUR han sido las menos dinámicas si se las compara con las relaciones (y negociaciones) que mantiene el bloque europeo con los otros proyectos de integración latinoamericanos (concretamente, con la Comunidad Andina y con Centroamérica).

---

<sup>3</sup> El MERCOSUR se constituyó en 1991 y está conformado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay. Desde el 8 de diciembre de 2005, Venezuela se encuentra en proceso de incorporación al bloque, bastando solamente la ratificación del gobierno paraguayo para completar formalmente dicho proceso. El MERCOSUR tiene como Estados asociados a Chile y a todos los países de la Comunidad Andina. México, participa con Estado observador. Las numerosas excepciones al Arancel Externo Común y a la libre circulación de bienes hacen que en la actualidad, el MERCOSUR no constituya un Mercado común, sino una Unión Aduanera imperfecta y una zona de libre cambio incompleta. Para un estudio más detallado del desarrollo institucional y del grado real de integración del MERCOSUR, véase JOVTIS, I., *MERCOSUR: Grado real de integración y condiciones para su relanzamiento*, memoria de doctorado inédita, Barcelona: Universidad Pompeu Fabra, 2008.

<sup>4</sup> Véase CIENFUEGOS MATEO, M. y JOVTIS, I., "Procesos de integración regional en América Latina y el Caribe" y "Los acuerdos de asociación celebrados entre la Unión Europea y los países y organizaciones de integración de Latinoamérica y el Caribe", materiales docentes editados en 2009 por el Instituto de Educación Continua de Barcelona (IDEC), de la Universidad Pompeu Fabra, para su Máster en Gobierno y Gestión Pública en América Latina.

A pesar del evidente estancamiento, diversos factores y señales políticas que han tenido lugar en vísperas de la VI Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe<sup>5</sup> han dado lugar a que, finalmente, en este foro se anuncie de manera oficial el relanzamiento de las negociaciones UE-MERCOSUR. Los análisis previos a la cumbre ya vaticinaban este desenlace, teniendo en cuenta que (con la excepción de Viena 2006<sup>6</sup>) las Cumbres siempre han sido por excelencia el escenario aprovechado por los mandatarios euro-MERCOSUREños para reiterar y renovar las intenciones de encausar las relaciones birregionales y, especialmente, expresar el deseo de concluir el Acuerdo de Asociación.

En este sentido, la importancia de las Cumbres como potencial punto de inflexión se refuerza si se tiene en cuenta que las mismas representan un espacio cada vez más articulado para la acción de la sociedad civil. La apertura en 1999 de una agenda birregional (UE – América Latina y Caribe) incentivó la interacción entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil a ambos lados del Atlántico, dando lugar a un nuevo espacio para la articulación y la incidencia política, que ha ido creciendo cumbre tras cumbre. Naturalmente, este no es el único escenario para la participación de organizaciones sociales. Por el contrario, han existido y existen canales específicos (institucionalizados o no; con mayor o menor grado de incidencia) para la participación de organizaciones de la sociedad civil en el plano UE-MERCOSUR, algunos de los cuales no se encuentran necesariamente limitados a la negociación del Acuerdo de Asociación, sino que lo trascienden, abarcando aspectos más amplios y actuales de las relaciones. No obstante, las Cumbres aún constituyen, en este sentido, unas de las plataformas que despiertan mayor interés, puesto que sigue siendo el principal escenario que reúne en un mismo lugar y momento a la gran mayoría de las organizaciones interesadas, convergiendo así las diversas agendas en un único ámbito de actuación.

En este contexto, y hecho el anuncio oficial del relanzamiento de las negociaciones, cabe preguntarse: ¿Hay nuevos elementos o condiciones que permitan indicar que esta vez sí habrá novedades sustanciales y avances en las negociaciones del Acuerdo de Asociación?; ¿cambiará algo para las organizaciones de la sociedad civil?; Una lectura rápida del escenario político podría indicar que existen dichas condiciones; aunque conviene matizar dicha afirmación, puesto que también es cierto que en casi todas las Cumbres se confió

---

<sup>5</sup> Hasta el momento, se han celebrado cinco cumbres: Río de Janeiro (1999), Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006) y Lima (2008). El tema central de la Cumbre de Madrid 2010 ha sido enmarcado bajo el título: "*Hacia una nueva fase de asociación birregional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social*". Alrededor de la cumbre se organizan una serie de 'mini-cumbres' bilaterales. El encuentro o Cumbre 'UE-MERCOSUR' tuvo lugar el 17 de mayo de 2010.

<sup>6</sup> En dicha ocasión no se ha llevado a cabo el tradicional encuentro entre representantes de la Unión Europea y mandatarios de los Estados partes del MERCOSUR para avanzar en las negociaciones birregionales, como consecuencia de la reticencia por parte de los presidentes argentino y uruguayo de entablar algún tipo de contacto, a raíz de la llamada "guerra de las papeleras" entre ambos países, que para entonces se encontraba en uno de sus momentos más ríspidos.

en lo mismo y, por el contrario, los avances en las negociaciones (y, consecuentemente, la oportunidad de incidencia de la sociedad civil) han sido ciertamente nulos o al menos escasos. En cualquier caso, la reapertura de las negociaciones es un acontecimiento que no puede ser minimizado y se erige como una oportunidad idónea para repasar las relaciones birregionales.

Por tanto, haremos un análisis del pasado y presente de las relaciones entre ambos bloques; de la dinámica de las rondas negociadoras del Acuerdo de Asociación, para luego hacer una valoración del estado actual de las mismas. Para ello, analizaremos cinco elementos centrales que pueden afectar el futuro de las negociaciones. Dos de ellos se registran en el escenario multilateral: la viabilidad de las últimas ofertas conforme a las normas del comercio multilateral; y la indefinición de la Ronda de Doha. Los tres restantes comprenden el estatus alcanzado por Brasil como “socio estratégico” de la UE como amenaza para la evolución del Acuerdo de Asociación (y la consecuente posibilidad de proliferación de tratados bilaterales de libre comercio); factores internos del MERCOSUR como las insuficiencias de la política exterior del bloque MERCOSUR y por último las contradicciones y reacciones generadas como consecuencia del relanzamiento de las negociaciones. A la luz de estos elementos, veremos qué hay de nuevo en el plano birregional y propondremos, entonces, algunas reflexiones sobre qué novedades reales traerá el relanzamiento de las negociaciones entre ambos proyectos de integración para la firma del Acuerdo de Asociación.

Posteriormente, nos referiremos a la importancia de la participación de la sociedad civil en el escenario birregional, haciendo especial mención a los diálogos entre el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES, en lo sucesivo) y el Comité Económico Social y Europeo de la UE (CESE, en adelante); y a los “Diálogos con la Sociedad Civil”, único mecanismo institucionalizado de participación amplia. Finalmente, compartiremos algunas reflexiones sobre la situación actual y formularemos algunas propuestas preliminares que entendemos ayudarían a lograr una participación más efectiva por parte de los actores de la sociedad civil en el diálogo UE-MERCOSUR.

# 1. Las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y MERCOSUR.

## 1.1. Antecedentes

Apenas transcurrido un mes desde la firma del Tratado de Asunción, por el que se crea el MERCOSUR, y sin que hubiera todavía entrado en vigor, el 29 de abril de 1991 se llevó a cabo en Bruselas una reunión entre los cuatro ministros de Asuntos Exteriores de los países MERCOSUREños y algunos miembros de la Comisión Europea (CE, en adelante), con un contenido informativo general acerca del nuevo proyecto de integración y que constituyó, en definitiva, su presentación internacional. Pocos meses después, a través de la Declaración Presidencial de Brasilia de 17 de diciembre de 1991, se encomendó al Grupo Mercado Común (GMC, en lo sucesivo) que iniciara negociaciones con la Comisión Europea para establecer lazos de cooperación, pronto alcanzado con el Acuerdo de cooperación interinstitucional suscrito por el Consejo del Mercado Común y la Comisión Europea el 29 de mayo de 1992.

Dicho acuerdo tenía como objetivo primordial dotar al MERCOSUR de asistencia técnica. Así, se formalizaban las relaciones que ambas regiones habían comenzado poco después de haberse constituido el bloque sudamericano y que abriría camino para que en 1995 se suscriba en Madrid el principal instrumento jurídico que regula las relaciones entre el MERCOSUR y la UE: nos estamos refiriendo al Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional (AMIC)<sup>7</sup>.

La importancia del AMIC radica no solo en constituir la base legal principal para la creación de una asociación interregional entre la UE y el MERCOSUR, sino que con también constituye el primer antecedente de acuerdos de cuarta generación entre la UE y América Latina<sup>8</sup>. Así, quedaban sentadas las bases para la constitución de un Acuerdo de Asociación birregional.

---

<sup>7</sup> CIENFUEGOS MATEO, M. y JOVTIS, I., "Procesos de integración regional en América Latina y el Caribe" y "Los acuerdos de asociación celebrados entre la Unión Europea y los países y organizaciones de integración de Latinoamérica y el Caribe", *op. cit.*

<sup>8</sup> Los acuerdos de IV generación son acuerdos (marco) que definen las directrices de la relación de cooperación sobre principios de reciprocidad y de intereses comunes, sentando las bases para el posterior desarrollo gradual de su contenido mediante las correspondientes negociaciones entre las Partes. Su objetivo final es el establecimiento a medio plazo de zonas de libre comercio a través de la profundización del diálogo político y de las relaciones económicas, incluyendo también una mayor cooperación en ámbitos diversos como los técnico-científicos, culturales, educativos, sociales, control de la inmigración ilegal y el crimen organizado, entre otros. Asimismo, estos acuerdos generalmente prevén una estructura institucional conformada por un Consejo de Asociación para supervisar la aplicación de los mismos, que es asistido por un Comité, unos Comités Especiales, un Comité Parlamentario y un Comité consultivo (SOBRINO HEREDIA, J.M. "Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano", en MOLINA DEL POZO, C. y FAIÑA MEDÍN, A. (Dir): *El*

Sin embargo, hubo que esperar hasta la I Cumbre Birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999 para que se dieran los primeros avances materiales en la negociación. Luego de superadas -parcialmente- las discrepancias en torno a cuestiones agrícolas, se acordó comenzar las negociaciones para la creación de Acuerdo de Asociación, que incluya un acuerdo de libre comercio entre la UE y MERCOSUR. El mandato de negociación a la CE fue otorgado el 13 de septiembre de 1999 (por parte del MERCOSUR, el mandato ya había sido confiado al GMC en agosto de 1995). A partir de entonces, comienza la interacción de ambos bloques para alcanzar el Acuerdo de Asociación.

## 1.2. Rondas de negociación

Las negociaciones EU-MERCOSUR han mantenido el formato que el bloque europeo ha propuesto para canalizar sus relaciones con América Latina, abarcando el diálogo político, comercial y de cooperación. Las negociaciones están regidas por el principio del *single undertaking*, por el cual “nada está acordado hasta que todo esté acordado”; es decir, aunque existan acuerdos parciales en algunas áreas, dichos acuerdos no tendrán validez hasta tanto no se haya alcanzado un consenso en todos los temas objeto de negociación.

Bajo esta premisa, las negociaciones han sido llevadas a cabo fundamentalmente en las dieciséis rondas negociadoras a cargo del ‘Comité de Negociaciones Birregionales’. Dichas Rondas se han celebrado entre abril de 2000 y septiembre de 2004, mes en la cual los mandatarios europeos presentaron su última oferta formal comercial. A partir de allí, las negociaciones han quedado prácticamente paralizadas no obstante las numerosas reuniones técnicas que se han celebrado desde entonces. En particular, durante los meses previos a la Cumbre de Madrid se llevaron a cabo no solo varias reuniones técnicas sino que existieron asimismo contactos políticos de alto nivel entre los dos bloques, lo que condujo finalmente al acuerdo de anunciar el relanzamiento las negociaciones en Madrid.

Si bien los documentos oficiales negociados hasta 2004 no están disponibles, los comunicados de las autoridades negociadoras indican que los capítulos político y de cooperación están esencialmente consolidados<sup>9</sup>.

No obstante, en materia comercial la dinámica no ha sido la misma. Los obstáculos pueden resumirse de la siguiente manera: mientras el MERCOSUR exige un mejor acceso para las exportaciones de productos agrícolas, la UE

---

*diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales. El caso de Galicia*, Dijusa, Madrid, 2005, pp. 378-384).

<sup>9</sup> La mayoría de documentos oficiales relacionados con las negociaciones se encuentran disponibles en [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/MER\\_EU\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_s.asp)

pretende que el bloque sudamericano fije reglas más claras para las inversiones y que facilite el acceso al sector servicios. No sorprende que estos hayan sido los sectores donde se han presentado los principales obstáculos ya que del total de las exportaciones del MERCOSUR a la UE, el 65% corresponde a productos agrícolas, ganadería, pesca, minerales y combustibles. Por su parte, el 95% de las exportaciones totales de la UE al MERCOSUR son productos industriales.

En su última oferta bajo el pilar comercial en el segundo semestre de 2004, la UE proponía liberalizar el 94% del comercio global al final del proceso. Si bien el porcentaje de liberalización de la UE parece *prima facie* elevado, su oferta no contemplaba el libre comercio de los productos agrarios MERCOSUREños. En algunos casos sólo habría una reducción sustancial (y no la eliminación) de aranceles, de tal suerte que al final del proceso habría una liberalización tarifaria del 86,25% del comercio agrícola. Además se mantendrían cuotas, incrementadas respecto a las actuales, pero contingentes, al fin y al cabo. Luego no se aplicaría al 40% de las partidas arancelarias relativas a la agricultura, que equivalen al 14,3% de las importaciones europeas totales de productos agrícolas MERCOSUREños.

Sobre este punto, la oferta europea clasificaba los productos agrícolas en 5 categorías (A, B, C, D y E) y determinados productos al margen de ellas, con consecuencias distintas en cuanto al grado de liberalización y su velocidad. Por un lado, la UE sólo ofrecía una liberalización inmediata del 31% de las partidas arancelarias que existen actualmente (categoría A) y una eliminación progresiva (entre 4 y 10 años) para los productos de las categorías B, C y D. Al final del proceso no habría una eliminación completa de los aranceles sobre los productos agrícolas, ya que la oferta cubre el 60% de las partidas arancelarias agrícolas vigentes (1.285 productos), que dan cuenta del 85,7% de las importaciones europeas totales de productos agrícolas MERCOSUREños. Luego no se aplica al 40% de las partidas arancelarias relativas a la agricultura, que equivalen al 14,3% de las importaciones europeas totales de productos agrícolas MERCOSUREños. Para un 20% de las partidas arancelarias (el 13,7% de las exportaciones agrícolas MERCOSUREñas a la UE) sólo se prevé un acceso preferencial, sea con reducciones arancelarias entre el 20 y el 50%, sea abriendo nuevos contingentes tarifarios o ampliando los que ya existen, en un periodo de tiempo no superior a 10 años. Las reducciones arancelarias se aplican a zumos de frutas, tabaco, huevos, aceite de aceituna, etcétera. De los contingentes arancelarios se beneficiarían las bananas, la mantequilla, la carne bovina, de cerdo y de pollo, el etanol, etcétera. Para el otro 20% excluido del acuerdo (que representa el 0,6% de las exportaciones agrícolas MERCOSUREñas a la UE) no habría cambio respecto a la situación actual porque abarcaba los 'productos sensibles'. Se trata de los productos de la categoría E, que incluye el azúcar, los yogures, la carne de cordero, vinos, etcétera. Este bajo porcentaje del comercio agrícola birregional no refleja el potencial agrícola exportador del MERCOSUR en esta categoría, desde el momento en que la UE sigue aplicando tipos arancelarios altos (el promedio arancelario es del 57%) y barreras no arancelarias a estos productos que traban

enormemente su exportación<sup>10</sup>. Además, sobre el total de los bienes excluidos o condicionados, el arancel promedio de la UE es del 72%

Respecto a la última oferta formal del MERCOSUR (hecha en septiembre de 2004), la misma era más restrictiva de lo que parecía haberse acordado oficiosamente poco antes. Esta oferta aspira a liberalizar el 77% del comercio global, de manera que un 23% seguiría sin ingresar con un arancel 0%, o bien sujeto a cuotas<sup>11</sup>. Sin embargo, la oferta MERCOSUReña, aunque de porcentual menor, era cualitativamente mejor que la oferta europea, puesto que cubría el doble de los productos –respecto a la oferta europea– con desgravación a cero en un plazo de 10 años. En efecto, casi nueve de cada diez productos de la UE ingresarían a los países del MERCOSUR con un tratamiento diferencial.

En materia de bienes, el MERCOSUR ofreció a la UE 8.995 posiciones arancelarias (equivalentes al 88,4% de las importaciones de origen UE del período 2004-2006). En los cronogramas A, B, C, D y E a 10 años de plazo máximo se ofrecieron el 70% de las importaciones de origen comunitario. No obstante, la objeción europea era mayor en la categoría F que ofrecía una reducción arancelaria a vehículos terminados (que representaría el 2,2% de las importaciones del período 2004-2006), a 17 años de plazo con 7 años de gracia más una cuota de 25.000 unidades libre de arancel durante el período de desgravación. Además, los productos sin cronograma de desgravación asignado sumaron el 11,6% de las importaciones correspondientes al período 2004-2006<sup>12</sup>. Quedaban excluidos de la oferta MERCOSUReña las máquinas y aparatos eléctricos, el plástico y sus manufacturas, las calderas, máquinas y artefactos mecánicos y la fundición de hierro y acero, celulosa, papel y calzado. Sobre los bienes excluidos o condicionados, el arancel promedio del MERCOSUR es del 16%.

En cuanto al capítulo de servicios, existieron asimismo grandes diferencias. El MERCOSUR ofreció una propuesta ‘OMC plus’ incluyendo diversos sectores: finanzas y seguros, transporte marítimo, medio ambiente, telecomunicaciones, servicios profesionales y de construcción. Sin embargo, también incorporó en su última oferta una serie de condicionalidades mediante las cuales exigía el reconocimiento de niveles y cobertura diferenciados para los compromisos de acceso al mercado, con especial atención a los sectores y modos de suministro para los intereses exportadores del MERCOSUR, así como que el reconocimiento de que el principio de reciprocidad no se puede aplicar en lo global y en lo

---

<sup>10</sup> CIENFUEGOS MATEO, M., *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada*, Barcelona, Cidob, Serie: América Latina, núm. 15, noviembre 2006, pp 68.

<sup>11</sup> CIENFUEGOS MATEO, M. y JOVTIS, I., “Procesos de integración regional en América Latina y el Caribe” y “Los acuerdos de asociación celebrados entre la Unión Europea y los países y organizaciones de integración de Latinoamérica y el Caribe”, *op. cit.*

<sup>12</sup> Véase. MOLLE, G., “Negociación MERCOSUR-Unión Europea”, *Revista de Comercio Exterior e Integración*, Buenos Aires, CEI, Nro. 11, Mayo 2008, pp. 112.

sectorial<sup>13</sup>. Estas condiciones impactaban directa y especialmente en los servicios de transporte marítimo, telecomunicaciones, servicio postal y de courrier sobre los cuales la UE tenía especial interés.

En suma, la UE y el MERCOSUR se sintieron decepcionados mutuamente con las ofertas recibidas. La UE porque esperaba mucho más de la última oferta MERCOSUReña (de 24 de septiembre de 2004) a la vista de las discusiones que habían tenido lugar en los encuentros previos y que, en su conjunto, era inferior a la oferta del MERCOSUR de mayo de 2004, aunque finalmente se incluyeran nuevas concesiones menores. El MERCOSUR porque la oferta europea (de 29 de septiembre de 2004) no entrañaba mejoras sustantivas respecto a los temas agrícolas<sup>14</sup>.

A partir de esa fecha, el estancamiento de las negociaciones ha sido casi total. Se celebraron algunas reuniones de nivel ministerial (tendientes a dar más bien un nuevo impulso político para destrabar las negociaciones) y numerosas reuniones técnicas (sobre aspectos comerciales).

Durante las últimas reuniones técnicas previas a la Cumbre de Madrid de 2010, los negociadores trabajaron sobre algunos aspectos específicos que afectan el grado de integración del MERCOSUR, tales como la conclusión del código aduanero, la eliminación del doble cobro del arancel externo común y la definición del mecanismo de distribución de la renta aduanera. Aunque no existe información oficial, ha trascendido en la prensa que en la reunión técnica llevada a cabo en Buenos Aires los días 17 y 18 de marzo de 2010, el avance más importante se habría dado en relación a la disminución de productos del sector agrícola sobre los cuales la UE aplica cuotas, pasando de 14 a 3 productos. Por el lado del MERCOSUR, el bloque habría ofrecido disminuir el plazo de desgravación respecto al sector automotriz y de autopartes.

Luego de la Cumbre de Madrid y el anuncio del relanzamiento de las negociaciones, tuvo lugar en Buenos Aires una nueva ronda de negociación entre el 29 de junio y el 2 de julio de 2010, en la cual se reunieron todos los grupos y subgrupos establecidos en 2000. La ronda, entendida como la XVII reunión del Comité de Negociaciones Birregionales, se dedicó a identificar y retomar los textos de la parte normativa del acuerdo como se habían dejado en 2004, discutir los cambios necesarios y acordar un intercambio virtual de propuestas en las semanas siguientes, pero no se abordaron ofertas comerciales. Algunos negociadores la definieron como una ronda de actualización de información sobre cada tema en la cual también se identificaron algunos ajustes necesarios en

---

<sup>13</sup> CESI, "Negociaciones MERCOSUR y Unión Europea", *Correo Sindical Latinoamericano*, temático nro. 3, mayo 2005.

<sup>14</sup> CIENFUEGOS MATEO, M. y JOVTIS, I., "Procesos de integración regional en América Latina y el Caribe" y "Los acuerdos de asociación celebrados entre la Unión Europea y los países y organizaciones de integración de Latinoamérica y el Caribe", *op. cit.*

relación con nuevas prioridades de las partes. Se acordó un punto de partida para llegar a una base común de textos sobre los cuales se empiece a negociar. No se definió un calendario de negociación ni se acordó la fecha para una próxima ronda, aunque sí tuvieron lugar reuniones técnicas a mediados de septiembre. Hacia finales de Agosto se acordó que la siguiente ronda de negociación sería en Bruselas entre el 11 y 15 de octubre.

Sobre esto, un dato que interesa destacar es que la próxima reunión tendrá lugar tras la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR anunciada en la XXXIX Cumbre del MERCOSUR celebrada el 3 de agosto de 2010 en la provincia argentina de San Juan. Este es un reclamo que la UE ha mantenido desde hace muchos años -especialmente en las reuniones técnicas celebradas a principios del 2010- entendiéndolo como un paso clave para el perfeccionamiento de la unión aduanera del bloque sudamericano. El código (con casi 200 artículos) eliminará el doble arancel externo común (AEC) que pagan los productos que circulan de un país a otro. En una primera etapa, se prevé que partir del 1 de enero de 2012, se elimine el doble cobro del AEC para los bienes sin transformación industrial importados de fuera de la zona. Luego se establecerán plazos para la eliminación del doble cobro del AEC por tramos para bienes que se importen de la extrazona para ser incorporados a procesos productivos dentro del MERCOSUR. Este nuevo contexto podría allanar el camino para que los negociadores durante próxima ronda, comiencen a trabajar, ahora sí, sobre ofertas comerciales firmes.

Finalmente, serán importantes los resultados que arrojen esta y venideras rondas en materia de inversión. Dado que el Tratado de Lisboa (en vigor desde diciembre de 2009) incorpora la Inversión Extranjera Directa (IED) a las competencias comunitarias de la UE, podría darse el caso que las negociaciones del capítulo de servicios (que hasta el momento abarcaba solamente 'establecimiento') se extiendan e incluyan más elementos de inversiones, tales como aspectos regulatorios y solución de controversias; áreas que hasta ahora se encontraban amparadas en los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) negociados y firmados individualmente por los Estados miembros de la UE con países terceros. De esta manera, los TBIs en vigor entre los países del MERCOSUR y la UE, podrían ser reemplazados por lo que se acuerde en el plano birregional. La Comisión Europea ya ha puesto este tema sobre la mesa de negociaciones con MERCOSUR, en concordancia con sus propuestas a lo interno de la UE de cómo abordar las nuevas competencias comunitarias sobre IED.

## **2. Valoración sobre el estado actual de las negociaciones**

### **2.1. Viabilidad de las ofertas existentes.**

A la luz de las últimas ofertas formales de ambos bloques, de 2004, existiría un obstáculo central para la consecución del Acuerdo de Asociación: no cumplirían

con la interpretación que hace la UE del art. XXIV del GATT, en la medida que este precepto acepta la existencia de zonas de integración como excepción al libre comercio si, entre otros requisitos, *el acuerdo cubre lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los Estados miembros* del acuerdo regional de integración (artículo XXIV 8 b) del GATT del 94)<sup>15</sup>.

El punto más espinoso de las negociaciones entre la UE y MERCOSUR se centra en la cuestión agrícola, puesto que el porcentual de liberalización –alto *prima facie*- era a todas luces insuficiente. Para el MERCOSUR la UE es el principal mercado internacional de exportación de sus productos agrícolas, que por su alta calidad, competirían en ventajosas condiciones con los europeos. De aquí que exijan una reforma en profundidad de la Política Agraria Común (PAC). Como dijimos, la última oferta europea contemplaba liberalizar -agotados los periodos transitorios- el 86,25% de las importaciones totales de los bienes agrícolas. Sobre el 13,75% restante seguiría habiendo derechos *ad valorem* (basados en el valor en aduana de las mercancías) y, sobre todo, derechos específicos (según la capacidad, el peso o la medida de los productos). Además se mantendrían cuotas, incrementadas respecto a las que rigen actualmente. Esto se suma a la imprecisión de la UE respecto a la supresión de los subsidios a la exportación<sup>16</sup>.

La UE ofreció al MERCOSUR un mejor acceso para las importaciones de productos agrícolas transformados, siempre que, a cambio, éste concediera una protección adecuada a las indicaciones geográficas europeas (en particular, en vinos y bebidas alcohólicas, así como queso y jamón), y se garantizaran los derechos de propiedad intelectual. Se trata de temas sensibles para este sector agrícola del MERCOSUR, pero sin embargo no “desata” el nudo agrícola, el cual sigue siendo el aspecto clave que pone freno al potencial incremento del porcentual de liberalización del comercio. Por su parte, la liberalización del 77%

---

<sup>15</sup> Esta referencia es controvertida respecto a si debe ser interpretada en términos cualitativos (no exclusión de grandes sectores de actividad) o cuantitativos (en relación a un porcentaje del comercio liberalizado en el seno del área de libre comercio, que estaría sobre el 90%), así como si se trata de requisitos autónomos o más bien acumulativos. El estudio de 1 de abril de 1995 de la Secretaría de la OMC (*Regionalism and the World Trading System*, espec. pp. 17 ss) se inclina porque son criterios acumulativos. En cambio, Healy, S., Pearce, R. Stockbridge, M. (*El acuerdo sobre la agricultura en la Ronda Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo. Manual de capacitación*, FAO, Roma, 1998, disponible en <http://www.fao.org/docrep/004/w7814s/W7814S11.htm>) señalan que la referencia a lo esencial de los intercambios comerciales ha sido tradicionalmente interpretada por los Estados de manera de poder excluir determinados sectores y fundamentalmente la agricultura. La única vez que el Órgano de Apelación de la OMC se ha pronunciado expresamente sobre la interpretación del artículo XXIV del GATT evitó conscientemente pronunciarse al respecto (informe de 22 de octubre de 1999, *Turquía-India. Restricciones aplicadas a las importaciones de textiles y prendas de vestir AB-1999-5*, WT/DS34/AB/R, disponible en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/disputes](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputes)).

<sup>16</sup> Se trata de uno de los temas estrella de la Agenda Doha, dado que el 90% de los subsidios a la exportación de todos los Estados de la OMC proceden de la UE. La eliminación casi completa de los subsidios a la exportación agrícola en 2011 fue el principal logro de la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Hong-Kong.

ofrecida por el MERCOSUR se encuentra aún más lejos de satisfacer el grado de liberalización al que aspira la UE bajo el comentado art. XXIV del GATT.

## **2.2. Futuro de la Ronda de Doha: ¿Cómo afecta la conclusión del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR?**

Aunque el escepticismo es cada vez mayor, en la actualidad resulta difícil responder al interrogante de si la Ronda de Doha tendrá un final exitoso o no. Aún asumiendo el éxito de las rondas, resulta igualmente difícil especular respecto a *cuándo* se darán los resultados de las negociaciones y *cuáles* serán los avances de fondo; tanto en relación a *qué* concesiones comerciales se harán, como a la intensidad que podrían tener.

Recordemos que las negociaciones en el foro multilateral comenzaron en 2001 y deberían haber concluido a finales del 2006, pero diversos acontecimientos han retrasado dicho plazo. Luego de los resultados negativos de la Conferencia de Cancún de 2003, los miembros de la OMC firmaron en 2004 el *Acuerdo-Marco de Julio*, estableciendo las bases para re-encausar las negociaciones. De esta manera, se establecían las reglas sobre agricultura, algodón, acceso al mercado de los productos no agrícolas y temas de desarrollo (trato especial y diferenciado). En este contexto, y sin grandes expectativas, se llegó a la VI Conferencia Ministerial, celebrada en Hong Kong, del 13 al 18 de diciembre de 2005, en la que tampoco se consiguieron avances importantes. El principal logro de la reunión fue haber estipulado un plazo -2013- para la eliminación casi total a la exportación de productos agrícolas. La medida afectaba principalmente a la UE, cuyas políticas agrícolas eran –y son- fuertemente cuestionadas por el G-20.

Sin embargo, los compromisos asumidos por la UE eran dispares en relación a los negociados sobre el sector servicios. Una vez más, y repitiendo la experiencia de Cancún, las diferencias fueron irreconciliables y en julio de 2006 las negociaciones fueron suspendidas.

Es así que cuatro años después, la Ronda de Doha sigue sin mostrar progresos reales. El Director General de la Organización Mundial del Comercio, Pascal Lamy, ya había reconocido luego del fracaso de la mini-cumbre de julio 2008 que sería difícil cerrar en 2009 el esperado acuerdo mundial sobre comercio. Más aún, parece casi imposible que la Ronda de Doha concluya pronto y, de hecho, la falta de resultados positivos de la VII Conferencia Ministerial celebrada en Ginebra en diciembre de 2009 refuerza esta afirmación.

Lo dicho es importante en relación a las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR toda vez que esta situación de incertidumbre parece ser insostenible por poner en riesgo el propio sistema de comercio global y multilateral, erosionando, por un lado, la legitimidad del foro y afectando, por otro, el ritmo de

las negociaciones birregionales. En este contexto, cabe aludir a la llamada *doctrina Lamy*, de la época en que el actual Director General de la OMC fue el Comisario de Comercio de la UE, la cual se cristaliza en la 'condicionalidad Doha' y puede resumirse en el siguiente razonamiento: la UE no debe negociar acuerdos bilaterales (con países) o birregionales (con bloques de integración) mientras estén en progreso las negociaciones comerciales multilaterales (léase, mientras no esté concluida la Ronda de Doha). Luego, la preferencia europea es el multilateralismo (la Ronda Doha) y sólo después, en caso de que no sea posible esta opción, se baraja el regionalismo (a modo de segunda opción preferida) y el bilateralismo (si no hay otra alternativa).

De lo dicho queda claro, entonces, que el análisis sobre el futuro de las negociaciones UE-MERCOSUR no puede ignorar lo que sucede en Doha. Teniendo en cuenta la lógica negociadora demostrada por ambos bloques hasta el momento, es de esperar que sobre ciertos sectores o materias (sobre todo agrícola) las negociaciones birregionales aspiren a tomar como base lo acordado en el ámbito multilateral, lo que implica naturalmente que aquellas negociaciones queden a la expectativa de la conclusión de Doha. Esto no significa que Doha deba necesariamente finalizar para que avance el Acuerdo de Asociación; sino más bien que la incertidumbre en aquél foro demora (aunque no condiciona) los resultados en el marco de la negociación birregional<sup>17</sup>.

Pareciera, entonces, que la superación de la mencionada lógica negociadora es una condición ineludible para avanzar hacia la conclusión del Acuerdo de Asociación. Un elemento que permitió relanzar las negociaciones en Madrid ha sido precisamente el estancamiento de Doha y las débiles perspectivas de avance en un futuro cercano, ante lo cual la UE buscaría avanzar por la vía del regionalismo o bilateralismo.

### **2.3. La asociación estratégica Unión Europea-Brasil: ¿Oportunidad o amenaza para las relaciones birregionales?**

El 4 de julio de 2007, Portugal lanzó su presidencia con una Cumbre UE-Brasil en Lisboa en la que se acordó una Asociación Estratégica entre ambos, como base para un diálogo político bilateral que refuerce la influencia internacional de ambas

---

<sup>17</sup> Para mayor detalle sobre el impacto de las negociaciones de la Ronda de Doha en las negociaciones UE-MERCOSUR, y el papel de Brasil, véase CHAIRE MERCOSUR, *No Doha Round, no EU-MERCOSUR Negotiations? Annual Report 2005-2006*, París: Sciences Po, 2006, disponible en [www.chaireMERCOSUR.sciences-po.fr](http://www.chaireMERCOSUR.sciences-po.fr), especialmente véase la sección *Where is South America heading? Brazil's political perspective*.

partes<sup>18</sup>. De esta manera, Brasil ostenta ahora el mismo estatus que China, Rusia e India en el diálogo bilateral con Europa.

La Declaración Conjunta UE-Brasil<sup>19</sup> hace mención únicamente al fortalecimiento de la cooperación y del diálogo político y omite referencia a cuestiones comerciales. Asimismo, resalta la importancia de este nuevo vínculo para reforzar las relaciones UE-MERCOSUR y facilitar, de esta manera, la consecución del Acuerdo de Asociación birregional.

En igual sentido se ha pronunciado más recientemente el Parlamento Europeo en la “Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre la Asociación Estratégica Unión Europea-Brasil”<sup>20</sup> instando al consejo a que *“la Asociación Estratégica confiera un nuevo impulso a la celebración del Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR, un objetivo estratégico de la UE para profundizar en las relaciones económicas y comerciales, así como para ampliar el diálogo político y la cooperación entre ambas regiones”* (párrafo 1.c); añadiendo que *“la Asociación Estratégica implique un valor añadido real con respecto al actual Acuerdo Marco de Cooperación con Brasil, al actual Acuerdo Marco de Cooperación con MERCOSUR y al futuro Acuerdo de Asociación con MERCOSUR”* (párrafo 1.d)

Todo ello nos llevaría a sostener que la asociación estratégica UE-Brasil debe ser considerada como una oportunidad prometedora para allanar el camino de las relaciones UE-MERCOSUR y destrabar las negociaciones. De esta manera, Brasil podría convertirse en facilitador del diálogo birregional acercando las posiciones de las partes, incluida la suya propia.

Sin embargo, las cosas no parecen ser tan claras; porque también es razonable argumentar que el avance de las relaciones UE-Brasil podría tener un impacto negativo no sólo en lo que hace a las relaciones UE-MERCOSUR, sino también en el seno del bloque; pues el mayor socio estaría explorando, mediante canales bilaterales, los desafíos que no se han podido alcanzar en el escenario birregional, perdiendo así, incentivo para promover e impulsar la profundización del proyecto de integración. Dicho de otra manera, no es difícil imaginar que la UE busque afianzar sus relaciones con la economía más grande del cono sur ante un eventual

---

<sup>18</sup> Véase OBREAL EULARO, *Inició Portugal la Presidencia del Consejo de la Unión Europea*, resumen de prensa del 20/07/2007 disponible en <http://www.obreal.unibo.it/Press.aspx?Action=Data&IdPress=353>.

<sup>19</sup> La Declaración está disponible en:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf).

<sup>20</sup> La Recomendación se encuentra disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0140+0+DOC+XML+V0//ES>.

fracaso en el otro escenario ampliado<sup>21</sup>; situación que podría contribuir a erosionar, a su vez, las relaciones intra-bloque.

Asimismo es posible que el incentivo para que Brasil impulse las relaciones de bloque a bloque sea menor, en tanto vaya avanzando en su relación bilateral con la UE. De la ronda en Buenos Aires a finales de junio pasado han trascendido comentarios respecto a una posición muy formal y observadora de los negociadores brasileños, que contrasta con las declaraciones del presidente Lula y su canciller Celso Amorim sobre la prioridad que darán a la negociación con la UE durante la presidencia pro-tempore del MERCOSUR, que recibieron de Argentina en la pasada Cumbre del MERCOSUR el 3 de agosto.

En este sentido, baste con recordar que en relación al MERCOSUR, Brasil representa el 66 % de la superficie total, el 79% de la población, y el 78% del PIB. Muy por de bajo se encuentra Argentina, que representa el 29% del territorio, el 17% de la población y el 19,5% del PIB. En el caso de Paraguay, su territorio alcanza el 3% del bloque, mientras que su población representa el 2,6% del total, y su PIB significa menos del 1% del MERCOSUR. Finalmente, la superficie y la población de Uruguay representan el 1,5% del total y su PIB el 1,7%<sup>22</sup>.

El actual desenlace de los acontecimientos no nos permite determinar qué tipo de efectos tendrá la asociación estratégica en las relaciones intra-regionales, pero sin duda no puede ignorársela, ya que no sería exorbitado pensar que dicha asociación podría constituir la antesala para la firma de un tratado comercial bilateral UE-Brasil, lo que, a su vez, podría dar lugar a la proliferación de tratados bilaterales entre el bloque europeo y el resto de los Estados miembros del MERCOSUR.

Al respecto, debe tenerse en cuenta lo sucedido a principios del 2009 durante las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la UE y la Comunidad Andina, cuando el bloque europeo, ante las dificultades de alcanzar un acuerdo birregional, dio luz verde a una modalidad de negociación "única y multipartita" con los países del bloque andino: el pilar comercial se negocia bilateralmente con los países andinos que se muestren "interesados". Cabe recordar que estas negociaciones también estaban regidas por el principio del *single undertaking*. No debe descartarse, entonces, la posibilidad de que este modelo se 'exporte' a las negociaciones UE-MERCOSUR.

---

<sup>21</sup> Desde el punto de vista europeo, la asociación estratégica constituye también una plataforma más propicia para apaciguar la posición brasileña en las negociaciones multilaterales de la OMC en tanto líder del G-20.

<sup>22</sup> Véase SECRETARIA del MERCOSUR, *Integración positiva para la convergencia estructural*, Cuarto Informe Semestral, Montevideo, SM, diciembre 2005; y SECRETARIA del MERCOSUR, *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Son compatibles con el proceso de integración?*, Estudio núm. 005/06, Montevideo, SM, Agosto 2006, p. 21 y ss.

Claro que la voluntad de negociar tratados bilaterales no se manifiesta solo del lado europeo. En los países del MERCOSUR también se han dado algunas señales en esta dirección. Así, durante su visita en San Pablo el 16 y 17 septiembre de 2009, el Representante de Comercio de Estados Unidos, Ron Kirk, ha manifestado al Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Celso Amorim, su intención de retomar el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Brasil. Por su parte, Paraguay y Uruguay han dado en el pasado algunas señales contundentes sobre su voluntad de explorar las vías del bilateralismo, bajo la bandera del regionalismo abierto.

En el caso de Paraguay, sus relaciones con Estados Unidos desde hace un tiempo no se limitan sólo al ámbito de la defensa y la seguridad, sino que abarca también las relaciones comerciales. Desde septiembre de 2005 diversas autoridades paraguayas han expresado públicamente la intención de su país de buscar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, similar al que ya han firmado Chile y otros países de Centroamérica, para lograr una mayor penetración de productos paraguayos en aquel gigantesco mercado<sup>23</sup>.

Por su parte, el gobierno uruguayo, que en septiembre de 2006 había rehusado a rubricar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, firmó el 25 de enero de 2007 con ese mismo país un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión (Trade and Investment Framework Agreement, TIFA sus siglas en inglés) el que podría abrir nuevamente las puertas para la firma de un tratado de esas características<sup>24</sup>.

En suma, si bien un desenlace en esta dirección no parece muy probable inmediatamente (sobre todo porque existen asimismo otras señales políticas al interno del bloque que apuestan a profundizar la integración regional), también es cierto que la posibilidad de avanzar hacia el esquema de negociación bilateral está latente desde hace varios años en el MERCOSUR – y en la UE– y, en consecuencia, no debe ser ignorada.

#### **2.4. Las relaciones exteriores del MERCOSUR**

Las relaciones exteriores del bloque han ido evolucionando considerablemente, sobre todo a partir de mediados del año 2000, luego del relanzamiento del MERCOSUR mediante Decisión CMC 32/00 sobre “Relacionamiento Externo”. Sin embargo, el MERCOSUR aún no cuenta con una estrategia clara y común de

---

<sup>23</sup> Véase *Resumen de las relaciones diplomáticas de Paraguay*, en la página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, disponible en <http://www.mre.gov.py/paginas/Representaciones/relaciones/ListadoRelaciones.asp>.

<sup>24</sup> Véase “Pacto comercial entre Uruguay y EE.UU.: luz amarilla en el MERCOSUR” en *Clarín*, 26/01/2007, disponible en [http://www.clarin.com/diario/2007/01/26/el\\_mundo/i-02201.htm](http://www.clarin.com/diario/2007/01/26/el_mundo/i-02201.htm).

política exterior, sino que más bien, la dimensión externa del bloque regional parece estar conformada por la suma de cuatro políticas exteriores nacionales con el liderazgo de Brasil<sup>25</sup>.

En lo que hace a su relacionamiento con la UE, aparecen serias contradicciones. En primer lugar, debe destacarse el posicionamiento de Brasil, que se ha erigido como uno de los líderes del G-20 en el seno de las negociaciones dentro de la OMC -con lo que se enfrenta a Estados Unidos y la UE- a la vez que es defensor del acuerdo del MERCOSUR con la UE y un detractor del ALCA<sup>26</sup>.

Argentina, por su parte, ha demostrado tener una posición fluctuante frente al Acuerdo de Asociación con la UE puesto que, la reticencia que mostraba hace algunos años, se ve contrastada –como veremos más adelante- con el impulso enérgico que promueve actualmente para la conclusión de dicho acuerdo. El avance en las relaciones UE-Brasil podría haber contribuido a este cambio de posicionamiento, toda vez que podría ser percibida por Argentina como una amenaza de perder interés y protagonismo en el mercado europeo, especialmente en materia de inversión extranjera directa. Conviene recordar que la UE es el inversor extranjero más importante en Argentina, seguido de EE.UU. y América Latina. En 2008, el 54.4% del stock de capital extranjero en Argentina (equivalente a US\$ 26.400 millones) pertenecía a empresas de la UE.

Además, existen otros factores que evidencian los problemas que enfrenta el MERCOSUR en materia de política exterior que afectan sus relaciones con la UE. Piénsese por ejemplo los problemas que puede traer la incorporación de Venezuela en tanto actor internacional que cuenta con la resistencia por parte de algunos sectores empresariales europeos de que este país participe en las negociaciones del Acuerdo de Asociación birregional. Aquí también se han hecho presente las diferencias entre los socios. Recordemos que fue el gobierno argentino quien impulsó el ingreso de Venezuela, a pesar de la resistencia inicial de Brasil y de Paraguay (cuyo Parlamento aún no ha dado el visto bueno), ya que su incorporación ha permitido que Argentina tenga respuesta a sus problemas energéticos que se han incrementado luego de la crisis de 2002; asimismo, Venezuela es uno de los países que más bonos ha comprado de la deuda argentina. Pareciera entonces que la incorporación venezolana responde más bien a intereses bilaterales que birregionales.

En definitiva, no se quiere sugerir, de ninguna manera, que la solución a estas dificultades pase por no incorporar nuevos miembros o por adoptar políticas estratégicas exclusivamente en función de pretensiones externas. Por el contrario,

---

<sup>25</sup> Vid. sobre el tema, CIENFUEGOS MATEO, M. "Las relaciones exteriores del MERCOSUR", Barcelona, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 54-55, 2001, pp. 139-164.

<sup>26</sup> CIENFUEGOS MATEO, M., "La Asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada", *op. cit.* p. 75.

lo que aquí interesa destacar es que, en materia de política exterior, el MERCOSUR debe trabajar arduamente para fortalecer y consolidar su credibilidad internacional; y para que las disidencias internas se resuelvan dentro del bloque y no se proyecten tan manifiestamente fuera de él, como en la actualidad. Esto afecta no sólo el grado de integración regional (lo que consecuentemente actúa también indirectamente como una traba para el avance de las negociaciones birregionales con la UE), sino que debilita de modo directo la capacidad negociadora del bloque MERCOSUR que en algunos frentes sigue sin conformar una voluntad única ante los interlocutores europeos.

## **2.5. Contradicciones y reacciones frente al relanzamiento de las negociaciones**

La Cumbre de Madrid y el anuncio del relanzamiento de las negociaciones UE-MERCOSUR ha renovado la confianza (tanto de manera positiva como negativa) de diversos sectores políticos, empresariales y sociales de que es posible la firma del Acuerdo de Asociación interregional. Como hemos adelantado, este ha sido un síntoma habitual en vísperas de las Cumbres; pero en esta oportunidad también es cierto han existido otros factores objetivos adicionales que apoyaban esta tesitura.

Lo primero que hay que señalar es que durante el primer semestre del 2010 España y Argentina ejercieron la presidencia de sus respectivos bloques regionales. Ambos países han demostrado reiteradamente su voluntad política de alcanzar un acuerdo y han trabajado a lo interno de sus bloques en este sentido. El hecho que haya sido Argentina quien lideró el impulso es relevante, ya que en Europa se tenía la idea que era precisamente éste país el que mas trabas ponía a la negociación. El acuerdo de relanzar las negociaciones se ha difundido como uno de los principales logros de las dos presidencias.

El sector empresarial ha manifestado su optimismo y deseo para que las negociaciones se concluyan cuanto antes. Los Co-Presidentes del Foro Empresarial MERCOSUR-Unión Europea (MEBF, por sus siglas en ingles), Carlos Mariani Bettencourt e Iñaki Urdangarín, se reunieron con el Comisario de Comercio de la UE, Karel de Gucht e hicieron entrega de una Declaración de apoyo a la reanudación de las negociaciones en la cual expresan su disposición para “establecer vínculos aún mas estrechos con los equipos de negociación” y animarlos “a utilizar su ayuda para analizar la evolución reciente de los mercados y escenarios económicos internacionales”<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> MEBF's Statement to the EU – Latinamerican Caribbean Ministerial Meeting. Madrid, May 17<sup>th</sup> 2010.

De lo dicho, se desprende que existe tanto en el plano gubernamental como empresarial, la percepción de que es conveniente y posible avanzar en las negociaciones de un acuerdo birregional que sea, a la vez, ambicioso y equilibrado. También se observa el reconocimiento de que para avanzar, se requiere un fuerte compromiso político de ambas partes y una dosis de flexibilidad, tanto con respecto a las metodologías a emplear en las negociaciones como en la construcción de los compromisos a asumir y en los instrumentos a utilizar. Fórmulas de múltiples velocidades y de geometría variable parecen ser fuertemente recomendables<sup>28</sup>.

Por su parte, las redes, plataformas y organizaciones sociales de América Latina, Caribe y Europa, reunidas en Madrid entre el 14 y 18 de mayo de 2010 en la Cumbre de los Pueblos - Enlazando Alternativas 4, declararon su rechazo enérgico de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos de Asociación y tratados bilaterales de inversión, y “en particular la reanudación de negociaciones con el MERCOSUR”<sup>29</sup>.

De particular relevancia ha sido también la reacción adversa al relanzamiento de las negociaciones con MERCOSUR por parte varios Estados miembros de la UE, así como de sectores políticos y productivos europeos.

En vísperas de la Cumbre de Madrid, ocho países europeos liderados por Francia (Irlanda, Grecia, Hungría, Polonia, Austria, Luxemburgo y Finlandia) protestaron contra el relanzamiento de las negociaciones con MERCOSUR. Estos países presentaron al Consejo de Agricultura de la UE una nota en la cual muestran su inconformidad por la decisión de la Comisión Europea de relanzar las negociaciones sin un debate político previo con el Consejo. Tildan el anuncio de la Comisión como “una señal altamente negativa para la agricultura europea, que ya enfrenta desafíos significativos” y señalan que “es importante que no se susciten entre nuestros grandes socios expectativas que no podemos satisfacer”. Reiteran que la conclusión de la Ronda de Doha es una pre-condición para el cierre de negociaciones con MERCOSUR y solicitan a la Comisión Europea demostrar y clarificar una serie de puntos<sup>30</sup>. Durante la reunión, el ministro de agricultura francés, Bruno Le Maire declaró que “Francia se opone al relanzamiento de las negociaciones” y agregó que su visión era compartida por el presidente Sarkozy. Otros países europeos se sumaron en esta crítica a los ocho iniciales.

Los agricultores, cooperativas y ganaderos europeos también se han opuesto a la reapertura de las negociaciones con MERCOSUR. La más importante e influyente organización de agricultores y cooperativas a nivel europeo, COPA-COGECA, se

---

<sup>28</sup> PEÑA, F., *Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea: ¿Se ha abierto una ventana de oportunidad?*, diciembre 2009, disponible en <http://www.felixpena.com.ar>.

<sup>29</sup> *Declaración Final de la Cumbre de los Pueblos Enlazando Alternativas IV*. Madrid, 16 de Mayo de 2010.

<sup>30</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/xx/10/st09/st09686.xx10.pdf>

ha movilizado en contra del relanzamiento de las negociaciones apoyando la oposición de algunos Estados miembros de la UE con un fuerte cabildeo político y una serie de comunicados de prensa. Argumentan que la liberalización del comercio con MERCOSUR “llevaría a una contracción notable del sector agrícola de la UE, poniendo en peligro 28 millones de puestos de trabajo”, y por otro lado “daría lugar a una agricultura más intensiva y a la deforestación en los países de MERCOSUR”<sup>31</sup>.

Diputados de varios grupos políticos del Parlamento Europeo también han criticado el relanzamiento de las negociaciones con MERCOSUR, en especial por que temen que un eventual acuerdo perjudique la agricultura europea ante la competencia de los productores del MERCOSUR. Los eurodiputados han cuestionado a la presidencia Española de la UE y presentaron una pregunta con solicitud de respuesta oral a la Comisión Europea, que llevó al Comisario de Comercio, Karel de Gucht, a comparecer ante el pleno del Parlamento Europeo en Estrasburgo el pasado 8 de Julio. El Comisario De Gucht defendió el relanzamiento de las negociaciones reconociendo que el tema agrícola es muy delicado y que el Comisario de Agricultura estará muy involucrado en la negociación. También buscó tranquilizar a los agricultores y ganaderos europeos prometiendo medidas de acompañamiento para los sectores más sensibles y asegurando que la UE no reducirá los estándares sanitarios y de calidad<sup>32</sup>.

La primera reunión del Comité de Negociaciones Birregional tras el relanzamiento de éstas, que tuvo lugar en Buenos Aires a finales de junio de 2010, se dio en medio de acusaciones mutuas sobre proteccionismo y comercio desleal entre representantes de países europeos y funcionarios argentinos. En vísperas del encuentro, el gobierno griego presentó ante la UE una queja por restricciones que aplicaría Argentina para la importación de duraznos procesados griegos, queja que recibió el respaldo de otros gobiernos europeos y del comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de la UE, Dacian Cioloș, quien agregó que las restricciones se estaban aplicando a “casi todos los productos agrícolas” que la UE exporta a Argentina.

La semana siguiente a la reunión en Buenos Aires, la UE planteó su preocupación en una reunión del Consejo de Bienes de la OMC en Ginebra, y la Argentina le respondió al bloque europeo que la inclusión del tema en ese marco resulta “desproporcionada” y “parecería traducir una intencionalidad política más que un problema comercial concreto y significativo”. El reclamo de la UE fue apoyado por Colombia, Australia, Estados Unidos, Canadá, Japón, Noruega y Suiza, algunos de ellos que “se quejan de la protección, pero son los países más proteccionistas del mundo”, según los funcionarios argentinos.

---

<sup>31</sup> Comunicado de Prensa: <http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=Archive&lang=es>

<sup>32</sup> Actas del debate en el Parlamento Europeo, 8 de julio de 2010:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100708&secondRef=ITEM-004&language=ES&ring=O-2010-0079>

En respuesta al reclamo de la UE, las autoridades argentinas afirmaron que “no registran detenciones masivas de embarques. Hubo algunos casos aislados que ya fueron resueltos y que no representan cantidades relevantes, ni en volúmenes de mercaderías ni en valor”. Agregando que “la inclusión de supuestas restricciones comerciales argentinas a productos alimenticios europeos en agenda del Consejo de Bienes resulta desproporcionada y parecería traducir una intencionalidad política más que un problema comercial concreto y significativo”. La sospecha de Argentina es que Europa está utilizando este reclamo como una señal política, dirigida a los Estados miembros de la UE que se oponen a las negociaciones con MERCOSUR, de que la UE se va a plantar firme para defender los intereses europeos.<sup>33</sup>

A todo esto se suma el contexto de crisis global y la situación económica europea actual. El anuncio del relanzamiento de las negociaciones en Madrid estuvo marcado, desde ambas partes, por presentar un posible acuerdo UE-MERCOSUR como una respuesta a la crisis y hacer un llamado a evitar el proteccionismo en todas sus formas. El Presidente de Gobierno de España, Rodríguez Zapatero, afirmó que es “una señal de gran trascendencia para el orden económico internacional ante la crisis porque se trata de afirmar que frente a cualquier tentación proteccionista la mejor respuesta para la crisis económica es la apertura comercial”. Por otro lado, la oposición a las negociaciones por parte de algunos gobiernos europeos también contiene un elemento de respuesta a la crisis, pero en sentido contrario: proteger el mercado agrícola europeo.

En este contexto, conviene recordar que del lado europeo, se articulan asimismo otros instrumentos tendientes a impulsar del Acuerdo de Asociación, como lo demuestran los programas regionales de cooperación de la UE. Dichos programas suponen una importante herramienta que, de manera cuestionable, han sido –y son– utilizados para impulsar y preparar las condiciones para las negociaciones birregionales; aplicándose fundamentalmente sobre el pilar comercial del acuerdo. En este sentido, conviene mencionar que el actual Documento de Estrategia Regional para MERCOSUR (DER, en adelante) elaborado por la Comisión Europea, asigna €50 millones para el período 2007-2013<sup>34</sup>. Al igual que en el DER 2002-2006, el área que recibe mayor financiación es la destinada a apoyar la profundización del MERCOSUR y a la implementación del futuro Acuerdo de Asociación birregional (€28 millones). Para ello, los proyectos están destinados a: a) fomentar la integración del mercado y de la producción del MERCOSUR, incluyendo la supresión de las

---

<sup>33</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-148920-2010-07-06.html>

<sup>34</sup> Monto relativamente inferior al asignado al período anterior (conformado por €48 millones), por cuanto éste comprende siete años y el anterior (2002-2006) cinco años. De los 50 millones de euros asignados para el período 2007-2013, €10 millones son asignados a financiar dos proyectos del DER de 2002 - 2006 que no pudieron concluirse a tiempo dentro de la última perspectiva financiera. Los €40 millones de euros restantes se asignan a los nuevos proyectos y programas a implementarse conforme las tres áreas prioritarias establecidas para este período (similares también a las establecidas en el DER anterior).

barreras no arancelarias; b) Seguridad e higiene alimentaria; y c) Protección del medio ambiente<sup>35</sup>.

Con todo lo dicho, queda claro que la voluntad de concluir el Acuerdo de Asociación así como la oposición a las negociaciones se ha hecho manifiesta en varios frentes. Las contradicciones y reacciones descritas anteriormente auguran un proceso mucho más complejo que la sola negociación comercial (en la cual es evidente que las dificultades son significativas), donde factores políticos internos y externos tendrán peso y resonancia.

### **3. Participación de la sociedad civil en las relaciones Unión Europea-MERCOSUR**

#### **3.1 Importancia de la participación de la sociedad civil en las relaciones birregionales**

Como en cualquier diálogo birregional, la importancia de la participación de la sociedad civil en las relaciones UE-MERCOSUR radica fundamentalmente en que la misma, además de dotar de legitimidad al diálogo, constituye un elemento básico para impulsar la inclusión de la *dimensión social* en la agenda birregional.

En el caso de los procesos de integración que nos ocupan, el desarrollo de políticas exteriores tanto del MERCOSUR como de la UE genera de por sí un ámbito importante para la participación de la sociedad civil a nivel regional, con inmediata proyección birregional. Esto quiere decir que, si bien los actores que participan en este último escenario generalmente coinciden con aquellos que actúan en el ámbito interno de los respectivos bloques de integración, los intereses comunes compartidos por estos actores permiten identificar una dimensión que no se conforma por la 'suma' de dos grupos de la sociedad civil participando, como decíamos, en el desarrollo de las políticas exteriores de sus respectivos bloques regionales; sino que es algo más. Esto es, de una sociedad civil que se sustenta –parcialmente- en otros pilares que construye especialmente en el escenario birregional.

---

<sup>35</sup> La otra área identificada como prioritaria en el DER 2007-2013 es la relativa a la consolidación y aumento de la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y la visibilidad mutuas (€8 millones). Los programas aquí enmarcados tienen como objetivos: a) creación de 10 centros de estudio UE-MERCOSUR y ayudas a la implementación del Plan operativo del sector educativo del MERCOSUR 2006-2010; b) consolidación del sector cinematográfico y audiovisual del MERCOSUR para promover la identidad regional; y c) talleres, seminarios y otras actividades dirigidos a proporcionar experiencia y ayuda en todos los problemas relativos a la integración regional, experiencia de la UE y transferencia de esta experiencia. Finalmente, la tercera prioridad para el período 2007-2013 es la de apoyar la institucionalización del MERCOSUR (€4 millones).

Ahora bien, dada la manera en la que se desarrollan estas relaciones, es en general muy difícil *entender* realmente lo que ‘allí sucede’: la complejidad técnica del diálogo y el lenguaje utilizado por los bloques –que no hacen casi ningún esfuerzo por simplificarlo- aumenta la distancia entre ellos y la sociedad. En este sentido, entendemos que la sociedad civil organizada puede jugar un papel central en, primero, exigir a los bloques que hagan inteligibles sus relaciones; y, paralelamente, *traducir*, acercar e informar a la ciudadanía sobre las decisiones que se toman en este diálogo que por el momento se encuentra muy alejado de la gente y sólo es entendible por unos pocos. Una sociedad civil activa en este escenario UE-MERCOSUR es clave para dotar de legitimidad y de transparencia al diálogo.

En cualquier caso, un aspecto que conviene recordar es que la participación de la sociedad civil no se limita –o no debería limitarse- a las negociaciones del Acuerdo de Asociación. Las relaciones entre la UE y el MERCOSUR trascienden dichas negociaciones y presentan, de hecho, una agenda variada que se ha sostenido desde la creación del MERCOSUR (1991) hasta la fecha con distinta intensidad. Lo que sucede es que la suspensión en 2004 de las negociaciones birregionales supuso un importante cambio para la participación de los diversos actores sociales. Este cambio corresponde fundamentalmente a que, durante los últimos seis años, la agenda birregional se ha vuelto mucho más inestable, sin fechas ni contenidos fijos o –en muchos casos- previsibles. Esta incertidumbre dificulta considerablemente la planificación por parte de las organizaciones de la sociedad civil de las tareas de interlocución e incidencia.

Sin embargo, la realidad también indica que aún durante las negociaciones del Acuerdo de Asociación, la participación de la sociedad civil en el ámbito UE-MERCOSUR ha sido más bien escasa, discontinua y, sobre todo, ha tenido muy poco impacto. Los motivos o razones de esta participación marginal son de lo más diversos; entre los cuales se destacan fundamentalmente seis: a) La escasez de mecanismos específicos birregionales institucionalizados de participación de la sociedad civil (un poco más desarrollados en la UE que en el MERCOSUR, donde son casi inexistentes); b) Las limitaciones sectoriales y funcionales de los pocos espacios institucionalizados; c) El difícil acceso a la información; d) la falta de financiación por parte de los bloques para promover dicha participación; e) La escasez de recursos por parte de las organizaciones sociales interesadas; y f) La ya comentada “complejidad” de las relaciones, que ha llevado incluso a algunos movimientos sociales a perder incentivo e interés.

Con todo ello, creemos que la reactivación de las negociaciones mejoraría la situación actual y repercutiría positivamente en la participación de los movimiento sociales, por cuanto fechas y reglas claras de relacionamiento facilita, al menos, el seguimiento por parte de las organizaciones.

Como hemos dicho, la mencionada ‘reactivación’ no es el único factor que importa. Para profundizar la participación de la sociedad civil y hacerla más efectiva es

fundamental que, como primer paso básico, ambos bloques reconozcan tanto de manera formal como material su importancia y generen, consecuentemente, espacios y mecanismos propicios que faciliten dicha participación. Sobre esto nos ocuparemos a continuación.

### **3.2 Reconocimiento formal y promoción desde las instituciones regionales para la participación de la sociedad civil en el diálogo birregional**

A través de numerosas declaraciones y otros instrumentos, ambos bloques (a veces, desde un espacio más amplio eurolatinoamericano) se han manifestado sobre la relevancia y legitimidad de la participación de actores no gubernamentales en el diálogo birregional a través de diversos instrumentos.

Del lado europeo, uno de los primeros antecedentes importantes al respecto lo encontramos en la Comunicación de la Comisión Europea sobre una nueva asociación UE-América Latina en los albores del siglo XXI del 9 de marzo de 1999<sup>36</sup> donde la comisión reconoce que *“la sociedad civil debería participar en el diálogo para democratizar y desburocratizar la cooperación política”*. Con este antecedente la Comisión Europea organizó el 12 de octubre del 2000, una consulta con la sociedad civil europea sin precedentes (no solo en relación al MERCOSUR, sino en toda la historia de la CE), sobre el futuro Acuerdo de Asociación estratégica con MERCOSUR, que luego se repetiría en 2002. Sin embargo, ha sido el Parlamento Europeo el órgano que mayor apoyo ha demostrado para contar con la participación de actores no gubernamentales en el proceso de formación e implementación de políticas comunitarias; así como – durante la negociación del acuerdo- demandó la reactivación del diálogo político a través de una agenda ampliada con participación de los gobiernos pero también de la sociedad civil<sup>37</sup>.

Por parte del MERCOSUR, existen numerosas declaraciones no sólo de los órganos del bloque, sino también de los Jefes de Estado de los países miembros

---

<sup>36</sup> Comunicación de la Comisión Europea sobre una nueva asociación UE/América Latina en los albores del siglo XXI del 9 de marzo de 1999 - COM (99) 105, no publicada en el Diario Oficial, en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r14004.htm>.

<sup>37</sup> Véase BALBIS, J., “La Participación de la Sociedad Civil en las Negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la UE”, presentación PwP para el Seminario Internacional *“La Participación de la Sociedad Civil en MERCOSUR y en las Negociaciones Comerciales”*, Buenos Aires, 30 de octubre de 2003. Otros instrumentos importantes sobre el reconocimiento de la importancia de la sociedad civil son: La Declaración del Consejo de Desarrollo de la UE adoptada el 10 de noviembre de 2000; “Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina” del 15 de noviembre de 2001; la “Resolución del Parlamento Europeo sobre la Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea: ‘Consenso europeo sobre el desarrollo’” del 15 de diciembre de 2005

del MERCOSUR en ocasión de la celebración de las diversas Cumbres del MERCOSUR resaltando la importancia de la participación de la sociedad civil. Una de las referencias recientes más importantes, la encontramos en el “Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR”, en ocasión a la XXX Reunión del CMC, los días 20 y 21 de julio de 2006, Córdoba, Argentina. Allí, los presidentes “celebraron la consolidación del Programa SOMOS MERCOSUR<sup>38</sup> y enfatizaron que la participación social es central para profundizar el proceso de integración. Manifestaron, asimismo, su beneplácito por la realización del I Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Social, desarrollado en el marco de esta Cumbre y señalaron la importancia de la necesaria continuidad de esta iniciativa de fomento a la participación social”<sup>39</sup>.

Posteriormente en el mismo año 2006, Brasil, en tanto presidencia pro-tempore del MERCOSUR, apoyó la iniciativa pública de la Cumbre Social del MERCOSUR con el objetivo de ampliar y fortalecer la participación ciudadana en el proceso de integración regional y celebró la I Cumbre Social en Diciembre de 2006 en Brasilia. Los mandatarios de todos los países socios del MERCOSUR acogieron la propuesta de que las Cumbres Sociales pasen a constituir una actividad permanente de los movimientos sociales, siendo realizadas en el marco de las reuniones de presidentes. Desde entonces se han realizado ocho ediciones de la Cumbre Social del MERCOSUR. La última, que tuvo lugar entre el 24 y 26 de julio de 2010 en la Isla del Cerrito, Chaco, Argentina, ha sido reconocida por la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR de San Juan, 2 y 3 de Agosto de 2010, en la cual “reafirmaron el compromiso de impulsar la participación y el protagonismo social en el proceso de integración regional, con el objetivo de avanzar en la profundización de sociedades más inclusivas y equitativas en la región”<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> La iniciativa Somos MERCOSUR surgió como respuesta a la demanda de mayor participación en el proceso de integración regional expresada por organizaciones sociales y gobiernos locales. Dicha iniciativa, que fue lanzada por la presidencia *pro tempore* de Uruguay del bloque en el año 2005, tiene como principal objetivo “involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisorios”. Para mayor detalle véase [www.somosMERCOSUR.org](http://www.somosMERCOSUR.org). Cabe aclarar que Somos MERCOSUR tiene vocación de participación de la sociedad civil regional y ese es su objetivo y está coordinado por puntos focales de las Cancillerías de cada país. Si bien este espacio representa un paso más en la democratización de la agenda regional sigue siendo un espacio incipiente, organizado desde los gobiernos de los Estados partes para la participación de la sociedad civil; véase ALEMANY, C. y LEANDRO, B., *Análisis y propuestas para la participación de la ciudadanía en el MERCOSUR*, Uruguay, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre 2006, pp. 26.

<sup>39</sup> Otros instrumentos importantes por parte del MERCOSUR son: “Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR” redactado luego de la XXXIV Reunión del CMC los días 17 y 18 de diciembre de 2007, Montevideo, Uruguay; el Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados”, en ocasión a la XXXV Reunión del CMC el 1 de julio de 2008, Tucumán, Argentina; la Decisión del Consejo del Mercado Común la Dec. CMC 9/95, “Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000”; la Dec. CMC 26/03 sobre “Programa de trabajo del MERCOSUR 2004-2006”;

<sup>40</sup> Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR. 3 de Agosto de 2010:

Por lo demás, las diversas Declaraciones suscritas por los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, de AL y del Caribe, han hecho igual referencia a la necesidad de promover una creciente participación de la sociedad civil en el diálogo eurolatinoamericano, aunque ciertamente no han sido muy elocuentes.

Ahora bien, reconocida formalmente la importancia de la participación de la sociedad civil en el diálogo birregional desde los proyectos de integración, interesa ahora destacar que esas intenciones no se han plasmado con tanta energía en la práctica, existiendo una inmensa distancia entre lo dicho y lo hecho por los bloques regionales. Es decir, esa voluntad retórica casi no se ha traducido en la implementación de medidas concretas que han habilitado una participación más fluida del tercer sector. Sobre todo (y especialmente en el caso del MERCOSUR) por la falta de voluntad para promover la creación de nuevos espacios o para apoyar los ya existentes.

En este sentido, deben diferenciarse los diversos mecanismos según estos sean o no institucionalizados.

Los mecanismos institucionalizados son espacios formalmente creados por los bloques (individualmente o de manera conjunta) mediante los cuales se reconoce y articula la participación ciudadana como parte y dentro del organigrama institucional (sea regional, o bien sea birregional). Este reconocimiento viene acompañado, generalmente, de normas y reglas claras generadas por el o los bloques, respecto a las características y modalidades de cómo se integrará la sociedad civil en el proceso (reglamentos, delimitación de competencias, plazos, etc.). En este contexto, la participación de la sociedad civil se ve legitimada –al menos formalmente- por los bloques regionales que admiten y facilitan su intervención en el diálogo.

Los canales no institucionalizados de participación de la sociedad civil, por el contrario, carecen de dicho reconocimiento formal por parte de los bloques, lo que no obsta a que su participación sea admitida por ellos o que incluso presten asistencia financiera. Además, la falta de acomodamiento dentro de la estructura institucional tampoco impide revestir de legitimidad moral a los actores que participan en esta esfera no institucional; legitimidad que en algunos casos es mayor que la generada en los espacios formales. En cualquier caso, su participación se ubica *fuera* o *al lado* del organigrama formal regional o birregional.

De los mecanismos no institucionalizados en el ámbito UE-MERCOSUR se destacan: los espacios sindicales (sobre todo las Cumbres birregionales Sindicales bi- anuales); el ya mencionado Foro Empresarial UE-MERCOSUR; las actividades llevadas a cabo por ONGs, redes y plataformas; y, finalmente, los *think tanks* y redes académicas.

Se registran cuatro mecanismos institucionalizados en el ámbito UE-MERCOSUR, dos que tienen su 'raíz' en el ámbito birregional; esto es, que han sido creados y promovidos conjuntamente por órganos de ambos bloques: el diálogo entre el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES) y el Comité Económico y Social Europeo (CESE); y las actividades de las cooperativas (sobre todo los encuentros de Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR - RECM, dependiente del GMC- y el Comité de Coordinación de Asociaciones Europeas de Cooperativas –CCACE-<sup>41</sup>). Además, existen otros dos espacios institucionalizados que han sido creados y promovidos unilateralmente por la CE: las "Conferencias (del año 2000 y 2002) sobre los acuerdos de asociación Unión Europea-MERCOSUR y Unión Europea-Chile con representantes de la sociedad civil europea, comunidad empresarial y académica"; y finalmente, los "Diálogos con la Sociedad Civil" (DSC) organizados por la Dirección General de Comercio (DG-Comercio, en adelante) de la CE.

De todos ellos, interesa destacar el diálogo entre el FCES y el CESE<sup>42</sup>. Su interés radica, en primer lugar, en constituir el primer espacio institucionalizado –y aún activo- que ha sido creado y facilitado *conjuntamente* por el MERCOSUR y la UE. En segundo lugar, en caso de llegar a un acuerdo UE-MERCOSUR, ambos órganos conformarían el "Comité Consultivo Mixto CESE-FCES", sobre el cual nos referiremos más adelante.

Posteriormente, estudiaremos con algún detalle los DSC, no sólo por su actualidad, sino por constituir el mecanismo formal más amplio (aunque promovido unilateralmente por la CE) en la esfera birregional. Estos diálogos, como sugeriremos más adelante, podrían –y deberían- reabrirse con el relanzamiento de las negociaciones del Acuerdo de Asociación.

### **3.3 El diálogo entre el FCES y el CESE**

A partir de la firma del ya comentado AMIC se registra una etapa de profundización de las relaciones entre el FCES y la sección de relaciones exteriores del CESE. En efecto, el artículo 19 del AMIC establecía: 1. Las Partes promoverán una cooperación más estrecha entre sus respectivas instituciones, particularmente impulsando la celebración de contactos regulares entre ellas. 2. Esta cooperación se desarrollará sobre la base más amplia posible y en especial a través de: a) cualquier medio que favorezca intercambios regulares de información, inclusive mediante el desarrollo conjunto de redes informáticas de

---

<sup>41</sup> El CCACE ha sido oficialmente reconocido por el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Comité Económico y Social como la representación inter-sectorial común de todas las cooperativas al nivel de la Unión Europea.

<sup>42</sup> Ambos órganos tienen una desequilibrada conformación y cuentan con la representación casi exclusiva los sectores sindical y empresarial.

comunicación; b) transferencias de experiencias; y c) asesoramiento e información.

Es en este contexto que luego de la firma del AMIC, pero antes que el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR, el 16 de diciembre de 1997 se firmó en Montevideo el “Memorando de entendimiento para la cooperación institucional entre el FCES y el CESE”. Este documento declara tener por finalidad el fortalecimiento de las relaciones entre ambos órganos con vistas a la preparación de las condiciones para la creación de una asociación interregional.

Asimismo, el memorando establece que las delegaciones representativas del FCES y del CESE se reunirán de modo ordinario una vez al año, alternativamente en Bruselas y en uno de los países del MERCOSUR (cláusula octava). En la práctica, las llamadas ‘Reuniones birregionales’ se han llevado a cabo con ritmo discontinuo, siendo que en algunos años se celebró más de un encuentro.

Las primeras intervenciones de ambas instituciones (sea de manera conjunta, o unilateralmente pero con previa consulta a su homónimo) han estado centradas en las negociaciones del Acuerdo de Asociación. El 9 de septiembre de 1998 CESE aprobó por unanimidad en su 357 plenario un dictamen de iniciativa titulado “La situación socioeconómica en Chile y sus relaciones con el MERCOSUR y la UE”, donde se evalúa, entre otros temas, las posibles consecuencias del futuro de asociación UE-MERCOSUR.

La importancia de este dictamen radica en que el CESE, previa consulta con el FCES, solicita por primera vez con carácter formal la creación de un comité consultivo mixto CESE-FCES en el marco del futuro acuerdo interregional de asociación (párrafo 6.3), reclamo que luego constituiría una constante y se reiteraría en posteriores pronunciamientos. Por su parte, durante el período en que las negociaciones del Acuerdo de Asociación se mantenían activas, el FCES ha formulado 3 Recomendaciones<sup>43</sup>.

En lo que hace a las Reuniones birregionales FCES-CESE, han habido al menos 12 reuniones durante el período de negociación del Acuerdo de Asociación. Uno de los últimos documentos conjuntos antes de que se suspendan las negociaciones del Acuerdo de Asociación, se registra en 2004, cuando el FCES y el CESE firmaron una Declaración titulada: “*Declaración del FCES-CESE: Prioridad de la sociedad civil organizada en las negociaciones del Acuerdo de Asociación y Libre Comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR*”<sup>44</sup>. La

---

<sup>43</sup> Se trata de la Recomendación MERCOSUR/FCES/XI/Recomendación nro. 1/99 del 22 de junio de 1999 en Río de Janeiro, Brasil; La Recomendación MERCOSUR/FCES/XX/Recomendación nro. 2/02 del 22 de marzo de 2002; y la Recomendación MERCOSUR/FCES/XXVII/Recomendación nro. 1/04 del 25 de junio de 2004 ambas firmadas en Buenos Aires, Argentina.

<sup>44</sup> La Declaración se encuentra disponible en:

[www.eesc.europa.eu/sections/rex/la/areaactivities/MERCOSUR/docs/A\\_F\\_CES3358-2004\\_DOC-INT\\_es.doc](http://www.eesc.europa.eu/sections/rex/la/areaactivities/MERCOSUR/docs/A_F_CES3358-2004_DOC-INT_es.doc).

Declaración vuelve a reiterar su interés por la conformación de un Comité Birregional y expresa reclamos concretos en cuanto a sus competencias iniciales, indicando que *“Las sociedades civiles representadas por el FCES y el CESE apoyan la puesta en funcionamiento del Comité Consultivo Mixto previsto en el proceso negociador, para añadir la dimensión de la sociedad civil estructurada, indispensable en las relaciones entre el MERCOSUR y la UE. El principal cometido de dicho Comité Consultivo será, en un primer momento, efectuar el seguimiento de la aplicación del Acuerdo de Asociación y de su evolución posterior. Deberá ser asociado, además, a la realización de la dimensión social del Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR”* (párrafo 3.3).

Luego del estancamiento de las negociaciones, si bien no se han interrumpido, las actividades conjuntas del FCES y el CESE –sobre todo en lo que hace a presentación propuestas o recomendaciones- han disminuido considerablemente, llevándose a cabo desde entonces tareas vinculadas con el intercambio de información, visitas de delegaciones, seminarios, talleres, etc.<sup>45</sup>. Tras el relanzamiento de las negociaciones no ha habido un pronunciamiento conjunto específico del FCES y el CESE más allá de lo expresado en la Declaración Final del Sexto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada de la Unión Europea y América Latina, realizado entre el 5 y 7 de mayo de 2010 en Madrid. El encuentro en Madrid, organizado por el CESE, contó con la participación de representantes del FCES así como de otros foros y consejos consultivos latinoamericanos. La Declaración Final afirma que “ven con expectativa el relanzamiento de las negociaciones entre la UE y MERCOSUR y auspician que se establezca un calendario que pueda desembocar en la firma de un Acuerdo de Asociación entre ambas regiones”. Asimismo “solicitan el establecimiento inmediato de mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de negociación en curso, incluido el que se ha acordado relanzar entre la Unión Europea y MERCOSUR”<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Así, entre el 20 y 24 de noviembre de 2006, en el marco del programa *“Promoción de la dimensión socioprofesional del MERCOSUR”*, una delegación de representantes del FCES realizó una “visita de estudio con el objetivo de intercambiar información y profundizar el conocimiento acerca de la dinámica de funcionamiento de las instituciones europeas. Asimismo, el 18 y 19 de julio de 2007 se llevó a cabo el Seminario conjunto organizado por el CESE y por el Consejo para el desarrollo económico y social de Brasil (CDES) titulado: *“La UE y MERCOSUR: ¿qué contribución pueden aportar las instituciones de la SC al desarrollo nacional y regional?”*. Posteriormente, del 12 al 15 de febrero de 2008, una delegación del FCES participó de un seminario organizado por el CESE en Bruselas con el objetivo de dar seguimiento a las negociaciones birregionales. Además de participar del seminario, representantes del FCES se reunió con representantes del Parlamento Europeo y de la DG-Relex, Unidad MERCOSUR.

<sup>46</sup> [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/declaracion\\_final\\_madrid\\_es.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/declaracion_final_madrid_es.pdf)

## 4. La “Evaluación de Impacto sobre Sustentabilidad” del Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR: ¿cómo y dónde se insertan los Diálogos con la Sociedad Civil?

Como hemos adelantado, los DSC constituyen el mecanismo más amplio de participación de la sociedad civil en el plano UE-MERCOSUR. Para comprender la dinámica de los DSC, haremos previamente especial referencia a las Evaluaciones de Impacto sobre Sustentabilidad (EIS, en adelante), las cuales constituyen una de las herramientas principales de trabajo de estos diálogos.

### 4.1 Evaluación de Impacto sobre Sustentabilidad: Aspectos generales

Desde 1999 la DG-Comercio de la CE realiza EIS por cada acuerdo birregional o multilateral de comercio que la UE negocia o lleva a cabo. En relación a la negociación de asociación UE-MERCOSUR, la DG-Comercio ha contratado a la Universidad de Manchester que, junto a otras entidades, han realizado las EIS, elaboración que se dividió en dos fases: Durante la “fase I” se elaboró un informe general y tres sectoriales: forestal, agricultura y automotor<sup>47</sup>. Siguiendo la misma estructura, durante la “fase II” se elaboró un informe general y otros dos sectoriales: facilitación del comercio y servicios financieros<sup>48</sup>. El proceso de investigación se ha desarrollado en dos años y medio, comenzando en junio de 2006 y finalizando en diciembre de 2008<sup>49</sup>.

En cuanto a la metodología de estos estudios, las EIS parten del *análisis causal en cadena*; adopta el llamado *modelo de Copenhague* (el cual cuantifica parámetros sociales y medioambientales) y comprende de cinco elementos o ítems principales: a) Escrutinio y exploración; b) Simulación de escenarios; c) Evaluación de impactos; d) Evaluación de medidas alternativas de prevención, mitigación y mejoramiento; y e) Consulta a los actores involucrados

Bajo esta estructura, los informes globales y sectoriales analizan el impacto social, económico y medioambiental que tendría la firma de un Acuerdo de Asociación, haciendo una comparación entre el escenario actual de intercambio comercial (definido como *Línea de Base*) y un escenario de liberalización absoluta del comercio.

---

<sup>47</sup> Como veremos, los informes de la “fase I” han sido presentados en tres momentos momento distintos dependiendo el grado de desarrollo de los mismos: julio de 2006 (Informe inicial); diciembre de 2006 (Informe de mitad de ciclo); y julio 2007 (informe final).

<sup>48</sup> Los informes de la “fase II” han sido también presentados en tres estadios: abril 2008 (Informe inicial); julio 2008 (Informe de mitad de ciclo); y noviembre 2008 (informe final). Para mayor detalle del cronograma de presentaciones, véase <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/meetdetails.cfm?meet=11264>.

<sup>49</sup> Todos los informes y minutas de los encuentros se encuentran disponibles en [www.sia-trade.org/MERCOSUR/](http://www.sia-trade.org/MERCOSUR/).

Las EIS han sido los documentos de referencia y objeto de trabajo de los DSC relativos a las relaciones UE-MERCOSUR, espacio en el cual las organizaciones sociales han intentado contribuir y enriquecer el contenido de dichas evaluaciones. Por ello, y por su importancia de cara a la futura participación de la sociedad civil euro-mercosureña, presentaremos a continuación los rasgos y características principales de estas evaluaciones.

## **4.2 Fase I de la Evaluación de Impacto sobre Sustentabilidad**

### **4.2.1 Informe inicial**

El informe inicial, presentado el 18 de julio de 2006, carece de contenido sustancial y se dedica fundamentalmente a referenciar los ya comentados aspectos metodológicos, anunciando la técnica econométrica a utilizar en la evaluación.

Asimismo, se avoca a describir los distintos componentes que tomará en cuenta los diversos estadios del estudio. En tal sentido, además de hacer un breve repaso acerca de la historia y actualidad de las relaciones comercial entre la UE y el MERCOSUR –denominado, como hemos explicado, *línea base*–, identifica y enuncia los tres sectores considerados ‘claves’ que, por su importancia, recibirán estudios específicos durante esta fase: sector agrícola, forestal y automotor.

Finalmente, cabe dejar apuntado que, durante esta fase, el sector servicios recibe insuficiente desarrollo debido a que, entre otros motivos, es un sector dependiente de otras variables difíciles de ponderar en el sistema econométrico –como la estabilidad política interna y la regulación normativa–.

### **4.2.2 Informes de mitad de ciclo**

Los informes de mitad de ciclo, presentados el 19 de diciembre de 2006 contienen los primeros resultados provisionales –de naturaleza sustancial– de la evaluación, con miras a abrir un proceso dinámico de consulta y debate con las partes interesadas. Como aspecto positivo de estas evaluaciones, debe señalarse que se reúne en un solo informe (el global) gran cantidad de datos y estadísticas económicas –hasta el momento dispersos– de manera coherente.

Conforme la metodología propuesta, las EIS global y los estudios sectoriales contrastan la *línea base* con una situación de liberalización del comercio absoluta, sin considerar otros grados menores de liberalización. Una vez más, se registra que incluso las evaluaciones sectoriales reciben un tratamiento marcadamente ‘macro’, sin analizar, por ejemplo, el potencial impacto –tanto positivo como negativo– que el futuro acuerdo podría tener en determinadas comunidades o

zonas geográficas. Mención especial merece el EIS-sector agrícola, en el cual se menciona solo superficialmente las implicancias que el futuro acuerdo podría tener sobre la producción de biocombustibles.

#### **4.2.3 Informes finales**

Los informes finales de la EIS han sido presentados el 19 de julio de 2007. En este estadio se registra que muchas de las cuestiones que se han incorporado al informe final, no han contado con un estudio satisfactoriamente profundo y numerosas recomendaciones hechas durante el proceso de consulta de los anteriores informes, han sido desatendidas.

Estos incluyen resultados –también, poco desarrollados- de: a) oportunidades de mitigación de efectos negativos; y b) potenciación de efectos positivos. Sobre esta base, se presenta una serie de propuestas de medidas de acompañamiento.

En cuanto a los resultados obtenidos en estos informes, no hubo sorpresas respecto a lo anticipado en los informes de mitad de ciclo: En términos económicos, el Acuerdo de Asociación daría ganancias relativas para los dos bloques (mucho más marcadas en el MERCOSUR).

Asimismo, el mayor impacto social negativo en el MERCOSUR se daría sobre a) el empleo en la industria manufacturera (asociado con presión sobre los salarios); b) los programas sociales, de salud y educación debido a la reducción en los ingresos de los gobiernos; y c) la mano de obra cualificada y el nivel tecnológico, que afectaría el desarrollo industrial.

En cuanto al impacto medioambiental, en el MERCOSUR, se detectan a) una posible mejora en los servicios medioambientales, sujetos a una efectiva regulación; b) aumento en la contaminación del agua, debido al incremento en la actividad agrícola y de alimentos procesados; y c) un negativo impacto en la biodiversidad, exacerbada por el incremento de la demanda por parte de la UE de biocombustibles, especialmente en Brasil.

Respecto a las oportunidades de mitigación de los efectos negativos, las propuestas fueron las siguientes:

- La UE y el MERCOSUR deberían iniciar negociaciones sobre qué políticas deben tomarse para mitigar los efectos negativos del desempleo (tratado en la sección *“Adjustment Cost Mitigation”*).

- Realizar un estudio del impacto regulatorio (*Regulatory Impact Assesment*) sobre las normas internas e internacionales que puedan afectar los flujos de mercado y de inversión. Este estudio debería contar con la participación de todas las partes interesadas.

- La UE y el MERCOSUR deberían crear una Unidad de Evaluación y Monitoreo Medioambiental Estratégico (*Strategic Environmental Assessment and Monitoring Unit*, SEAMU), encargada de monitorear las consecuencias medioambientales del Acuerdo de Asociación. Estos resultados deben ser relacionados con los impactos sociales y económicos del acuerdo.

- La UE y el MERCOSUR deberían crear una Comisión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (*Commission on Trade and Sustainable Development*, CTSD), de carácter permanente y como parte de las negociaciones comerciales finales entre ambos bloques. Su objetivo sería el de monitorear el desarrollo del acuerdo. La SEAMU debería ser un subórgano dentro del CTSD.

- La UE y el MERCOSUR deben reforzar su apoyo a aquellos mecanismos multilaterales que traten el cambio climático y la diversidad biológica. Este apoyo debería incluir un acuerdo de cooperación entre ambos bloques relativo a biocombustibles. También podría incluir temas sobre reducción de emisión de gases en el MERCOSUR, conforme las directrices del Protocolo de Kyoto.

### **4.3 Fase II de la Evaluación de Impacto de Sustentabilidad**

#### **4.3.1 Informe inicial**

El informe inicial de la fase II fue presentado el 28 de abril de 2008 y mantuvo las características del informe inicial de la fase I. El informe propone la metodología a utilizar durante este período, provee de información general sobre las relaciones UE-MERCOSUR –con estadísticas más actualizadas que las utilizadas en los informes previos-, e identifica las cuestiones y sectores claves que se estudiarán a lo largo de la fase II.

Así, en base a los resultados obtenidos durante la fase I, los estudios de esta fase se dividirán en 3 informes: un informe general, que actualizará los resultados obtenidos durante la fase I (incluyendo los estudios sectoriales y teniendo en cuenta para ello las recomendaciones formuladas por la sociedad civil); un informe sobre facilitación de comercio; y un informe sobre servicios financieros.

#### **4.3.2 Informes de mitad de ciclo**

Los informes EIS de mitad de ciclo fueron presentados el 15 de julio de 2008 y esbozan los resultados iniciales de esta fase del proceso.

De dichos informes se destacan dos aspectos fundamentales. En primer lugar, el informe global analiza las nuevas condiciones de la economía mundial, concluyendo que las nuevas tendencias afectarán la magnitud potencial de los

impactos de la liberalización del comercio UE-MERCOSUR en una serie de ámbitos, sobre todo en los servicios financieros.

En segundo lugar, se incluye por primera vez un análisis respecto al papel que pueden jugar los programas de cooperación europea en el MERCOSUR, en especial en relación a la promoción de la integración regional. El análisis de dicho factor, había sido solicitado en reiteradas ocasiones por la sociedad civil durante los DSC de la fase I como veremos más adelante<sup>50</sup>.

Una vez más, si bien se valora como positivo la incorporación de este y otros temas y sectores que habían estado ausentes en las EIS anteriores (entre ellos, los biocombustibles), hubiera sido recomendable que los mismos cuenten con un mayor desarrollo analítico.

### **4.3.3 Informes finales**

Las EIS finales, que han sido presentados el 24 de noviembre de 2008, incorporan las principales conclusiones respecto a los tres estudios sectoriales llevados a cabo durante la primera fase. Asimismo, los resultados generales arrojados no presentan mayores sorpresas respecto a los de la fase I. En términos económicos, la liberalización plena acarrearía beneficios económicos para ambos bloques, aunque bastante modesto para la UE, puesto para este bloque, la liberalización absoluta tendría como resultado un incremento del bienestar económico del orden del 0,1%. Lo mismo sucedería en los países del MERCOSUR que, con la excepción de Paraguay, la ganancia proyectada de bienestar económico es bastante modesta. Los impactos ambientales y sociales de la liberalización serían tanto positivos como negativos, mucho mayores en el MERCOSUR en ambas áreas.

A través de un enfoque ciertamente acertado, las medidas preventivas, de mitigación y de potenciación son presentadas y divididas acorde a los tres pilares que conformarían el Acuerdo de Asociación. Entre las recomendaciones hechas en las EIS, se destacan:

*- Medidas del pilar comercial:*

- El cronograma de reducción de aranceles y restricciones de cupos para productos sensibles desde el punto de vista ambiental y de biodiversidad debe estar supeditado al cumplimiento de una serie de criterios de sustentabilidad.

- Entre las sugerencias de adopción de medidas de facilitación del comercio, se destacan: a) establecer un Comité conjunto de aduanas y facilitación del

---

<sup>50</sup> Además de la cooperación, el informe global abarca a otros aspectos que también habían sido objeto de reclamo por la sociedad civil, tales como procesos de cambio existentes en lo que hace a los medios de vida rurales, bienestar animal, entre otros. Las recomendaciones de la sociedad civil se encuentran disponibles en <http://www.sia-trade.org/MERCOSUR/consultation/>.

comercio; b) armonizar los procedimientos de aduanas a través de la adopción de normas internacionales; y c) mejorar los sistemas de ventanilla única (en especial en los países con sistemas menos desarrollados).

- Incluir un capítulo relativo al comercio y al desarrollo sostenible en el pilar comercial del Acuerdo de Asociación

- Una declaración de ambas partes de su intención de ratificar las normas correspondientes de la OIT.

- Establecimiento de un Foro EIS del Comercio UE-MERCOSUR, encargado de vigilar los impactos sociales y medioambientales del Acuerdo UE-MERCOSUR. Este órgano permitiría efectuar consultas periódicas con la sociedad civil en la UE y el MERCOSUR, y debería presentar informes periódicos y transparentes a las reuniones de alto nivel del Acuerdo de Asociación UE – MERCOSUR.

- Un comité conjunto de información acerca de las consecuencias medioambientales de una mayor producción de combustibles en la UE y el MERCOSUR.

- *Medidas del pilar político y del pilar de cooperación*

- Apoyo al fortalecimiento de capacidades de política reglamentaria en el MERCOSUR.

- Apoyo al establecimiento de un Foro UE-MERCOSUR del sector automotor, con el objeto de fortalecer la cooperación entre los sectores público y privado.

- Apoyo técnico y formación para el desarrollo de sistemas perfeccionados de evaluación de la adecuación de las garantías ofrecidas por las PYMES.

Asimismo, se recomienda a los países del MERCOSUR reforzar la normativa medioambiental para compensar los impactos negativos de la conversión forestal y de la expansión de la producción agrícola.

En líneas generales, los informes se caracterizan por proporcionar resultados generales que traslucen y confirman en fórmulas económicas las consecuencias lógicas y esperables de la liberalización del comercio entre la UE y el MERCOSUR: en términos macroeconómicos, en el bloque sudamericano, se vería favorecido el sector agrícola y perjudicado el sector industrial; en tanto que lo opuesto sucedería en Europa: la industria se favorecería mientras que el sector agrícola sufriría un retroceso. Los impactos económicos, sociales y medioambientales –tanto positivos como negativos- son muchos más marcados en el MERCOSUR. En la UE, cuantitativamente, dichos impactos son mínimos<sup>51</sup>.

En general, puede afirmarse que muchas de las medidas preventivas, de mitigación y de potenciación propuestas son relativamente básicas y no cuentan con el grado de desarrollo esperable de un proceso que ha sido tan largo. Igual

---

<sup>51</sup> Sin embargo, debe decirse que, sobre todo las EIS sectoriales cuentan con un grado de desarrollo mayor de muchos otros EIS que la DG-Comercio lleva cabo respecto a otras negociaciones de tratados de libre comercio.

apreciación han hecho recientemente los Servicios de la Comisión Europea, en el Documento de Posicionamiento sobre los estudios EIS, publicado en julio de 2010. El documento señala que las recomendaciones (y medidas preventivas) hechas en los informes EIS son de excesivo carácter general y expresamente puntualiza que hubiera sido deseable que dichas recomendaciones se enfocaran más en medidas específicas dentro sectores concretos<sup>52</sup>.

Además, en lo que hace al aspecto metodológico, la extremada cuantificación de los datos podría suponer el riesgo de dejar a fuera del ámbito de estudio, o restarle profundidad, a otras variables importantes para conocer el impacto real de la liberalización del comercio. En este sentido, se ha traslucido una cierta incapacidad para analizar datos no cuantificables. El escaso desarrollo del sector servicios pareciera sostener dicha afirmación. Por otra parte, es cuestionable la falta de inclusión consistente de Venezuela en las EIS (que se encuentra en proceso de incorporación al bloque MERCOSUR<sup>Reño</sup>)<sup>53</sup>.

#### **4.4 Los “Diálogos con la Sociedad Civil”: Aspectos generales y dinámica**

En 1999, la DG-Comercio de la Comisión Europea ha puesto en marcha un mecanismo de consulta llamado ‘*Diálogo con la Sociedad Civil*’ sobre la política comercial de la UE, bajo el cual se realizan sesiones de consulta durante el proceso de elaboración de las EIS y como parte integral de las mismas, así como sesiones de información sobre las negociaciones comerciales en curso.

El fin último de las sesiones del DSC relativas a los EIS consiste fundamentalmente en consolidar las EIS finales teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la sociedad civil durante el mencionado proceso de consulta y que las mismas se transformen en una herramienta útil para los negociadores del acuerdo.

En particular, los objetivos declarados por la DG-Comercio de los DCS son cuatro: a) fomentar una amplia consulta a los diversos sectores de la sociedad civil; b) Tomar en cuenta las preocupaciones de la sociedad civil respecto a las políticas comerciales de la UE); c) Mejorar la formulación de políticas comerciales de la UE mediante diálogo estructurado y cualitativo; y d) Mejorar la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*).

---

<sup>52</sup> El Documento de Posicionamiento de los Servicios de la CE se encuentra disponible en [http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib\\_section.cfm?langId=fr&sec=168&](http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?langId=fr&sec=168&)

<sup>53</sup> La inclusión de Venezuela en las EIS es un tanto desordenada, figurando ciertas estadísticas económicas, y brillando por su ausencia en muchos otros casos.

En relación a las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR, la DG-Comercio ha organizado durante el período de elaboración del EIS un total de seis encuentros (entre diciembre de 2006 y noviembre de 2008), celebrados todos en Bruselas, en los cuales representantes de la Universidad de Manchester y de la CE han presentado de manera oral los resultados de los informes en los tres estadios preestablecidos según el grado de desarrollo de los mismos (inicial, de medio ciclo y final)<sup>54</sup>. Los informes se encontraban disponibles con antelación en el portal de la DG-Comercio y en una página Web específica sobre las EIS administrada por la Universidad de Manchester<sup>55</sup>. En varias ocasiones, estos informes eran accesibles sólo un día antes de la reunión. Adicionalmente, se realizó una consulta regional en Montevideo en mayo de 2008.

En dichas reuniones podrían participar –previa inscripción- representantes las organizaciones de la sociedad civil interesadas, cualquiera sea el sector que representen. Durante los encuentros (que se extendían alrededor de dos horas) los participantes podrían formular comentarios, preguntas y recomendaciones sobre diversos aspectos de las EIS<sup>56</sup>. Con posterioridad a la reunión, se fijaba un plazo dentro del cual los actores interesados (hayan participado de la reunión o no) podían presentar comentarios y recomendaciones por escrito. El idioma de trabajo era el inglés, con traducción simultánea al francés y sólo en un caso se contó con traducción simultánea a otros idiomas, incluido el español.

De esta manera, y aún con todas las reservas que mencionaremos a continuación, quedaba constituido –aunque sustentado unilateralmente por la CE- el mecanismo institucionalizado más amplio de participación de la sociedad civil en el escenario birregional. Decimos esto puesto que en el esquema de los DSC, la intervención de los actores sociales no tiene limitaciones sectoriales, como sí presentan los otros dos canales institucionalizados -aunque poco activos- aún existentes: los Diálogos FCES-CESE (cuya participación está limitada al sector laboral-empresarial); o los Encuentros RECM-CCACE (cuya participación está limitada el sector de cooperativas).

#### **4.5 Valoración de los “Diálogos con la Sociedad Civil”**

Las reflexiones que caben sobre los DSC, son múltiples. Como aspecto positivo se destaca, en primer lugar, un rasgo que ya hemos señalado anteriormente: los DSC constituyen el único mecanismo de participación amplia en el cual todos los actores y sectores interesados podrían participar. Aún las organizaciones que no

---

<sup>54</sup> Cabe mencionar que el 20 y 21 de mayo en Montevideo, Uruguay, se llevó a cabo un taller organizado por la CE en el cual se presentó a la sociedad civil MERCOSUReña los rasgos generales de las EIS.

<sup>55</sup> Véase [www.sia-trade.org/MERCOSUR/](http://www.sia-trade.org/MERCOSUR/).

<sup>56</sup> Las listas de participantes en los DSC se encuentran disponible en <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/meetlist.cfm>.

participaran en las reuniones, contaban con la posibilidad de suscribir comentarios por escrito con posterioridad a dichos encuentros. Otro aspecto que merece ser destacado por ser central para la participación de la sociedad (y que es tan deficiente en otros ámbitos de las relaciones birregionales) es el fácil acceso a la información y a los documentos relacionados con los DSC y las EIS –aunque con muy poca antelación-, contando con una página Web específica actualizada y bastante completa.

Además, las EIS han reunido en un solo cuerpo de investigación, mucha información (sobre todo estadísticas macro-económicas) que se encontraba dispersa hasta el momento, facilitando así el análisis empírico para el trabajo de incidencia de las organizaciones sociales. En general, debe reconocerse que estas estadísticas han sido actualizadas conforme transcurría el proceso de elaboración de informes. Asimismo, el grupo de investigadores (liderados por la Universidad de Manchester) ha demostrado a lo largo del proceso una progresiva apertura y flexibilidad para incorporar en sus conclusiones, las recomendaciones hechas por la sociedad civil. Esto se ve claramente en el informe final de la fase II<sup>57</sup>.

Sin embargo, existen numerosas cuestiones que plantean una evidente preocupación. En primer lugar, es importante resaltar que los DSC con un mecanismo implementado unilateralmente por la UE y específico respecto a la política comercial, por lo tanto, otros aspectos como la cooperación al desarrollo y el dialogo político no son directamente abordados en estos DSC. En segundo lugar, las sesiones del DSC tienen lugar casi exclusivamente en Bruselas, lo cual es una limitante para una participación más amplia.

Han existido asimismo obstáculos logísticos que pueden parecer superficiales, pero conviene no minimizarlos en tanto se han convertido en obstáculos importantes para la participación de la sociedad civil. En muchas ocasiones los extensos informes objeto de consulta (alrededor de 200 páginas los globales y 100 cada uno de los sectoriales) se encontraban disponibles sólo un día antes de las reuniones (en algunas oportunidades, domingos), en inglés y sólo los informes ejecutivos eran traducidos al español y a veces al portugués; e incluso en algunas ocasiones, las traducciones se hicieron con posterioridad a las reuniones.

Dicho esto, hay un cuestionamiento aún más importante y que es de carácter ‘temporal’. El proceso de consulta ha comenzado casi dos años después que las negociaciones birregionales habían sido suspendidas (julio de 2006) y ha concluido a finales del 2008, sin haber existido durante este transcurso, ninguna señal de posible reapertura de las negociaciones.

---

<sup>57</sup> En particular, se destaca la inclusión de numerosas recomendaciones hechas por ALOP respecto a aspectos de la cooperación y a la necesidad de incorporar y/o profundizar el estudio de ciertos sectores. Las recomendaciones de ALOP están disponibles en [http://www.observatoriouaalop.eu/wcm/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=83](http://www.observatoriouaalop.eu/wcm/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=83).

Dicha 'temporalidad' convierte en superfluas muchas de las recomendaciones hechas para los pilares político y de cooperación (las que, conceptualmente, son bienvenidas), puesto que, como ya hemos mencionado, estos capítulos ya se encontrarían consolidados y acordados.

Respecto al pilar comercial es evidente que, con el relanzamiento de las negociaciones en 2010, la llamada *línea base* será considerablemente distinta a la ponderada hace cuatro años (cuando se han comenzado estas evaluaciones), por lo que muchos resultados podrían variar. En este sentido, el Comisario de Comercio de la CE ya ha anunciado que se realizará un estudio económico adicional, dada la necesidad de actualizar la modelación económica realizada por las EIS sobre la base de escenarios más realistas. En particular, ha expresado la conveniencia de que tanto a la *línea de base*, como a los escenarios de liberalización comercial, contemplen grados menores de liberalización y no sólo la liberalización total del comercio (como se hace en las EIS).

En suma, los DSC constituyen, en teoría, un escenario importante de participación de la sociedad civil con varios aspectos positivos. Su amplitud, relativa transparencia, rigurosidad científica del objeto de consulta y su institucionalidad (la cual ayuda a potenciar el elemento de previsibilidad tan importante para el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil) son algunos de los aspectos que lo convierten en el mecanismo específico más avanzado que haya existido en el diálogo entre la UE y el MERCOSUR.

Sin embargo, muchas de estas bondades teóricas se han visto opacadas por la manera que, en la práctica, este espacio se ha desarrollado. Es decir, este mecanismo participativo es más una promesa que una realidad y su idoneidad será mayor cuanto menor sea la distancia entre lo prometido y lo cumplido.

#### **4.6 La reapertura de las negociaciones y los “Diálogos con la Sociedad Civil” como ventana de oportunidad**

La relevancia de lo estudiado radica fundamentalmente en que la reapertura de las negociaciones del Acuerdo de Asociación birregional, podría –y debería- dar lugar a la actualización de las EIS y, en consecuencia, de los DSC. Esta actualización no sería inédita; por el contrario, bajo el esquema de estos diálogos se han actualizado y dado seguimiento, por ejemplo, a las EIS de los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs, por sus siglas en inglés)<sup>58</sup>.

Es así que la valoración y análisis crítico sobre los DSC se ha elaborado bajo el entendimiento de que, en primer lugar, su estudio tiene plena vigencia; y, en

---

<sup>58</sup> Véase <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/meetdetails.cfm?meet=11313>.

segundo lugar, es posible el perfeccionamiento de muchos de los aspectos negativos del mecanismo que hemos descrito. Entendemos que estos aspectos deben tenerse en cuenta para poder cuestionar y prevenir estas deficiencias ante una eventual reapertura de los DSC sobre las negociaciones UE-MERCOSUR.

En definitiva, sería aconsejable que tras el relanzamiento de las negociaciones, se revisen las EIS tal y como ya ha expresado el Comisario de Comercio de la CE y, sobre todo, se reformulen las recomendaciones y conclusiones que ya han sido puestas a consideración de las organizaciones de la sociedad civil. Además, sería la única manera de cumplir realmente una de las aspiraciones de los DSC de mejorar la formulación de políticas comerciales de la UE mediante un diálogo estructurado y cualitativo con el llamado tercer sector.

En suma, consideramos absolutamente válida la exigencia por parte de la sociedad civil de que se lleve a cabo la revisión de las EIS y se asegure la continuidad de los DSC para poder incidir, esta vez sí, mientras se encuentre activo el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación. Naturalmente, se enriquecerían la pluralidad del debate si los encuentros se llevasen a cabo no sólo en Bruselas, sino también en los países miembros del MERCOSUR. A nuestro entender, sería importante que las organizaciones involucradas en el diálogo birregional incluyan estas demandas en su trabajo de incidencia.

## **5. Reflexiones finales sobre el futuro de las relaciones Unión Europea-MERCOSUR. Algunas propuestas iniciales para una participación de la sociedad civil más efectiva en el diálogo birregional**

Las relaciones entre la UE y el MERCOSUR en los últimos 20 años han transitado fases de avance, estancamiento e incluso retroceso. La mayoría de los motivos *objetivos* que dieron lugar al último período de estancamiento no parecen haber desaparecido. En verdad, respecto a las ofertas bajo el pilar comercial, ninguno de los bloques ha expresado voluntad decisiva que permita confiar en que los interlocutores estarían dispuestos a mejorar sustancialmente las condiciones y el grado de liberalización del comercio, sobre todo respecto a los llamados 'productos sensibles'. El argumento de la 'condicionalidad Doha', por su parte, no parece superado y hasta el momento tampoco se han dado señales convincentes de que sin acuerdo multilateral, el Acuerdo de Asociación birregional sería viable.

Sin embargo, algunos factores han contribuido a la decisión anunciada durante la Cumbre de Madrid 2010 de relanzar las negociaciones. Por un lado, en algunos sectores, el convencimiento de que el extenso período de letargo bajo el cual habían estado sometidas las relaciones birregionales, está llegando a su fin. Las declaraciones y señales políticas previas a la Cumbre, y la coincidencia de las

presidencias de Argentina y de España de sus respectivos bloques regionales, fueron fundamentos sólidos al más alto nivel político para llegar al acuerdo de reabrir las negociaciones. La prolongada agonía de la Ronda de Doha lleva cada vez más a los bloques a buscar alternativas para asegurar reglas claras de comercio; y el regionalismo aparece como la segunda mejor opción, al menos para los europeos. Todo esto acompañado por un sector empresarial que presiona para la pronta conclusión de un acuerdo como herramienta para combatir la actual crisis económica.

Todas estas 'señales' parecen compartir un motivo principal sobre el cual descansa dicho optimismo: *la necesidad de poner fin a un estado de incertidumbre*. Esta falta de certeza afecta el futuro de las relaciones UE-MERCOSUR y alerta cada vez más a los líderes políticos, empresarios y negociadores.

Los movimientos sociales y actores de la sociedad civil no han sido ajenos a los efectos de esta indefinición. Sucede que la falta de agendas estipuladas y previsibles ha afectado considerablemente la dinámica de actuación de las organizaciones de la sociedad civil que han demostrado ser relativamente más activas durante la etapa de negociación del Acuerdo de Asociación que durante el período de estancamiento. Esto es especialmente cierto en el caso de los ámbitos institucionalizados *clásicos*, como demuestran la menor intensidad de encuentros y tareas realizadas por el FCES-CESE y la RECM-CCACE luego del 2004. Dicho de otra manera, ha quedado demostrado que existe un posicionamiento sustancialmente distinto –no solo formal o cuantitativo- de la sociedad civil según exista o no negociaciones del Acuerdo de Asociación. Claro está que cualquier grado de involucramiento alcanzado ha sido conquistado casi exclusivamente por los actores sociales, puesto que los bloques han hecho muy pocos esfuerzos para integrar a la sociedad civil en el diálogo birregional.

En el actual contexto de reapertura de negociaciones, nos animamos a compartir y sugerir una serie de propuestas iniciales concretas que podrían formar parte de la agenda de trabajo y reclamo de las organizaciones de la sociedad civil que profundizarían y facilitarían su participación en el diálogo birregional.

En el corto plazo, entendemos que los DSC podrían constituir una buena plataforma para el desarrollo de estas actividades, por lo que sería recomendable que las organizaciones sociales exijan la continuidad de este espacio y su perfeccionamiento (considerando las críticas realizadas anteriormente).

En el mediano y largo plazo, formulamos una primera propuesta básica: la creación de una página Web 'UE-MERCOSUR'. Esta página, actualizada y con acceso a los documentos relevantes en distintos idiomas, sería esencial para combatir la ya criticada falta de transparencia y de información.

Además, los negociadores deberían incorporar en la agenda de negociación la creación de un Comité Birregional de carácter permanente, que mantenga algunas de las características del anhelado ‘Comité Consultivo mixto CESE-FCES’ pero con representación más amplia. En este sentido, podría pensarse en una representación equilibrada de al menos cuatro sectores: sindical, empresarial, economía social (conformado el sector campesino, de cooperativas, agricultura familiar, etc.); ONGs y centros académicos<sup>59</sup>.

Dicho Comité podría ser consultado semestralmente sobre los tres pilares que sostienen las relaciones UE-MERCOSUR: cooperación (cuyos documentos de referencia podrían ser los Documentos de Estrategia Regional); comercial (cuyos documentos de referencia podrían ser los documentos de negociación y las EIS<sup>60</sup>); y político<sup>61</sup>.

Finalmente, e independientemente de la suerte de las negociaciones del acuerdo, conviene insistir que la participación de la sociedad civil no se limita y no debería estar condicionada por dichas negociaciones puesto que, como hemos visto, las relaciones UE-MERCOSUR no se agotan allí (y, en efecto, siguen activas en los tres planos político, comercial y de cooperación)<sup>62</sup>.

El relanzamiento de las negociaciones constituye una oportunidad propicia para repensar y reflexionar sobre estos temas. Es decir, respecto a cuáles son los pasos a seguir para que las organizaciones de la sociedad civil alcancen un grado de incidencia trascendente en las relaciones UE-MERCOSUR; y, en particular, para convertirse en un actor catalizador hacia la promoción de una integración birregional en términos más justos y sostenibles. Esperamos que estas páginas contribuyan a este debate.

---

<sup>59</sup> Dicha propuesta de representación sectorial es tomada fundamentalmente de ALEMANY, C. y LEANDRO, B., “Análisis y propuestas para la participación de la ciudadanía en el MERCOSUR”, *op. cit.*

<sup>60</sup> La propuesta antes mencionada de creación de un ‘Foro EIS del Comercio UE-MERCOSUR’ va en igual sentido.

<sup>61</sup> Asimismo, para el desarrollo de las competencias y funciones de nuevos mecanismos de participación, es conveniente considerar otros modelos de participación que no pertenecen al ámbito de relaciones inter-regionales pero que pueden aportar ideas y elementos novedosos. Por ejemplo, se destaca el considerable grado de desarrollo de la participación de organizaciones de la sociedad civil en consultas articuladas por la Sección de ONGs del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA, por sus siglas en inglés) de la ONU en relación al Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés).

<sup>62</sup> Baste con mencionar en este sentido el importante crecimiento del intercambio comercial birregional en los últimos años (que ha crecido un 57% del 2000 al 2007) o en materia de cooperación, de tal suerte que para período 2007-2013 se han asignado, como ya hemos dicho, €50 millones en el Documento de Estrategia Regional (DER) y €274 millones en los Documentos de Estrategia Nacional (DEN) correspondientes a los Estados partes del MERCOSUR.

## 6. Anexo: Relaciones de comercio e inversión entre la Unión Europea y el MERCOSUR.

<b>Diferencias entre la UE y el MERCOSUR</b>	
<b>Superficie</b>	La del MERCOSUR es 3 veces superior a la de la UE
<b>Población</b>	La UE cuenta con el doble de población que el MERCOSUR
<b>PIB</b>	El de la UE es 10 veces superior al generado por los 4 países del MERCOSUR.
<b>PIB per cápita</b>	El de la UE 6 veces superior al del MERCOSUR
<b>Comercio internacional</b>	La UE representa el 21%, mientras que el MERCOSUR el 3%

Desde el punto de vista comercial, digamos que el MERCOSUR ha sido tradicionalmente el socio comercial latinoamericano más relevante de la UE, y con un potencial de crecimiento significativo. La UE es su segundo socio comercial después de EE.UU.<sup>63</sup> y el comercio con la UE representa en torno al 19,6% de su comercio internacional total (21% de sus exportaciones y 18,6% de sus importaciones), mientras que para la UE supone apenas el 3% de su comercio extracomunitario total (3,3% de sus importaciones y 2,6% de sus exportaciones). Se trata de cifras y porcentajes modestos si se tienen en cuenta los datos globales del comercio exterior europeo<sup>64</sup>. El MERCOSUR, por su parte, ocupa el puesto octavo en el comercio extracomunitario de la UE. A su vez, mientras la UE da cuenta de aproximadamente el 17,4% del comercio mundial (unos 15,3 billones de euros), el MERCOSUR representa apenas el 2,6% del comercio mundial.

De acuerdo con datos estadísticos de la Comisión Europea (de 2008)<sup>65</sup>, el comercio bilateral entre la UE y el MERCOSUR (incluyendo a Venezuela) llegó a 79.800 millones de euros en 2007, de los que 47.800 millones fueron importaciones europeas de MERCOSUR y 32.100 millones de euros fueron exportaciones europeas al Cono Sur. El comercio UE-MERCOSUR ha crecido un 57% en el período 2000-2007. Paralelamente, ha ido aumentando

<sup>63</sup> EE.UU. es el principal socio comercial del MERCOSUR, ligeramente por delante de la UE, con el 20,4% del comercio MERCOSUR-UE.

<sup>64</sup> En 2007 la UE exportó al mundo por valor de 2.665.900 millones de euros, con una balanza comercial negativa de unos 186.000 millones de euros. A su vez, en 2007, el MERCOSUR tiene un total de 406.500 millones de euros de comercio, con una balanza comercial positiva de 63.700 millones de euros.

<sup>65</sup> Los datos estadísticos que se expondrán abarcan hasta el año 2007, ya que éste es el último año sobre el cual existen estadísticas oficiales del comercio birregional.

progresivamente el déficit de la balanza comercial europea, llegando en el 2007 a 15.700 millones de euros.

Con los datos de 2007, al MERCOSUR va dirigido el 49,9% del comercio europeo con América Latina, de los 160.200 millones de euros de 2007 (88.800 millones de euros de importaciones europeas y 71.300 millones de exportaciones europeas a este continente). Con la diferencia sustancial de que el superávit MERCOSUReño (15.700 millones de euros) absorbe prácticamente todo el superávit latinoamericano en sus intercambios con la UE (17.500 millones de euros en 2007). En estas relaciones se destacan dos países; por una parte Brasil concentra la mayor parte del comercio del MERCOSUR con la UE y es por sí mismo el decimoprimer país comercial para Europa, con 53.900 millones de euros y un superávit comercial de Brasil de 11.400 millones de euros en 2007. Del lado europeo 1/3 de las exportaciones de la UE de 27 Estados miembros con Brasil y un 1/5 de las importaciones se llevan a cabo con Alemania.

Los flujos comerciales de mercancías están concentrados en pocos grupos de productos: la UE compra esencialmente productos primarios del MERCOSUR (representan un 71,1%, 33.400 millones de euros) y el MERCOSUR adquiere productos manufacturados europeos (suponen un 73%, 23.400 millones de euros). Los productos agrícolas representan 21.200 millones de euros, de los que 19.900 son importaciones europeas; la energía 6.200 millones de euros, de los que 5.400 son importaciones europeas; la maquinaria 9.600 millones de euros, de los que 8.100 son exportaciones europeas; el equipo de transporte 5.200, de los que 4.100 son exportaciones europeas, y los productos textiles 8.000 millones de euros, de los que 5.900 son exportaciones europeas. El enorme desequilibrio se da en el capítulo agrícola, ya que el déficit comercial europeo es de 18.600 millones de euros en 2007, superior al déficit de la balanza comercial total (15.700 millones de euros), esto genera una fuerte dependencia europea de las importaciones agrícolas del MERCOSUR, que representan el 21,2% de las importaciones agrícolas totales de la UE. Sólo el superávit en maquinaria y productos químicos logran enjugar parcialmente el déficit de la balanza comercial europea con el MERCOSUR. Estos datos reflejan que todavía cada parte no ha logrado penetrar en la mayoría de los sectores económicos de la contraparte. En buena medida es debido a las desviaciones del comercio europeo y del MERCOSUR hacia otros países y bloques emergentes, y particularmente China<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> En pocos años China se ha convertido en el segundo socio comercial internacional de la UE, llegando en 2007 a 303.200 millones de euros, que suponen una cuota de mercado del 11.4%, sólo por detrás de EE.UU., que sigue siendo el primero (442.500 millones de euros y 16.6%), mientras es el tercero para el MERCOSUR, con 32.600 millones de euros (el 8% del comercio exterior). Ello supone que el mercado chino es uno de los principales motores de crecimiento de las economías MERCOSUReñas, por delante inclusive de los propios países miembros del MERCOSUR, puesto que Brasil y de Argentina sólo ocupan el cuarto y quinto lugar respectivamente, con 24.400 millones de euros (6%) y 21.700 millones de euros (5%).

Mención especial merece las relaciones en materia de inversión: El cuantioso flujo unidireccional de la UE hacia el MERCOSUR lleva a que la UE sea el principal inversor en el Cono Sur, en especial en los sectores bancario, de telecomunicaciones, manufacturero y financiero. En términos generales, las inversiones han decrecido desde 2001 en comparación con el volumen de inversiones de la década anterior, si bien las oscilaciones son constantes. Así, en 2002 la UE invirtió 4.100 millones de euros en el MERCOSUR, retiró 600 millones de euros en 2003, volvió a invertir 4.600 millones de euros en 2004, 9.200 millones de euros en 2005 y 6.500 millones de euros en 2006. En 2007 –contando a Venezuela- la UE ha invertido 16.450 millones de euros. En este mismo periodo el MERCOSUR hizo inversiones directas en la UE por valor de 1.100 millones en 2001, 1.700 millones en 2002, retiró 100 millones en 2003, invirtió 3.900 millones en euros en 2004, 3.200 millones de euros en 2005, 1.200 millones de euros en 2006 y 2850 millones de euros en 2007. A pesar de ello, las reservas de capital europeo acumuladas en el MERCOSUR llegaron a 142.230 millones de euros en 2007, mientras las reservas de capital del MERCOSUR en la UE de 27 alcanzaron los 16.500 millones de euros en 2006. El MERCOSUR sigue siendo el principal destino de las inversiones europeas en América Latina, ya que de los aproximadamente 227.800 millones de euros de reservas de capital europeo que en 2007 había acumulados en esta región algo más de 142.000 correspondían al MERCOSUR, destacando Brasil con 97.500 millones de euros y Argentina con 30.100 millones de euros<sup>67 68</sup>.

---

<sup>67</sup> Hay que advertir que en las estadísticas de Eurostat América Latina aparece compuesta por 17 Estados siguientes continentales (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela) y un país caribeño (Cuba). Por su parte, la DG-Comercio agrega dos países caribeños a Latinoamérica: República Dominicana y Haití.

<sup>68</sup> CIENFUEGOS MATEO, M. y JOVTIS, I., “Procesos de integración regional en América Latina y el Caribe” y “Los acuerdos de asociación celebrados entre la Unión Europea y los países y organizaciones de integración de Latinoamérica y el Caribe”, *op. cit.*

## 7. Bibliografía

ALEMANY, C. y LEANDRO, B., *Análisis y propuestas para la participación de la ciudadanía en el MERCOSUR*, Uruguay, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre 2006.

ALOP, *Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo Político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina*, en [http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro\\_proyectos/union\\_europa/](http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/).

BALBIS, J., “La Participación de la Sociedad Civil en las Negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la UE”, presentación PwP para el Seminario Internacional “*La Participación de la Sociedad Civil en MERCOSUR y en las Negociaciones Comerciales*”, Buenos Aires, 30 de octubre de 2003.

CESI, “Negociaciones MERCOSUR y Unión Europea”, *Correo Sindical Latinoamericano*, temático nro. 3, mayo 2005.

CHAIRE MERCOSUR, *No Doha Round, no EU-MERCOSUR Negotiations? Annual Report 2005-2006*, París: Sciences Po, 2006, disponible en [www.chaireMERCOSUR.sciences-po.fr](http://www.chaireMERCOSUR.sciences-po.fr).

CIENFUEGOS MATEO, M. y JOVTIS, I., “Procesos de integración regional en América Latina y el Caribe” y “Los acuerdos de asociación celebrados entre la Unión Europea y los países y organizaciones de integración de Latinoamérica y el Caribe”, materiales docentes editados en 2009 por el Instituto de Educación Continua de Barcelona (IDEC), de la Universidad Pompeu Fabra, para su Master en Gobierno y Gestión Pública en América Latina.

CIENFUEGOS MATEO, M., “La asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, ¿una historia interminable?”, *Revista General de Derecho Europeo*, Vol. 20, 2010, pp. 1-28.

CIENFUEGOS MATEO, M. “Las relaciones exteriores del MERCOSUR”, Barcelona, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 54-55, 2001, pp. 139-164.

CIENFUEGOS MATEO, M., *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada*, Barcelona, Cidob, Serie: América Latina, núm. 15, noviembre 2006

HEALY, S., PEARCE, R. Y STOCKBRIDGE, M. *El acuerdo sobre la agricultura en la Ronda Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo. Manual de capacitación*, FAO, Roma, 1998, accesible en <http://www.fao.org/docrep/004/w7814s/W7814S11.htm>.

JOVTIS, I., *MERCOSUR: Grado real de integración y condiciones para su relanzamiento*, memoria de doctorado inédita, Barcelona: Universidad Pompeu Fabra, 2008.

MOLLE, G., “Negociación MERCOSUR-Unión Europea”, *Revista de Comercio Exterior e Integración*, Buenos Aires, CEI, Nro. 11, Mayo 2008

OBREAL EULARO, *Inició Portugal la Presidencia del Consejo de la Unión Europea*, resumen de prensa del 20/07/2007 disponible en <http://www.obreal.unibo.it/Press.aspx?Action=Data&IdPress=353>.

PEÑA, F., *Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea: ¿Se ha abierto una ventana de oportunidad?*, diciembre 2009, disponible en <http://www.felixpena.com.ar>.

SECRETARIA del MERCOSUR, *Integración positiva para la convergencia estructural*, Cuarto Informe Semestral, Montevideo, SM, diciembre 2005.

SECRETARIA del MERCOSUR, *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Son compatibles con el proceso de integración?*, Estudio núm. 005/06, Montevideo, SM, Agosto 2006.

SOBRINO HEREDIA, J.M. "Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano", en MOLINA DEL POZO, C. y FAIÑA MEDÍN, A. (Driss): *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales. El caso de Galicia*, Dijusa, Madrid, 2005, pp. 378-384.

## 8. Páginas Web de interés:

- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo: [www.alop.or.cr/](http://www.alop.or.cr/).
- Chaire MERCOSUR: en [www.chaireMERCOSUR.sciences-po.fr](http://www.chaireMERCOSUR.sciences-po.fr).
- Diálogos con la Sociedad Civil: <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.
- Foro Empresarial EU-MERCOSUR: <http://www.mebforum.org/>.
- MERCOSUR: [www.MERCOSUR.int](http://www.MERCOSUR.int).
- Observatorio de las Relaciones Unión Europea – Latino América: [www.obreal.unibo.it](http://www.obreal.unibo.it).
- SIA Trade MERCOSUR: <http://www.sia-trade.org/MERCOSUR/>.
- SOMOS MERCOSUR: [www.somosMERCOSUR.org](http://www.somosMERCOSUR.org).
- Unión Europea: <http://europa.eu/>.