

LAS NEGOCIACIONES PARA LA EJECUCIÓN DEL ACUERDO MARCO INTERREGIONAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA, EL MERCOSUR Y SUS RESPECTIVOS ESTADOS MIEMBROS

Por MANUEL CIENFUEGOS MATEO*

SUMARIO

I. ANTECEDENTES DE LAS RELACIONES ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA.—II. LA EJECUCIÓN DEL ACUERDO MARCO INTERREGIONAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS Y EL MERCOSUR Y SUS ESTADOS PARTES. 1. EL DESARROLLO DE LAS RONDAS NEGOCIADORAS. 2. EL ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES. A) *Comercio de mercancías*. B) *Comercio de servicios e inversión directa extranjera*. C) *Cooperación*.—III. LA FUTURA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA, EN LA ENCRUCIJADA. 1. FACTORES QUE CONDICIONAN LA EJECUCIÓN DEL AMIC. A) *Condicionantes de naturaleza económica*. B) *Condicionantes de naturaleza política*. 2. CUESTIONES QUE PLANTEAN LAS NEGOCIACIONES. 3. VENTAJAS POTENCIALES DE LA FIRMA DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA.—IV. LA SEGUNDA CUMBRE BIRREGIONAL DE EUROPA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (MADRID, 17 Y 18 DE MAYO DE 2002).—V. CONSIDERACIONES FINALES.

* Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Instituciones de Derecho Comunitario), Universidad Pompeu Fabra.

I. ANTECEDENTES DE LAS RELACIONES ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Dentro del contexto general de relaciones de la Unión Europea (UE) con Latinoamérica¹, sistematizadas con acierto distinguiendo entre los ámbitos político-diplomático, económico-financiero y de la cooperación al desarrollo², el Mercosur es objeto de una atención preferente, tanto por la existencia de numerosos puntos de contacto originados a partir del dilatado patrimonio histórico, cultural y social que comparten³, como por

¹ En este trabajo aludiremos generalmente a la UE para simplificar la exposición, pues bajo el generoso manto protector de la ambigua UE se entremezclan las actuaciones de las Comunidades Europeas (CE) y de los Estados miembros hasta tal extremo que muchas veces no es fácil distinguir cuando actúan unas y otros en su respectivo ámbito competencial. Esta confusión se debe en buena medida al complejo sistema de distribución de competencias entre las CE y sus Estados miembros, que posibilita que ambos puedan actuar, si bien de diferente manera e intensidad, en los ámbitos político-diplomático, económico-financiero y de la cooperación al desarrollo. También es tributaria de otros factores, como la manera con que suelen ejercitar las competencias, sea coordinada (acciones unilaterales sucesivas de ambos) o incluso conjuntamente (en el marco de acuerdos internacionales mixtos) y el enrevesado sistema de representación exterior de las CE (de manera que los Jefes de Estado y de Gobierno pueden actuar como representantes de su Estado y como órgano comunitario). En general, para un análisis reciente de cuestiones que suscita la personalidad internacional de la UE, véase N. FERNÁNDEZ SOLA, «La subjetividad internacional de la Unión Europea», *R.D.C.E.*, vol. 11, 2002-1, pp. 85-112.

² Véase especialmente sobre el tema, A. AYUSO POZO, «La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea», *Afers Internacionals*, núm. 32, 1996, pp. 147-164; J. A. SOTILLO LORENZO, «Las relaciones Unión Europea-América Latina: el cambio del olvido a la asociación», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1999*, Madrid: Tecnos y Vitoria: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2000, pp. 99-133. Véase asimismo una panorámica general en las comunicaciones de la Comisión Europea, «UE-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación (1996-2000)», *COM (95) 495 final*, Bruselas, 23 de octubre de 1995; y «Una nueva asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI», de 9 de marzo de 1999, *COM (1999) 105 final* (así como su documento «Relations between the European Union and Latin America: The Results so far», en <http://europa.eu.int/en/comm/dg1b/publications>) y en diversos informes y dossiers del IRELA acerca de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina; en particular *Las relaciones entre Europa y América Latina. Hacia una agenda birregional para el siglo XXI*, Madrid: IRELA, 1999.

³ Véase a este respecto, F. ALDECOA LUZÁRRAGA, «El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», *R.I.E.*, 1995-2, pp. 761-792, espec. pp. 787-788.

evidentes intereses comunes. Sucede en particular en el ámbito comercial y económico, ya que el Mercosur es un socio prometedor para la UE, puesto que representa la principal cuota de su mercado al nivel de comercio y de inversiones y constituye a la vez un portal privilegiado para la entrada de las empresas europeas en el resto del continente latinoamericano.

En efecto, la UE constituye el principal mercado de exportación del Mercosur y es el primer destino de las exportaciones europeas en América Latina, después de los países que lo integran, con unos flujos que superan los 40.000 millones de euros de promedio entre ambas regiones desde 1997⁴. Ello significa que Europa recibe el 24 % de las exportaciones del Mercosur, lo que la sitúa tan sólo por detrás del comercio intra-Mercosur (que concentra el 25% de las exportaciones de estos países) y a la par que las exportaciones del Mercosur al NAFTA. Las compras del Mercosur proceden, sin contar el comercio interno, en primer lugar de la UE (el 25 %), mientras el NAFTA es el segundo exportador al Cono Sur (el 24 %, con Estados Unidos representando entre el 20-22 %). Sobre el 50 % del total de exportaciones europeas a América Latina recalca en los países del Mercosur. En cuanto al patron general del comercio, la UE compra al Mercosur tanto productos industriales como agropecuarios (en particular productos alimenticios y primeras materias agrícolas), mientras el Mercosur importa de Europa esencialmente productos manufacturados (especialmente maquinaria, equipo, material de transporte y productos químicos)⁵. Espa-

⁴ En 1999, por ejemplo, se alcanzó la cifra de 22.400 millones de dólares en exportaciones europeas al Mercosur y de 18.800 millones de dólares de importaciones europeas del Mercosur; y en 2001 se llegó a 24.000 millones de euros en exportaciones europeas al Mercosur y a 23.600 millones de euros de importaciones europeas del Mercosur.

⁵ Véase para más detalles sobre el tema, R. BOUZAS, *MERCOSUR - Unión Europea: dinámicas y prospectivas de una asociación creciente*, Madrid: IRELA, 1999; A. CUADROS RAMOS y otros, «Relaciones comerciales Unión Europea-Mercosur: modelización de una función de exportación», *Revista ICE*, núm. 782, 1999, pp. 47-56; S. GRATIUS, *Las relaciones comerciales entre la Unión Europea y el Mercosur en el actual contexto internacional*, Secretaría Permanente del SELA, mayo de 2000. Para las cifras y porcentajes, véase especialmente Eurostat (<http://www.europa.eu.int/eurostat>) y las bases de datos de la Delegación catalana del Instituto de Comercio Exterior (<http://www.mcx.es/barcelona>), el Corsorcio de Promoción Comercial de Cataluña (<http://www.copca.com>), la Secretaría General de Comercio Exterior del Ministerio de Economía (<http://www.mcx.es>) y del Centro de Comercio Exterior Internacional del Ministerio de Economía argentino (<http://www.cei.mec.ar>).

ña, en 2000, exportó a Mercosur por un valor cercano a los 2.350 millones de euros (de los que 778 millones de euros proceden de Cataluña). Ello supone un incremento notable en relación con 1995, por ejemplo, en el que las exportaciones subieron a 1.527 millones de euros, de los que 402 millones de euros fueron de Cataluña ⁶.

En tantos porcentuales estas cifras no son muy significativas desde el punto de vista europeo ⁷. En términos relativos resulta, además, que Europa está perdiendo cuota de mercado en el Mercosur, tanto por la fuerte presencia que mantiene Estados Unidos en el conjunto de la zona como, fundamentalmente, por el desarrollo creciente del comercio intrarregional durante la década de los noventa del siglo XX, en razón de circunstancias como la vecindad geográfica, la subsistencia de importantes barreras comerciales, la sobrevaloración de los tipos de cambio, la dura competencia al nivel agroalimentario entre Europa y Mercosur, etcétera ⁸. De ahí que una de las razones capitales de la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC) firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995 por el Mercosur, la Comunidad Europea y sus respectivos Estados miembros sea precisamente fortalecer sus ligámenes comerciales.

⁶ Por países, en Argentina, España es el cuarto proveedor, por detrás de Alemania, Francia e Italia, y es el segundo mercado de destino, por detrás de Holanda; Brasil es el primer mercado de exportación para España al nivel mundial; en el mercado paraguayo, España ocupa una posición poco relevante como proveedor, después de Italia, Alemania y el Reino Unido y es el tercer destino de sus exportaciones (por detrás de Holanda e Italia); en fin, en Uruguay, España es el cuarto vendedor europeo, detrás de Italia, Francia y Alemania, y el cuarto mercado de destino, por detrás de Alemania, Reino Unido e Italia.

⁷ Sin contar los flujos comerciales entre los Estados miembros de la UE, las exportaciones europeas hacia Latinoamérica representan en torno al 5,4 % del total mundial de sus exportaciones, y hacia el Mercosur en torno al 2,8 % de sus exportaciones totales.

⁸ En el periodo 1990-1997, el comercio entre los Estados mercosureños aumentó de 5.300 millones de dólares a 16.000 millones, que en 1999 fueron superiores a 20.000, lo que supone un crecimiento cercano al 400 % en 7 años. En este periodo la importancia de la UE ha caído relativamente: en 1993 el 14,6 % de las exportaciones totales del Mercosur fueron a la UE, mientras en 1999 representaron el 19,1 % del total de las exportaciones totales del Mercosur. Las exportaciones crecieron, pues, un 130,8 %, pero en este tiempo los Estados Unidos pasaron del 9,6 % al 13,8 %, lo que supone un incremento de 143,8 %. La crisis de Argentina está modificando esta correlación, toda vez que en 2001 la Unión Europea ha sido el destino del 23 % de las exportaciones del Mercosur; ello supone estar por detrás del NAFTA (el 24 %) y por delante del comercio intra Mercosur (el 17 %).

Resulta igualmente que Europa es el principal inversor en el Cono Sur: 24.600 millones de inversión directa europea en la región en 2000, lo que representa aproximadamente el 58 % del capital total invertido en Mercosur y Chile, frente al 38 % de Estados Unidos y el 4 % de Japón. Argentina y Brasil fueron, junto con México, los principales destinatarios de las inversiones, en particular los sectores bancario, de telecomunicaciones y manufacturero⁹. En buena medida es gracias a España, el primer inversor europeo en la zona, dado que de los 64.125 millones de euros invertidos en el exterior durante 2000 alrededor de un 16 % fueron a Mercosur (en concreto, 10.794 millones de euros)¹⁰.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que Europa representa para el Mercosur una prioridad de orden político y económico, en cuanto una relación privilegiada le abre las puertas a su pujante mercado económico y le deja confiar, para su progreso, en el aval de un interlocutor de primer orden en la esfera internacional de la cooperación al desarrollo¹¹. No en vano los países del Mercosur son algunos de los principales beneficiarios de la cooperación económica que presta la UE¹², como es el caso de

⁹ Véase para mayores detalles los informes de la CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 1999*, Cepal, 2000; y del IRELA, *Inversión directa europea en América Latina: tendencias y aporte al desarrollo*, Madrid: IRELA, 1998. En cuanto a la doctrina, véase L. CASANOVA, «Las inversiones españolas en Iberoamérica», *Foreign Affairs*, vol. 2, 2002-2, pp. 67-85; S. M. RUESGA y J. A. BICHARRA, «Inversiones españolas directas en América Latina en los años noventa», *Boletín ICE*, núm. 2574, 31 de mayo de 1998, pp. 9-17.

¹⁰ De ellos Brasil recibió 7.326 millones de euros, Argentina 2.816 millones de euros, Uruguay 84 millones de euros y Paraguay poco más de 230.000 euros. En cambio, Chile recibió 6.430 millones de euros.

¹¹ Los fondos comunitarios para la cooperación al desarrollo con América Latina se pueden agrupar básicamente en las siguientes categorías: ayuda al desarrollo (asistencia financiera y técnica, ayuda alimentaria, subvenciones a ONG, etcétera), ayuda humanitaria (a refugiados, de urgencia, etcétera), cooperación económica (promoción comercial, cooperación energética, cooperación científica, fomento de inversiones, medidas de formación y promoción industrial, cooperación aduanera y en materia de propiedad intelectual, etcétera) y cooperación cultural. Véase en general sobre el tema, A. AYUSO POZO, *La coordinación de la política española de cooperación para el desarrollo con América Latina en el contexto de la Unión Europea*, Tesis doctoral, Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona, 2001, espec. pp. 19 ss y 361 ss; Ch. FRERES, *La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina*, Madrid: Asociación de Investigación y Especialización sobre temas iberoamericanos, 1997; J. A. SANAHUJA, «Mecanismos de cooperación Europa-América Latina», *Foreign Affairs*, vol. 2, 2002-2, pp. 36-51.

¹² Por contra, cuando se trata de cooperación financiera y técnica o de ayuda humanitaria, la mayor parte se destina a América Central y el área andina.

los programas *ALFA* (América Latina - Formación Académica), *ALURE* (América Latina - Utilización óptima de Recursos Energéticos), *URB-AL* (Urbis Europa - América Latina) y *AL-INVEST* (América Latina - Inversiones)¹³. La UE es, además, el primer donante de ayuda al Mercosur y sus países miembros: para el periodo 2002-2006 los fondos europeos ascienden a cerca de 250 millones de euros, de los que 48 millones de euros irán directamente al Mercosur¹⁴. Si bien la cantidad total no es muy elevada si se compara con otras regiones beneficiarias, ésta ha ido incrementándose paulatinamente en los últimos diez años¹⁵.

Cabe añadir que el 26 de septiembre de 2002 la Comisión Europea aprobó su nueva estrategia para la cooperación regional de la UE con América Latina para el periodo 2000-2006, en la que se plantea reforzar la asociación entre las redes de las sociedades civiles de ambas regiones mediante el lanzamiento de nuevos programas (*ALIS* —Aliance for the Information Society— y *ALANN* —becas para estudios de alto nivel a

¹³ Para una panorámica global de estos instrumentos véase P. CORRAL ANUARBE, *Vademécum de ayudas financieras y subvenciones de la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill, 1997.

¹⁴ Hay que contar igualmente con que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) otorga cada vez más préstamos para financiar (con un tope máximo del 50 %) proyectos de infraestructura, energía y telecomunicaciones, así como apoyar al sector industrial de la región latinoamericana, que complementan los créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. El programa piloto, de duración trienal, del BEI para América Latina y Asia comenzó el 22 de febrero de 1993 con una dotación de 750 millones de ecus, de los cuales América Latina se benefició en unos 400. No obstante, por el momento su monto no supera el 5 % de sus recursos totales. Los cuatro países del Mercosur y sus asociados han firmado acuerdos marco con el BEI para acceder a sus préstamos en condiciones preferenciales y cofinanciar hasta un 50 % de proyectos fundamentalmente en materia de medio ambiente, infraestructura y energía. El Consejo de la UE ha renovado el mandato del BEI en diversas ocasiones y le ha dotado de nuevos fondos de financiación de proyectos.

¹⁵ La ayuda de la UE para América Latina en 1988 era de 159 millones de ecus de un total de 4.196 millones de ecus, lo que representaba un 3,8 % del total; en 1998 era de 485 millones de euros de un total de 8614, lo que supone un 7,1 %; en este año, en cambio, los países ACP recibieron 2.983 millones de euros, lo que supone un 34,6 %. Véase para mayores detalles la comunicación de la Comisión Europea, Política de desarrollo de la Comunidad Europea, de 26 de abril de 2000, *COM* (2000) 212 final, en cuyos anexos se especifica la ayuda europea en cifras por regiones y países, por programas, etcétera; y el informe del IRELA, *La política europea de desarrollo hacia América Latina: tendencias y perspectivas*, Madrid: IRELA, 2000.

estudiantes e investigadores latinoamericanos—) y la continuación de los programas que ya existían (URB-AL; ALFA, etcétera); reducir las desigualdades sociales y reforzar la prevención y la preparación de catástrofes naturales ¹⁶.

Cabe reseñar, finalmente, las relaciones político-diplomáticas anudadas entre el Mercosur y la UE ¹⁷. Estas relaciones revisten diversas modalidades, como los contactos propiamente diplomáticos entre embajadores de los Estados miembros del Mercosur acreditados en Bruselas y altos cargos de las instituciones comunitarias, que se celebran generalmente de modo esporádico; las visitas *ad hoc* de sus Jefes de Estado y de Gobierno y del Presidente de la Comisión Europea, así como de los ministros de Asuntos Exteriores y comisarios europeos u otros altos cargos; los encuentros mixtos de miembros del Parlamento Europeo y de la Comisión Parlamentaria Conjunta y/o las Cámaras legislativas de los Estados mercosureños ¹⁸; y las reuniones en el marco de foros institucionalizados y órganos mixtos establecidos de antemano, que trabajan con un calendario anticipado de reuniones y la previsión de un orden del día ¹⁹. No obstante, todavía no se ha llegado al extremo de establecer representaciones permanentes del Mercosur ante la UE, ni a la inversa, seguramente por la naturaleza tan fuertemente intergubernamental de su sistema institucional. La representación del Mercosur en Bruselas la ejercen, por ello, las embajadas de los Estados parte de manera coordinada. Por su parte, la Comisión Europea dispone de delegaciones en Brasilia, Montevideo (que cubre también Para-

¹⁶ Véase al respecto Comisión Europea, «Documento de estrategia regional 2002-2006. Programa regional indicativo 2002-2006», accesible en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/rsp/index.htm.

¹⁷ Véase para mayores detalles de lo que sigue, M. CIENFUEGOS MATEO, «Las relaciones exteriores del Mercosur», *Afers Internacionals*, núm. 54-55, 2001, pp. 139-165, espec. pp. 146-150.

¹⁸ Mención especial merece la tupida red de contactos oficializados y *ad hoc* que, desde la doble dimensión institucional y política, ha sabido hilar el Parlamento Europeo con el Mercosur, en particular con su Comisión Parlamentaria, para examinar y debatir cualquier tema. Véase para mayores detalles, D. FIGUEROA, *El Parlamento Europeo y el Mercosur*, Luxemburgo: Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo (documento de trabajo, Serie Política, W-25), 1997, pp. 8-13 y 58-89.

¹⁹ Así sucede, por ejemplo, con el Consejo de Cooperación contemplado en el AMIC, cuya sesión inaugural tuvo lugar en Luxemburgo los días 10 y 11 de junio de 1996; o con la Subcomisión Comercial, igualmente prevista por el AMIC, desde su reunión constitutiva de Belo Horizonte (Brasil), los días 5 y 6 de diciembre de 1996.

guay) y Buenos Aires. Además, en el seno de la Comisión Europea existe desde 1992 la unidad administrativa Mercosur y Chile, más comúnmente conocida como el *desk Mercosur* en cuanto se ocupa de las relaciones con esta organización en los aspectos que no recaen en las relaciones bilaterales de los países que la componen²⁰. En la Secretaría Administrativa del Mercosur en Montevideo no existe nada semejante.

El contenido de estos encuentros es variado, si bien con frecuencia consisten en el intercambio de impresiones e información entre los participantes sobre cuestiones de la actualidad internacional de interés común, la determinación de los campos en los que es posible ampliar la cooperación recíproca y la fijación de posiciones y acciones comunes respecto de los problemas internacionales que más les preocupen en cada momento. Así, el fomento de la paz y seguridad internacionales, el respeto de los derechos humanos, la consolidación de la democracia y el desarrollo de la cooperación.

En resumidas cuentas, el Mercosur y la UE están relacionados por vínculos poderosos. No es, pues, fruto de la casualidad que el 29 de abril de 1991, apenas transcurrido un mes desde la firma en Asunción, el 26 de marzo de 1991, del Tratado constitutivo del Mercosur, y sin que éste hubiera entrado en vigor, tuviera lugar en Bruselas una reunión entre los cuatro ministros de Asuntos Exteriores del Mercosur y miembros de la Comisión Europea, con un contenido informativo general acerca del Mercosur y que representó su bautismo internacional²¹. Tampoco lo es que el Consejo del Mercado Común y la Comisión de las CE firmaran un año después un acuerdo de cooperación interinstitucional²².

²⁰ El *desk Mercosur* es, por tanto, una especie de oficina de enlace que tiene la función de coordinar las actuaciones de la Comisión y las representaciones permanentes ante las CE de los países del Mercosur.

²¹ Es interesante destacar que, al término de la reunión, los cancilleres mercosureños se presentaron ante los medios de comunicación como «ministros del Mercosur», lo que pone fecha a su actuación conjunta como bloque en una época en que se discutía incluso si el Mercosur era un sujeto internacional.

²² El acuerdo de cooperación interinstitucional fue firmado en Guimaraes (Portugal) el 29 de mayo de 1992. En virtud de este acuerdo, la Comunidad Europea se comprometió a brindar apoyo institucional, asistencia técnica y formación de personal para estimular el proceso de integración del Cono Sur, tanto desde el punto de vista económico y social como democrático, mediante la transmisión de la experiencia europea por parte de la Comisión, la instauración de un mecanismo de diálogo y la exploración de las posibilidades de cooperación interinstitucional y de su realización. La Comisión otorgó financiación por valor de 17 millones de euros para pro-

Documentos posteriores avalan que la UE y el Mercosur apuestan decididamente por reforzar su relación²³. En fechas más recientes corrobora la trascendencia que se otorga a este envite acontecimientos tan significativos como la celebración de un acuerdo marco interregional de cooperación en diciembre de 1995 y las declaraciones conjuntas que efectuaron tras la Cumbre de Río de Janeiro de junio de 1999 entre América Latina, el Caribe y Europa, que se comentan después por su interés para la exposición; los objetivos del programa de la Presidencia española del Consejo de la UE²⁴, las conclusiones del Consejo de la UE en relación con el Mercosur, de 28 de enero de 2002²⁵ y la declaración de Madrid tras la celebración de la II Cumbre Birregional de Europa, América Latina y el Caribe en Madrid, los días 17 y 18 de mayo de 2002²⁶.

gramas de cooperación en los sectores de aduanas, agricultura y normas técnicas. Además, aportó 434.000 dólares para apoyo institucional a la Secretaría Administrativa del Mercosur y asignó 300.000 dólares a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia Pro Tempore del Mercosur para llevar a cabo acciones de cooperación entre ambas regiones.

²³ Así, las conclusiones del Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994; la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para «la intensificación de la política de la UE respecto al Mercosur», de 19 de octubre de 1994; la llamada *Agenda 2000* del Consejo del Mercado Común; la Declaración Solemne Conjunta del Consejo de la UE y la Comisión Europea, por una parte, y los Estados miembros del Mercosur, por otra, de 22 de diciembre de 1994; y las comunicaciones de la Comisión respecto a las relaciones entre la UE y América Latina de 23 de octubre de 1995 y 9 de marzo de 1999.

²⁴ El programa *Más Europa* de la mal llamada Presidencia Española de la UE (texto en <http://www.mae/sae/objetivos-ue.pdf>) indica que, con ocasión de la Cumbre de Madrid de mayo de 2002, se celebrará una cumbre al más alto nivel con Mercosur a fin de impulsar decisivamente las negociaciones en marcha y lograr mantener y desarrollar las relaciones preferenciales con esta zona (véase *infra* apartado IV).

²⁵ En las conclusiones del Consejo de la UE de 28 de enero de 2002 puede leerse: «en el contexto de la crisis corriente en Argentina, el Consejo da la bienvenida a la voluntad expresada por los ministros de Asuntos Exteriores del Mercosur en su declaración conjunta de 11 de enero de 2002 de reforzar el proceso de integración entre sus países. El Consejo cree que el fortalecimiento del Mercosur es la clave para el desarrollo de la región. Finalmente, el Consejo reitera la importancia que otorga al establecimiento de un acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur, da la bienvenida a los progresos conseguidos hasta ahora en estas negociaciones y reitera el compromiso de la UE para continuar haciendo otros progresos».

²⁶ La mayor parte de los textos normativos, documentos y noticias que serán citados en este trabajo pueden obtenerse sin dificultades acudiendo a la página web

Todo lo anterior significa que desde 1996 ambos interlocutores se esfuerzan por definir un nuevo marco de relaciones privilegiadas en aras a la constitución de una asociación económica y política recíproca no mucho más tarde de 2005. Sobre la base de este nuevo modelo se están cimentando las relaciones con otros bloques latinoamericanos, como la Comunidad Andina, mas se encuentran en una fase más retrasada, en buena medida a causa de los problemas que arrastra el lanzamiento de una nueva ronda negociadora de la Organización Mundial de Comercio (OMC en lo sucesivo) tras el fracaso de la III Conferencia Ministerial celebrada en Seattle de 30 de noviembre a 3 de diciembre de 1999. Estos problemas han afectado igualmente de un modo negativo al desarrollo de las negociaciones de la UE con el Mercosur²⁷.

de la UE (<http://www.europa.eu.int>) y al servidor «rapid» de la UE (<http://europa.eu.int/rapid>), así como a las páginas webs del Mercosur (<http://www.mercosur.org>) y del Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil (<http://www.mre.gov.br>). En consecuencia, para no alargar innecesariamente esta investigación, tan sólo se hará una citación completa de los más significativos para la exposición o que sean de más difícil acceso.

²⁷ En la Cumbre de Río de Janeiro de junio de 1999, la UE dejó entrever claramente que no podría asumir compromisos concretos de negociación con Mercosur mientras no tuviera una idea de las concesiones comerciales que comportarían las nuevas negociaciones multilaterales de la OMC, así como el proceso de ampliación que estaba a punto de abrirse oficialmente en la UE. Ello explica en buena medida que el mandato de negociación otorgado a la Comisión en relación con el Mercosur fuese muy impreciso en sus contenidos y en el calendario de negociación (vid. *infra* apartado II.1). Poco después, a mediados de 2000, el Consejo de la UE decidió no otorgar un mandato de negociación formal a la Comisión Europea para iniciar negociaciones con otros sujetos internacionales para la celebración de acuerdos constitutivos de zonas de libre cambio hasta después de la celebración de la IV Conferencia Ministerial de la OMC en Doha (Qatar), los días 9 a 14 de noviembre de 2001, a la espera de los acuerdos que se alcanzasen allí. En esta reunión se acordó comenzar una nueva ronda comercial (si bien la Declaración Ministerial General no hace referencia a este extremo en ningún momento, el hecho de establecer un programa de negociaciones y diferentes actuaciones a partir del 1 de enero de 2002 permite pensar que se trata del lanzamiento encubierto de una nueva ronda), para lo que fue preciso pactar una agenda pragmática (la llamada *Agenda de Doha para el Desarrollo*) que no contenta a todos y a la que le falta un contenido sustantivo de primer orden. De hecho, el único acuerdo concreto significativo es la declaración sobre el ADPIC y la Salud Pública, por la que se decide flexibilizar las patentes de fármacos esenciales para la salud pública. Desde el punto de vista europeo, Francia aceptó finalmente la polémica frase «eliminación gradual» en el apartado relativo a las subvenciones a las exportaciones agrarias, elemento clave de la política agrícola, a cambio de insertar una condición decisiva («sin prejuzgar el resulta-

II. LA EJECUCIÓN DEL ACUERDO MARCO INTERREGIONAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS Y EL MERCOSUR Y SUS ESTADOS PARTES

El 15 de diciembre de 1995 fue firmado en Madrid el AMIC entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y el Mercosur y sus Estados parte, con el objetivo confesado de sistematizar, desde un punto general de partida, el conjunto de relaciones de muy diverso cariz (comerciales, económicas, financieras, de cooperación al desarrollo y políticas) que ambos interlocutores mantienen y potenciarlas en un futuro mediante la constitución de una asociación birregional²⁸. A su término, esta aso-

do de las negociaciones» en el futuro). Véase sobre este evento, C. OTERO GARCÍA-CASTRILLÓN, «La Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC y la Unión Europea», *La Ley. Unión Europea*, núm. 5470, 29 de enero de 2002, pp. 1-6.

²⁸ Como quiera que la doctrina ha examinado profusamente la historia, las características más sobresalientes y la estructura de este pionero acuerdo, nuestra atención se dedica en este apartado a los problemas que esta causando su ejecución. Véase en general sobre el AMIC, R. BOUZAS, *El Acuerdo de Libre Comercio Mercosur - Unión Europea: consecuencias y perspectivas*, Buenos Aires: FLACSO, 1998; J. M. CANALES ALIENDE «Las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: balance y perspectivas», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 15, 1997, pp. 13-26; A. CEBADA ROMERO, «La articulación jurídica de las relaciones entre la UE y el Mercosur», en C. DÍAZ BARRADO y C. FERNÁNDEZ LIESA (Coords.), *Iberoamérica ante los procesos de integración (Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales)*, Madrid: BOE, 2000, pp. 99-110; F. KINOSHITA, *El tratado de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea: un puente hacia el futuro*, Madrid, 2000; J. LEBULLENGER, «Les relations de partenariat de la Communauté européenne et de ses Etats membres avec le Mercosur et le Chili», en C. FLAESCH-MOUGIN y J. LEBULLENGER, *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*, Rennes: Editions Apogée, 1999, pp. 179-203; I. LIROLA DELGADO, «Las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional», en J. PUEYO LOSA y E. REY CARO (Coords.), *Mercosur: nuevos ámbitos y perspectivas en el proceso de integración*, Buenos Aires: USAL y Ciudad Argentina, 2000, pp. 147-188; C. SANCHES BAJO, «The European Union and Mercosur: a Case of Inte-Regionalism», *Third World Quarterly*, vol. 5, 1999-5, pp. 927-941; A. TOLEDANO LAREDO, «Les relations entre l'Union européenne et le Mercosur», *R.M.U.E.*, 1995-4, pp. 17-30; A. URIONDO DE MARTINOLI, «Relacionamiento externo del Mercosur. Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y el Mercosur y sus Estados partes», *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, núm. 17, 1998, pp. 477-498.

ciación debería suponer *inter alia* la formación de una vastísima zona de libre comercio, con un producto interior bruto superior a 9 billones de euros que la conformarían como el segundo bloque comercial del planeta, y una población superior a 700 millones de habitantes, lo que representa alrededor del 10 % de la población mundial total²⁹. El AMIC constituye por ello la piedra angular sobre la que se asientan y han de evolucionar las relaciones entre ambas organizaciones regionales. Por lo demás, en su virtud se otorga carta de naturaleza a la aparición en la escena internacional de un fenómeno que se venía gestando hace tiempo, cuales son las relaciones interregionales institucionalizadas³⁰.

Es comprensible, pues, que ambos interlocutores empezaran muy pronto (a mediados de 1996) a ejecutar provisionalmente el AMIC en lo que respecta a la cooperación comercial (título II) y el marco institucional (título VIII)³¹. En unos casos se constituyeron los órganos previstos y se llevó a cabo un seguimiento de la información aportada³² y en otros se suscribieron convenios³³.

²⁹ Véase al respecto Comisión Europea, *Unión Europea - Mercosur. Una asociación para el futuro*, Montevideo, mayo de 2002, accesible en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm.

³⁰ De hecho, la asociación interregional de libre cambio es «un modelo inédito porque conjuga tres elementos que, hasta el presente, no habían estado jamás reunidos para caracterizar la relación de la Comunidad con socios en desarrollo», cuales son la naturaleza asociativa, la dimensión interregional y la finalidad de crear una zona de libre cambio (C. FLAESCH-MOUGIN y J. LEBULLENGER, «La Communauté européenne et les intégrations régionales de PVD», en D. DORMOY (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruselas: Bruylant, 1997, pp. 206-207). Y se ha acuñado el término superregionalismo para denominar las iniciativas como ésta en cuanto «añaden una dimensión hemisférica o transoceánica a los acuerdos de integración regional que proliferan a escala planetaria desde inicios de los años ochenta» (J. GRANDI y D. SCHUTT, «Expectativas ante la Cumbre Unión Europea - América Latina - Caribe: un ensayo de aproximación», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 3, 1998-1999, pp. 40-41).

³¹ Véase Decisión 96/205/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 1995, relativa a la aplicación provisional de determinadas disposiciones del AMIC, *DOCE* núm. L 69, de 19 de marzo de 1996, pp. 3 ss. Como anexo figura el Canje de Notas entre el Mercosur y la Comunidad relativo a la aplicación provisional del AMIC.

³² Por ejemplo, Resolución GMC núm. 16/97, por la que se dispone que las conclusiones de los Grupos de Trabajo dependientes de la Comisión Mixta Mercosur-UE sean distribuidas entre diferentes foros técnicos del Mercosur para elaborar un informe preliminar y entregarlo al Grupo *Ad Hoc* de Relacionamento Externo Mercosur-UE.

³³ Así, el Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados partes del Mercosur sobre cooperación estadística, firmado en Montevideo el 15 de diciembre de 1997.

La voluntad de la UE y el Mercosur de avanzar por la senda bosquejada por el AMIC se deja sentir también con la convocatoria de la I Cumbre Birregional entre Europa, América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Río de Janeiro el 28 y 29 de junio de 1999. Fruto de la Cumbre fue la *Declaración de Río*, en la que en 69 puntos se proclama la voluntad de profundizar los lazos comerciales y económicos, y de naturaleza política, cultural y social, entre la UE, Latinoamérica y el Caribe. Fue aprobada por consenso para no mostrar puertas afuera las discrepancias que acompañaron los prolegómenos de esta reunión. También se adoptó el documento *Prioridades para la acción*, que especifica las 55 medidas de carácter político, cultural y económico que constituirán las futuras acciones conjuntas para implementar la Declaración de Río, en sectores como la drogadicción, el terrorismo, el medio ambiente, la tecnología y la ciencia³⁴.

Con vistas al seguimiento del grado de cumplimiento de las prioridades, se decidió constituir un Grupo Birregional, compuesto por altos funcionarios, que habrá de reunirse con cierta periodicidad, no especificada. Compete a cada Estado miembro decidir si, y en su caso cuándo, interviendrá en este grupo y para qué temas, sin perjuicio de que corra por cuenta de la *troika* la coordinación de los participantes europeos. Su primera sesión tuvo lugar en Tuusula (Finlandia), el 5 de noviembre de 1999 y en ella el Grupo Birregional seleccionó 11 prioridades clave del proceso global³⁵. Mas no se han puesto en marcha todavía muchas iniciativas

Tiene por objeto el acercamiento metodológico en el ámbito estadístico con vistas a utilizar, sobre bases recíprocamente reconocidas, los datos estadísticos relativos a los intercambios de bienes y servicios y, de manera general, todos aquellos ámbitos susceptibles de ser objeto de tratamiento estadístico. La Comunidad Europea contribuyó con una subvención de 4.135.000 euros durante el periodo 1997-2000.

³⁴ Véase ambos textos en *Bol. UE*, núm. 6, 1999, pp. 159 ss. Más en general, sobre la Cumbre de Río de Janeiro, vid. M. GUADAMILLAS MUÑOZ, «La Cumbre de Río de Janeiro: un paso hacia la creación de una zona de libre comercio UE-Mercosur», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 148-149, 1999, pp. 225-231; IRELA, *La Cumbre de Río. ¿Hacia una asociación estratégica?*, Madrid: IRELA, 1999; J. A. SOTILLO, «La Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe. ¿Fin de trayecto o punto de partida?», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1999-3, pp. 47-63.

³⁵ Estas prioridades son: 1) profundizar e intensificar la cooperación existente y las consultas en los foros internacionales y ampliarlas a todas las cuestiones de interés común; 2) fomentar y proteger los derechos humanos, en especial los de los grupos más vulnerables de la sociedad, y evitar y combatir la xenofobia, las manifestaciones del racismo y otras formas de intolerancia; 3) adopción de programas y proyectos vinculados a los dominios prioritarios mencionados en la Declaración de

para llevarlas a la práctica y tampoco hay progresos significativos en cuanto a la instauración de los mecanismos de coordinación³⁶. Dado este estado de cosas, una comunicación de la Comisión Europea ha indicado que en un futuro inmediato la atención será focalizada en tres de las prioridades definidas en Tuusula (que, recordémoslo, ya efectuaba una selección de prioridades en relación con las señaladas en la Cumbre de Río de Janeiro), cuales son intensificar su acción en los ámbitos del fomento y protección de los derechos humanos, la promoción de la sociedad de la información y la reducción de los desequilibrios sociales. A largo plazo velará porque las prioridades definidas en el Plan de Acción de Río y precisadas en la reunión del Grupo Birregional de Tuusula se integren en los diálogos bilaterales y subregionales entablados³⁷. La comunicación contiene ideas interesantes (cooperación en nuevas tecnologías, iniciativa social, etcétera) que dan lustre al documento, si bien tendrán presumiblemente escaso contenido práctico, porque de lo que se trata es de camuflar que el interés de la UE se ha desplazado hacia el norte y centro de Europa. De hecho, este documento se caracteriza por su realismo (se llega a afirmar que «en la aplicación de las conclusiones de Río, la Comisión debe velar por-

Pekín en relación con las mujeres; 4) reforzar los programas de cooperación en el ámbito del medio ambiente y de las catástrofes naturales; 5) poner en práctica el Plan de Acción Mundial de Panamá contra las drogas y el tráfico ilícito de armas; 6) elaborar propuestas de cooperación entre las dos regiones destinadas a fomentar la instauración de un sistema económico y financiero estable y dinámico a escala mundial, reforzar los sistemas financieros nacionales y crear programas específicos para ayudar a los países relativamente menos desarrollados desde el punto de vista económico; 7) promover los intercambios comerciales, incluyendo a las PYMES y los foros empresariales; 8) proporcionar apoyo a la cooperación entre las dos regiones en los ámbitos de la enseñanza y estudios universitarios, así como en los de investigación y las nuevas tecnologías; 9) patrimonio cultural, foro cultural UE-América Latina/Caribe; 10) instauración de una iniciativa común sobre aspectos específicos de la sociedad de la información; y 11) actividades de apoyo relacionadas con la investigación, los estudios de postgrado y la formación en materia de procesos de integración.

³⁶ La comunicación de la Comisión relativa al Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, de 31 de octubre de 2000 (COM (2000) 670 final) señala, como excepciones más significativas de la aplicación práctica de la Cumbre de Río, la puesta en marcha de todos los elementos del mecanismo de cooperación UE-América Latina/Caribe en relación con la lucha contra la droga; y la creación de un grupo de trabajo birregional respecto a la investigación científica y tecnológica.

³⁷ *Ibid.*

que sus ambiciones sean acordes con los medios con que cuenta; por tanto, es imprescindible concentrarse en los objetivos políticos de mayor importancia») y, por lo tanto, pone de relieve las limitaciones que hoy en día rodean la futura asociación birregional³⁸. A fin de cuentas, el comisario de Relaciones Exteriores Chris Patten no tiene la misma visión de Latinoamérica que la que tenía Manuel Marín³⁹.

1. EL DESARROLLO DE LAS RONDAS NEGOCIADORAS

El cumplimiento de las prioridades acordadas en la Cumbre de Río de Janeiro de 1999 tiene que llevar a la creación de un área de libre comercio que englobaría primero a los países de la UE, México, Chile y los países del Mercosur, por ser los países latinoamericanos con los que la UE mantiene relaciones más cerradas y ha iniciado antes las negociaciones. Posteriormente la zona habría de extenderse paulatinamente a los restantes países latinoamericanos, a medida que se vayan fortaleciendo los vínculos recíprocos. Y si bien no se puso explícitamente fecha al término de las negociaciones, tácitamente fue consensuado que la firma no debería producirse antes de 2003 —cuando se esperaba que finalizaría la Ronda del Milenio de la OMC que tenía que inaugurar la III Conferencia Ministerial celebrada en Seattle a finales de 1999—, ni después de 2005 —año en que debían culminar las negociaciones del ALCA—⁴⁰. Por lo demás, en la Comunicación Conjunta emitida tras la Cumbre Birregional

³⁸ Ello no ha sido óbice para que, con ocasión de la Cumbre de Madrid de mayo de 2002, se haya adoptado una visión oficial autocomplaciente acerca del cumplimiento de las prioridades de Tuusula (ver «Informe de Evaluación», anexo II del Compromiso de Madrid, adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno el 17 de mayo de 2002, SN 1658/6/02 REV 6, accesible a través de <http://www.ue2002.es/presidencia> y <http://europa.eu.int/comm/world/lac>).

³⁹ Véase un examen detallado crítico sobre el cumplimiento de las prioridades de Tuusula y de la comunicación de la Comisión en J. A. SANAHUJA, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: una asociación estratégica para la democracia, el desarrollo y la lucha contra la pobreza*, Madrid: Intermón Oxfam, 2002, pp. 28-35 (accesible en http://www.intermonoxfam.org/html/est-pre_aml.html).

⁴⁰ Tal como contempla la Declaración de principios aprobada en la I Cumbre de las Américas, celebrada en Miami del 9 al 11 de diciembre de 1994, al señalar que «resolvemos concluir las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas a más tardar en el año 2005» (texto en *Integración Latinoamericana*, núm. 206, diciembre de 1994, pp. 53 ss).

se habla sólo del desarrollo del libre comercio, mediante la liberalización progresiva y recíproca del comercio, sin excluir ningún sector pero teniendo en cuenta la sensibilidad de determinados productos y servicios, y no se especifica que se persiga establecer una zona de libre comercio, de tal suerte que no queda pergeñado nítidamente el objetivo final de la asociación interregional ⁴¹.

Fuertes discrepancias en el seno de la UE respecto a la inclusión del capítulo agrícola dentro de la agenda de negociaciones demoraron el otorgamiento de un mandato de negociación a la Comisión Europea hasta el 13 de septiembre de 1999 y condicionaron el inicio de las negociaciones formales para los asuntos arancelarios al 1 de julio del 2001 ⁴². Para los asuntos no arancelarios el mandato de negociación fijó la fecha de 24 de noviembre de 1999, pero el proceso de acercamiento comenzó antes, toda vez que un turno oficioso de conversaciones tuvo lugar en Bruselas los días 12 y 13 de octubre de 1999 ⁴³.

En la reunión inaugural del Consejo de Cooperación UE-Mercosur de 24 de noviembre, en Bruselas, se estudiaron las propuestas presentadas por las partes y se definió la estructura, la metodología y el calendario de las negociaciones ⁴⁴.

⁴¹ A la vista de la vaguedad de los compromisos asumidos y la imprecisión del calendario para alcanzarlos ha podido decirse que el mandato de negociación aprobado por la UE oscila entre lo light y lo superlight (K. BODEMER, «¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La primera cumbre UE - América Latina/Caribe en Río de Janeiro», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1999-5, pp. 920-927).

⁴² Para una descripción de la dificultosa aprobación del mandato europeo de negociación, véase IRELA, *Unión Europea-Mercosur: el largo camino hacia la liberalización comercial*, Madrid: IRELA, 2000, pp. 2-3.

⁴³ Ello vino precedido de diversos contactos anteriores, como el encuentro entre el Mercosur y la UE celebrado en Montevideo del 24 al 29 de noviembre de 1997 y, sobre todo, las reuniones de los órganos previstos por el AMIC, que concluyeron con la elaboración de un «Informe sobre el estado de las relaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea», conocido en los ambientes bruselesinos como la *fotografía conjunta*.

⁴⁴ A pesar del acuerdo final alcanzado, las discrepancias fueron palpables porque el Mercosur y Chile querían negociar simultáneamente los asuntos tarifarios y no arancelarios, pero acabaron plegándose a los términos del mandato de la Comisión Europea y comenzaron a discutir sólo cuestiones no tarifarias, siempre que no se excluyera la posibilidad de intercambiar puntos de vista sobre los temas arancelarios antes del 1 de julio de 2001. En todo caso, el Mercosur hizo saber su exigencia de reformas profundas en la política agrícola común para evitar la actual distorsión al comercio internacional. Vid. información detallada de esta reunión en <http://208.50.44.197/html/noticiasdetalle.asp?Codigo=533>.

Al nivel institucional se acordó establecer una estructura centralizada que giraría en torno al Comité de Negociaciones Birregionales, integrado conjuntamente por la UE y el Mercosur, encargado de la conducción general del proceso de negociación. Bajo su dependencia directa, se constituye un Subcomité de Cooperación y dos secretarías de coordinación administrativa. Se prevé, finalmente, que el Comité puede crear grupos de trabajo si lo estima oportuno para realizar tareas concretas, que le informarían directamente. El Comité y el Subcomité deciden su calendario y programa de trabajo.

De la metodología de la negociación conviene destacar el principio del *single undertaking* o compromiso único, por lo que las negociaciones podrán ser llevadas a cabo autónomamente en el Comité y Subcomité y sus grupos de trabajo, pero el resultado deberá recogerse en un documento único e indivisible, de manera que no hay acuerdo mientras no esté todo pactado en todos los ámbitos.

Finalmente, el cronograma de reuniones prevé que el Comité se reunirá tres veces al año, alternativamente en uno de los países del Mercosur y en Bruselas, salvo acuerdo expreso contrario. Los grupos de trabajo se reunirán en forma paralela al Comité y pueden mantener contactos informales entre las reuniones del Comité. No hay previsiones específicas de reuniones para el Subcomité.

A partir de entonces comenzó la tarea del Comité de Negociaciones Birregionales, que ha celebrado 7 rondas negociadoras entre su primer encuentro los días 6 y 7 de abril de 2000 en Buenos Aires y el último que tuvo lugar en Buenos Aires, de 8 a 11 de abril de 2002. Como quiera que no hay todavía un acuerdo final, más interesante que examinarlas una a una es focalizar la atención en el estado actual de las negociaciones y los problemas más importantes que se plantean ⁴⁵.

2. EL ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

Para comprender lo que está en juego intentaremos resumir la composición de los intercambios comerciales de bienes entre el Mercosur y la UE y señalar los puntos más sensibles a la vista de la oferta arancelaria

⁴⁵ Véase un buen resumen de cada una de las rondas en el documento «The EU & Mercosur» de la Comisión Europea (accesible en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm).

europea de 5 de julio de 2001 y la contraoferta mercosureña de 29 de octubre de 2001. Igualmente aludiremos a la situación del comercio de servicios, la inversión extranjera directa en el Mercosur y la cooperación ⁴⁶.

A) Comercio de mercancías

Las importaciones procedentes del Mercosur representan el 2,4 % de las compras totales de la UE, mientras las ventas mercosureñas suponen el 2,8 % de las importaciones totales de la UE, siempre referidas a intercambios extracomunitarios. El 51 % de las importaciones comunitarias son bienes agrícolas, mientras estos productos suponen tan sólo el 4,5 % de las exportaciones comunitarias al Mercosur. En cambio, el 49 % de las compras comunitarias son industriales, mientras el 95,5 % de las ventas comunitarias son industriales (un 60 % son productos con altos niveles de tecnología incorporada). Como quiera que el 61 % del total de importaciones procedentes del Mercosur entran libres de aranceles en el territorio comunitario (el 59 % corresponde a los productos industriales y el 63 % a los agrícolas), la supresión completa por la UE de todos los gravámenes a las importaciones del Mercosur afectaría al 1 % del total de importaciones de la UE (2,4 % —importaciones totales desde el Mercosur de productos europeos— x 39 % —productos mercosureños que entran sujetos a arancel—).

El arancel promedio ponderado que la UE aplica a las importaciones del Mercosur es del 10 %. De hecho, sólo un 15 % de las exportaciones mercosureñas tributa a aranceles superiores al 10 %. En la práctica, los productos agropecuarios no elaborados y los alimentos procesados están gravados con un arancel promedio (15,1 %) superior al 50 % al de las

⁴⁶ Para la elaboración de este epígrafe he tenido muy en cuenta las informaciones publicadas en Internet por la Comisión Europea (en particular el paper «The EU & Mercosur»; accesible en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm), los datos que amablemente me han proporcionado Milagros Varela (Delegación en Cataluña del ICEX) y María Manuel Branco (*Mercosur and Chili Unit* de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea); y los *papers inéditos* que han tenido a bien enviarme María Dolores Lourda (Secretaría General de Comercio Exterior del Ministerio de Economía), «Acuerdo de asociación EU-Mercosur», 12 de marzo de 2001; y Roberto BOUZAS y Gustavo SVARZMAN, «La Unión Europea-Mercosur: flujos de comercio y estructura de la protección», mayo de 2000.

manufacturas (9,1 %). En contraste, el arancel promedio ponderado que grava las exportaciones de la UE hacia Mercosur se sitúa en el 14,2 %, si bien más de un 25 % de las exportaciones soporta aranceles superiores al 20 %. De hecho, los productos de la agricultura, silvicultura y pesca tributan de promedio al 10 %, los manufacturados al 14,5 % de promedio y los productos industriales comunitarios muy por encima (en el caso de los automóviles llega al 35 %).

El valor del conjunto de productos sensibles para Europa oscila entre el 13,39 % y el 15,57 % del total de las importaciones comunitarias procedentes del Mercosur (entre el 8,32 y el 10,5 % corresponde a los productos agrícolas, sin contar los pesqueros; el 1,54 % a los pesqueros; y el 3,53 % a los industriales). Su impacto global estimado es de 2.060 millones de euros. Otro 0,47 % es considerado potencialmente sensible. En relación con las importaciones en el Cono Sur de bienes europeos no hay datos oficiales del porcentaje que representan los productos sensibles, pero las estimaciones coinciden en situarlos por encima del 10 %⁴⁷.

⁴⁷ Una disección de los flujos comerciales por productos nos muestra que los 7 capítulos más importantes (y, por ello, con frecuencia se trata de los productos más sensibles para la marcha de la negociación) de los productos agrícolas del Mercosur importados por Europa son: a) residuos y desperdicios de las industrias alimentarias: es el primer capítulo en Argentina (alimentos preparados para animales) y el tercero para Brasil (tortas de soja); b) semillas y frutos oleaginosos diversos: es el primer capítulo para Brasil y el segundo para Argentina (soja); c) café, té, yerba mate y especias: es el segundo capítulo para Brasil (café); d) carne y despojos comestibles: es el cuarto de Argentina, el quinto de Brasil y el primero de Uruguay; e) preparados de legumbres y hortalizas y de frutos (zumos de naranja, manzana y uva): es el cuarto de Brasil; f) frutos comestibles y corteza de agrios: es el quinto de Argentina y Brasil y el segundo de Uruguay; g) pescados, crustáceos y moluscos: es el tercero de Argentina y de Uruguay (gambas, pulpo, anchoas y merluza). Estos 7 capítulos representan el 82,5 % del total de la importación agrícola comunitaria procedente del Mercosur y el 42 % del total comprado por la UE al conjunto del Mercosur. Los derechos arancelarios impuestos por la Comunidad en la importación de estos productos son elevados (en algunos llega hasta el 85 %), sin contar con la existencia de cuotas.

En cuanto a los productos industriales importados por la UE desde el Mercosur, los 7 capítulos más importantes son: a) minerales, escorias y cenizas: es el primer capítulo sensible para Brasil y el segundo para Argentina; b) máquinas, aparatos mecánicos y reactores nucleares: es el segundo para Brasil y el quinto para Argentina y; c) pieles y cueros: es el segundo para Paraguay y el cuarto para los otros tres miembros del Mercosur; d) navegación aérea: el tercero para Brasil; e) madera, carbón vegetal y manufacturas de madera: es el primero para Paraguay, el tercero

La oferta de la UE de 5 de julio de 2001 pivota esencialmente en torno al capítulo agrícola, por motivos evidentes. Europa importa productos agrícolas del Mercosur por valor de 8,9 millardos de euros, de los que entran ya libres de aranceles bienes por valor de 5,8 millardos de euros. De los 3,1 millardos de euros restantes, la oferta arancelaria europea cu-

para Uruguay y el quinto para Brasil; f) vehículos automóviles y tractores: es el primero para Argentina; g) fundición de hierro y acero: es el tercero para Argentina. Estos 7 capítulos representan el 50 % de la importación industrial comunitaria procedente de Mercosur y el 24,5 % del total importado de la UE del Mercosur.

En cuanto a las exportaciones agrícolas de Europa al Mercosur, los 7 capítulos más importantes son: a) bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre: es el primer capítulo en los cuatro países del Mercosur (representa el 30,5 % de las exportaciones agrícolas comunitarias y el 1,4 % del total); b) preparados de legumbres y hortalizas: es el segundo capítulo para Paraguay y el tercero para los restantes tres miembros (supone el 7,7 % del total de las ventas agrícolas europeas y el 0,35 % del total importado de la UE); c) grasas y aceites vegetales y animales: es el segundo para Brasil (supone un 6 % de las importaciones agrícolas comunitarias en el Mercosur y el 0,27 % del total); d) productos de la molinería: es el cuarto capítulo para Brasil (representa un 4 % del total agrícola y el 0,2 % del total exportado por la UE); e) leche y productos lácteos: es el quinto para Brasil (participa en el 4 % del total agrícola y el 0,2 % del total importado de la UE); f) preparados alimenticios diversos: es el cuarto capítulo para Argentina y Uruguay y el quinto para Paraguay (supone el 2 % del valor de la exportación comunitaria agrícola y el 0,1 % del total); g) preparados a base de cereales, harina y almidón: es el quinto para Argentina y Uruguay y el tercero para Paraguay (representa el 1,65 % del valor de la exportación agrícola comunitaria y el 0,85 % del total). Estos 7 capítulos dan cuenta del 60 % de la exportación agrícola europea con destino al Mercosur y del 2,5 % del total que el Mercosur importa de la UE.

En fin, en cuanto a las exportaciones industriales de la UE al Mercosur, los 5 capítulos más relevantes son: a) máquinas y aparatos mecánicos: es el primer capítulo para Argentina, Brasil y Uruguay y el cuarto para Paraguay (representa el 25,7 % del valor total de las exportaciones comunitarias industriales y el 24,6 % de la exportación global); b) máquinas y aparatos eléctricos: es el primero para Paraguay, el segundo en Brasil y Uruguay y el tercero en Argentina (participa el 12,6 % de las exportaciones industriales comunitarias y el 12 % del total); c) vehículos automóviles y tractores: es el segundo en Argentina, el tercero en Brasil y Uruguay y el quinto para Paraguay (significa el 11,7 % del total de exportación industrial comunitaria y el 11,2 % del total exportado por la UE); d) navegación aérea: es el cuarto para Argentina y Brasil (tiene una cuota del 6,3 % del total industrial y del 6 % del total); e) productos químicos orgánicos: es el segundo para Uruguay y el quinto para Argentina y Brasil (da cuenta del 5,8 % de la exportación comunitaria industrial y del 5,5 % total vendido por la Unión al Mercosur). Estos cinco capítulos representan el 62 % del total de las exportaciones industriales europeas al Mercosur y el 59 % del total vendido por la UE en el Cono Sur.

bre 2,2 millardos de euros, con distintos plazos según los productos en cuestión. Ello supone que el 80,9 % del comercio de productos agrícolas entraría sin arancel en la UE. El 1,1 millardo restante, que representa el 19,1 % del comercio agrícola, es el que afecta a los productos agrícolas sensibles, que entran en la UE gravados con derechos *ad valorem* (basados en el valor en aduana de las mercancías) y sobre todo derechos específicos (según la capacidad, el peso o la medida de los productos, por ejemplo)⁴⁸. La liberalización agraria completa costaría a la UE entre 5.300 y 14.300 millones de euros anuales en concepto de compensación a los agricultores europeos por las pérdidas ocasionadas por la competencia mercosureña, lo que representa entre una quinta y una tercera parte del presupuesto agrícola comunitario. Son, pues, comprensibles las presiones que ejercen los agricultores europeos y algunos Estados liderados por Francia y España. Los Estados del Mercosur tampoco están dispuestos a tirar la toalla, porque todos ellos —y fundamentalmente Argentina y Brasil— son grandes exportadores de productos agrícolas y, por su alta calidad, compiten en ventajosas condiciones con los europeos, de manera que les vital el acceso al mercado europeo para su desarrollo⁴⁹.

⁴⁸ La oferta arancelaria europea para los productos agrícolas es la más detallada, toda vez que distingue entre 6 categorías de productos agrícolas: primera categoría (frutas frescas, algunos aceites y materias grasas): se prevé la liberalización inmediata y total de los derechos arancelarios, con un valor (coste para la UE) aproximado de 270 millones de euros anuales; segunda categoría (carne de caballo, frutas, legumbres, algunos aceites, flores, bulbos, etcétera): se contempla la eliminación por etapas de los derechos arancelarios en un plazo de cinco años; su valor es de 600 millones de euros; tercera categoría (frutas y legumbres procesadas, zumos de frutas, carne de pollo procesada, etcétera): se propone la supresión progresiva y lineal de los derechos arancelarios en siete años y siete etapas. Su valor es de 330 millones de euros; cuarta categoría (carne de cerdo, jamón, miel, carne enlatada, frutas y legumbres procesadas, etcétera): se oferta la eliminación progresiva y lineal en 10 años y 10 etapas. Su valor es de 1.000 millones de euros; quinta categoría (vino y licores, con negociación de acuerdos específicos para este sector): se prevé la liberalización progresiva de los aranceles, sin definición del plazo. Su valor es de 60 millones; sexta categoría (cereales, aceite de oliva, productos lácteos, carnes, tabaco, azúcar y algunas frutas y legumbres procesadas): se oferta la apertura de un proceso de negociación a través de cuotas tarifarias preferenciales, *ergo* no la eliminación de los aranceles.

⁴⁹ Véase para mayores detalles de la trascendencia del tema agrícola, J. ÁLVAREZ RAMOS, «Comercio e inversión agroalimentaria entre la Unión Europea y América Latina», *Bol. ICE*, núm. 2569, 1998, pp. 21-27; D. GADBIN, «Les obstacles au libre-échange des produits agricoles liés aux politiques de la Communauté», en Le

Si se tiene en cuenta adicionalmente la existencia de cuotas impuestas por la Comunidad Europea a la importación de productos agropecuarios mercosureños y, más en general, el carácter sumamente protector de la propia producción europea de la política agrícola común (pagos directos a los agricultores, subsidios a la exportación, medidas estructurales y de apoyo a la producción, etcétera), la UE erige barreras muy difíciles de franquear al Mercosur para acceder al mercado agrícola europeo⁵⁰. Cabe subrayar este aspecto porque el capítulo agrícola no es sólo el obstáculo principal para alcanzar un acuerdo que interese al Mercosur, por lo que sus países no conciben un acuerdo con la UE que excluya el sector agrícola⁵¹. Es sobre todo uno de los temas políticamente más sensibles, quizás el que más, que se plantean en las negociaciones para la ampliación de la UE, en gran medida por ser el coste financiero más elevado y, en otra buena parte porque la política agrícola común está inmersa en una fase de transición —lenta— hacia un nuevo modelo —de perfiles indeterminados todavía— que, no obstante, acabará llevándose a cabo. No hay que olvidar que este proceso se ha iniciado a instancias de la OMC, que exige una mayor liberalización internacional y europea del comercio agrícola; y es obligado recordar la imposibilidad financiera de seguir manteniendo el *statu quo* actual, especialmente cuando se produzcan las nuevas adhesiones a la UE: estudios de la Comisión han calculado a este respecto que en una Europa ampliada supondría incrementar el presupuesto agrícola en torno a un 25 % —es decir, unos 11.000 millones de euros por año— destinados a los nuevos países miembros⁵². Este incremento pare-

partenariat entre l'Union européenne et les Amériques, *op. cit.*, pp. 131-152. Desde el punto de vista de España, véase J. A. SEGRELLES y otros, «Los intercambios agroalimentarios entre el Mercosur y España ante la liberalización del comercio mundial», *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 173, 30 de septiembre de 1999 (en <http://www.ub.es/geocrit/b3w-173.htm>).

⁵⁰ Esta situación no es privativa del Mercosur sino casi generalizada en las relaciones exteriores de la UE, con excepciones como la de los países A.C.P. (véase al respecto, C. STEVENS, J. KENNAN y J. YATES, «Nivelando el terreno: proporcionará la reforma de la PAC un trato justo a los países en desarrollo», en CONGE, *Vacas gordas, vacas flacas. El impacto de la política agrícola común en los países del Sur*, Madrid, 1999, pp. 29-34).

⁵¹ Como recuerda, por ejemplo, B. AYLLÓN PINO, «Perspectivas de una asociación interregional Unión Europea - Mercosur: una visión desde Brasil», *R.E.E.I.*, núm. 2, 2000, pp. 32-33.

⁵² Véase para mayores detalles el documento de Comisión Europea, «Enlargement and Agriculture: Successfully Integrating in New Member States into CAP», *SEC*

ce poco factible a la vista de que entraría en contradicción con los límites aprobados por el Consejo Europeo de Berlín para la partida presupuestaria agraria en el periodo 2000-2006 ⁵³.

La UE importa productos industriales del Mercosur por valor de 8,8 millardos de euros, de los cuales 4,7 millardos (el 53 %) entran ya sin ningún derecho arancelario en el territorio europeo y están gravados los restantes 4,1 millardos de euros (el 47 %). La oferta de la UE cubre la eliminación de la totalidad de los aranceles a los productos industriales, en un periodo de diez años y cuatro etapas, si bien la mayoría se libera en los primeros siete años, bajo condición de una estricta reciprocidad en el sector textil y de calzados, así como un acceso efectivo al mercado del Mercosur, en especial en el área no arancelaria.

En fin, Europa importa productos pesqueros mercosureños por valor de 500 millones de euros, de los que sólo el 1 % entran sin pagar aranceles. La UE propone una liberalización completa de los aranceles de todos los productos pesqueros en el plazo de 10 años, pero condiciona su oferta al acceso comunitario a las aguas de los Estados miembros del Mercosur.

Por su parte, la oferta del Mercosur de 29 de octubre de 2001 implica, en términos de comercio, una desgravación del 33 % de los derechos arancelarios actuales que gravaron las importaciones procedentes de la UE durante el periodo 1998-2000, con un valor de de 7.500 millones de dólares anuales. Esta liberalización afecta al 30 % de los ítems arancelarios (es decir, 3.129 productos de los 9.410 que componen la nomenclatura común del Mercosur), comenzaría con la entrada en vigor del acuerdo de asociación y se habría de llevar a cabo en un plazo no superior a 10 años ⁵⁴.

(2002), de 30 de enero de 2002. En cuanto al coste estimado, véase http://www.euractive.com/cgi-bin/cgint.exe/488467-214?714&1015=en_agricultura.

⁵³ Además, determinados países —y muy particularmente Alemania— han propuesto la necesidad de una reforma de la PAC que disminuya las subvenciones y otras medidas de ayuda a la producción y/o los agricultores (véase <http://www.euractive.com/cgi-bin/cgint.exe/488467-214?714&1015=en0202211a>). En la fecha de conclusión de este estudio —julio de 2002— la cuestión iba a ser discutida al nivel de la Comisión Europea sobre la base de la radical propuesta del comisario de agricultura Franz Fischler, siquiera porque pretende reducir el 20 % de los fondos para las ayudas directas a la producción agrícola en un periodo de 7 años.

⁵⁴ De los 6.281 ítems arancelarios excluidos de la liberalización inicial, el Mercosur ofrece aplicar una preferencia básica inicial a 5.772, de manera que desde la entrada en vigor del acuerdo de asociación aplicaría aranceles inferiores a los consolidados por los países del Mercosur al nivel de la OMC. Entre estos productos están los productos agrícolas (bananas, tomates, grasas vegetales, abonos de origen

Esta liberalización inicial beneficia sobre todo a los sectores industriales de la UE que tienen históricamente importantes flujos de comercio con el bloque sudamericano, entre los que pueden resaltarse las máquinas y materiales eléctricos (las preferencias ofrecidas a las importaciones europeas superan los 3.400 millones de dólares), productos químicos y farmacéuticos (se propone liberalizar por valor cercano a 2.000 millones de dólares), material de transporte (por valor de 738 millones de dólares) e instrumentos y equipamientos ópticos (por valor de 533 millones de dólares). La supresión de los derechos arancelarios de estos productos, caracterizados por una alta elasticidad en los precios y una fuerte demanda, podría estimular grandemente las exportaciones europeas. Pero subsisten dos problemas básicos. Por un lado, el déficit mercosureño en sus intercambios industriales con Europa es insostenible a largo plazo, dadas las cifras que alcanza (14,6 millardos de ecus en 1998, 11,1 millardos de dólares en 1999). Por otro lado, la liberalización de los intercambios choca frontalmente con diferentes estrategias industriales de los Estados mercosureños para proteger la producción local. Más particularmente, la exigencia europea de una estricta reciprocidad para el textil y los calzados es difícil de aceptar por el Mercosur porque estos dos sectores son muy problemáticos al nivel interno de sus países miembros.

En el sector agrícola el Mercosur propone liberalizar en esta primera etapa casi el 40 % de las importaciones medias de la UE en el trienio 1998-2000. En fin, para los demás productos el Mercosur pretende que durante el proceso negociador sean definidos los plazos y modalidades de desgravación arancelaria.

Puede decirse, en síntesis, que las ofertas de ambas partes se caracterizan por su *modestia* y *cautela* respecto a las ofertas de liberalización del comercio de bienes que realizan en relación con sus respectivos productos sensibles, la UE respecto a los productos agrícolas y el Mercosur en lo que se refiere a los bienes industriales⁵⁵. Si ambas partes se mantienen

vegetal, etcétera) y cárnicos en general (incluyendo grasas y aceites animales, productos comestibles de origen animal, etcétera); productos pesqueros de todo tipo (merluza, halibut...); productos lácteos; cueros y pieles; minerales (níquel, plomo, estaño, volframio, etcétera); caucho (regenerado y endurecido); madera en general; tejidos vegetales e industriales (fibras, lanas, etcétera); pavimentos de piedra y mármoles, etcétera. Finalmente, quedan excluidos tanto de la liberalización como de la preferencia básica inicial los restantes 559 ítems arancelarios.

⁵⁵ Véase en este sentido R. BOUZAS y P. DA MOTTA VEIGA, «Mercosur-UE: las negociaciones entran en una nueva fase», accesible en <http://www.pcb.ub.es/obsglo/Mercusor9.html>.

enrocadas en sus posiciones será difícil alcanzar un acuerdo. De hecho, sólo parece posible que salgan del *impasse* si valoran adecuadamente las ventajas potenciales de un acuerdo de asociación ⁵⁶.

B) *Comercio de servicios e inversión directa extranjera*

En estos dos ámbitos los problemas son mucho menores, toda vez que se producen fuertes sinergias entre las grandes oportunidades de negocios que se abren para las empresas europeas prestadoras de servicios en países como Argentina y Brasil que son importadores netos de los mismos y las enormes posibilidades de inversión directa que a los operadores europeos abre un mercado liberalizado ⁵⁷. Ambos interlocutores tienen gran interés en fomentar esta sinergia, como prueba que más de dos tercios de la inversión directa europea se ha realizado en el sector servicios, concentrándose en los sectores de la banca, seguros, telecomunicaciones, transportes marítimos y aéreos, energía, ingeniería y consultoría.

Se comprende por ello que se hayan producido avances significativos en las negociaciones de los servicios intercambiables, es decir, financiados a través de la balanza de pagos, y de los no intercambiables, como son los transportes, la distribución, los seguros, los bancarios, la construcción, el inmobiliario, etcétera, que se financian merced a las inversiones extranjeras directas.

No obstante, todavía existen flecos importantes porque los compromisos asumidos por los cuatro países del Mercosur al nivel del GATS de la OMC no es comparable al promedio de compromisos asumidos por la UE en sus relaciones externas y mucho menos a la liberalización intracomunitaria. Al nivel interno del Mercosur habrá que esperar al menos a 2007 para que rijan plenamente el principio de trato nacional en cada país miembro.

⁵⁶ Véase al respecto el apartado 3.2.

⁵⁷ Poniendo algunos ejemplos, el 80 % de la producción eléctrica y el 20 % de la distribución están en manos públicas en Brasil, donde además sigue habiendo dos bancos del poder federal y numerosos bancos de los Estados federados y sigue sin privatizar correos, telégrafos y la gestión de aeropuertos; que en Paraguay sigue habiendo monopolios públicos en el sector energético, de las telecomunicaciones y las aguas; que en Uruguay mantiene monopolios en el sector del petróleo y el gas natural, la telefonía básica y la distribución de la energía eléctrica; que Argentina necesita grandes capitales para la exploración y explotación de minerales y la modernización de su red viaria, etcétera.

bro, tal como dispone el Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios, firmado en 1997.

C) Cooperación

Es el ámbito donde las negociaciones están más avanzadas, en buena medida por las subvenciones de la UE: para el periodo 2002-2006, la financiación europea prevista es de 48 millones de euros para el Mercosur y otros 200 millones de euros para sus Estados miembros (65,7 millones de euros para Argentina, 64 para Brasil, 51,7 para Paraguay y 18,6 para Uruguay). De acuerdo con un memorándum de entendimiento sobre la cooperación interanual, firmado por la UE, el Mercosur y sus respectivos Estados en Luxemburgo el 26 de junio de 2001, en las negociaciones se intenta establecer un programa de cooperación de amplio espectro para facilitar los intercambios, las inversiones directas, la adopción de patrones comunes en los sectores agroalimentarios, industriales y de servicios y el fomento de la cultura. Para su aplicación la UE ha establecido acuerdos globales con el Mercosur y cada uno de los Estados mercosureños que definen las grandes prioridades de cooperación. En relación con el Mercosur, las áreas prioritarias son la implementación del mercado interior del Mercosur, el fortalecimiento de la institucionalización del Mercosur y el apoyo a la sociedad civil en el Mercosur⁵⁸. Las prioridades del acuerdo global se han plasmado en diversos proyectos concretos de cooperación con el Mercosur que ya se aplican y hay otros en una fase avanzada de estudio⁵⁹.

⁵⁸ Véase al respecto Comisión Europea, «Documento de estrategia regional 2002-2006. Programa regional indicativo 2002-2006», accesible en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/rsp/index.htm. En relación con los países del Mercosur las prioridades están fijadas en cada uno de los acuerdos globales y sintetizadas en el documento «Nuevas nuevas estrategias de cooperación para los países del Mercosur», adoptado por la Comisión Europea el 2 de agosto de 2002, accesible en http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/ip02_1189.htm.

⁵⁹ Por ejemplo, los proyectos de apoyo institucional a los órganos del Mercosur (Secretaría Administrativa del Mercosur: 900.000 euros; Comité Parlamentario Conjunto: 917.175 euros; Foro Consultivo Económico y Social: 950.000 euros); reglas sanitarias y fitosanitarias (11.200.000 euros); armonización estadística (4.135.000 euros) y armonización de los derechos arancelarios —fase II: 5.000.000 euros); apoyo al mercado único del Mercosur (4.600.000 euros); coordinación macroeconómica (2.500.000 euros); normas técnicas y estándares (3.950.000 euros).

No obstante, se han de solucionar todavía algunos problemas. Por ejemplo, para la aprobación del proyecto de cooperación para la creación y el reforzamiento de las políticas de competencia de los países del Mercosur el obstáculo principal proviene de las inexistentes condiciones de competencia para el acceso al mercado del Cono Sur, dadas las reglas de trato nacional, las licencias, los estándares, el control de precios, la discriminación en el acceso a la distribución, etcétera. A su vez, en el proyecto de cooperación industrial hay que consensuar la armonización de los procedimientos de certificación con arreglo a los patrones técnicos. En fin, en el proyecto de cooperación agrícola hay que depurar el concepto europeo de *multifunctional agriculture* para que el Mercosur pueda aceptarlo.

III. LA FUTURA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA, EN LA ENCRUCIJADA

La implementación de la asociación entre el Mercosur y la UE está en una encrucijada porque no es nada sencillo encontrar una solución satisfactoria a los problemas que han aflorando y además ello depende en buena medida de factores externos al proceso negociador que conviene apuntar. No obstante, los beneficios que se esperan compensan con creces los esfuerzos requeridos para poner en marcha esta empresa común ⁶⁰.

⁶⁰ Sin perjuicio de diversos estudios y documentos que se citan específicamente, véase una panorámica general de ventajas potenciales y problemas de la asociación birregional en A. BARAHONA DE BRITO, *Reinforcing the Partnership Europe-Mercosul Beyond Trade*, Lisboa: I.E.E.I, 1996; B. BENECKE, «Relación entre la Unión Europea y el Mercosur», *Contribuciones*, núm. 1, 1999, pp. 7-17; L. BIZZOZERO, «El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica», en *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo social*, Buenos Aires: Gráficas y Servicios, 2001, pp. 373-390; V. BULMER-THOMAS, «The European Union and Mercosur: Prospects for a Free Trade Agreements», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, 2000-1, pp. 1-22; W. GRABENDORFF, «Mercosur and the European Union: from Cooperation to Alliance?», en R. ROETT (ed.), *Mercosur. Regional Integration, World Markets*, Londres: Lynne Rienne Publishers, 1999, pp. 105-107; GRUPO DE SEGUIMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR (Chaire Mercosur), *Informe Anual 2000: Hacia un acuerdo entre el Mercosur y Europa*, París: Faculté des Sciences Politiques, 2001 (accesible en <http://www.sciences-po.fr>). Véase en fin la comunicación de la Comisión Europea sobre «Una nueva asociación Unión Europea/América

1. FACTORES QUE CONDICIONAN LA EJECUCIÓN DEL AMIC

Muchos son los factores involucrados en las negociaciones para la asociación estratégica entre el Mercosur y la UE de los que depende su resultado final, si bien el espacio disponible sólo hace posible comentar los principales ⁶¹. A los efectos del análisis los condicionantes serán agrupados metodológicamente en atención a su naturaleza preferentemente económica o política.

A) *Condicionantes de naturaleza económica*

Hay que partir del tremendo brío y el importante sacrificio que implicará para determinados sectores económicos la liberalización comercial pretendida ⁶², tanto por los brevísimos plazos concedidos para este severo ajuste (se contempla un periodo máximo de 10 años para la mayoría de productos en las ofertas arancelarias presentadas por ambas partes) como por el vasto alcance y sus costes adicionales, sobre todo si, como parece

Latina en los albores del siglo XXI», de 9 de marzo de 1999, COM (1999) 105 final y los siguientes informes del IRELA, *Preparando la asociación UE-Mercosur: beneficios y obstáculos*, Madrid: IRELA, 1998; *Relaciones económicas entre el Mercosur y la Unión Europea: perspectivas para la nueva década*, Madrid: IRELA, 1999; y *Unión Europea-Mercosur: el largo camino hacia la liberalización comercial*, Madrid: IRELA, 2000.

⁶¹ Véase un listado de condicionantes endógenos y exógenos en un interesante estudio reciente de B. AYLLÓN PINO, «Perspectivas de una asociación interregional Unión Europea - Mercosur: una visión desde Brasil», *op. cit.*, pp. 29-31. Véase asimismo J. A. SANAHUJA, «Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales», *R.E.E.I.*, núm. 1, 2000.

⁶² J. A. SEGRELLES («Globalización, capitalismo y comercio agroalimentario entre el Mercosur y la Unión Europea», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 49, 1999 (en <http://www.ub.es/geocrit/sn-49.htm>) señala en este sentido que la eliminación de las trabas agrícolas perjudicará con carácter general a los agricultores europeos y muy particularmente al sector agropecuario de los países europeos más débiles; a cambio, el acuerdo global favorecería los intereses de las élites financieras e industriales; los principales beneficiarios en el Mercosur serán los grandes propietarios agrícolas y los operadores comerciales, quedando excluidos de las posibles ventajas de la liberalización comercial la mayoría del campesinado y de la sociedad civil.

previsible, abarca finalmente los productos más sensibles, al menos parcialmente.

Se debe prestar mucha atención, por otro lado, a los vaivenes de la coyuntura económica nacional, regional y mundial. En el caso del Mercosur no hay que olvidar en modo alguno las graves tensiones y turbulencias que generan las fuertes asimetrías de las economías mercosureñas⁶³ y que han llevado a restringir la retirada de fondos bancarios en Uruguay, la fortísima devaluación del real en Brasil y una grave recesión —con suspensión de pagos incluida— en Argentina⁶⁴. Al nivel europeo, hay que tener en cuenta acontecimientos tan trascendentales como las repercusiones y problemas que puede ocasionar la consecución de la tercera fase de la unión económica y monetaria de la UE, en particular tras el comienzo de la circulación física del euro en enero de 2002⁶⁵; el inicio en 1999 del proceso de reforma de los fondos estructurales y de cohesión⁶⁶; los problemas que están experimentando algunos países europeos para poner en marcha el pacto por la estabilidad y el crecimiento⁶⁷ y el pacto por el empleo⁶⁸; y, finalmente, que los recursos financieros son cada vez más insuficientes para atender los gastos crecientes⁶⁹.

⁶³ Véase sobre las asimetrías de las economías mercosureñas, R. LAVAGNA, *Argentina - Brasil - Mercosur*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998, espec. pp. 226-240.

⁶⁴ En general, sobre la crisis argentina, véase M. FELDSTEIN, «El desplome de Argentina. Lecciones de la última crisis financiera» y M. V. MURILLO, «Tango de un desencanto anunciado», *Foreign Affairs*, vol. 2, 2002-2, pp. 110-116 y 98-109 respectivamente.

⁶⁵ Véase sobre el tema, F. TREIN, «La unión económica y monetaria y sus consecuencias en las relaciones entre la UE y Mercosur», *Revista de Relaciones Internacionales de las Universidades Asociadas de América Latina*, vol. I, 1999.

⁶⁶ Véase sobre este particular, E. LANDÁBURU, «España, la Agenda 2000 y la política europea de cohesión económica y social», *Boletín ICE*, núm. 776, 1999, pp. 63-72; D. ORDÓÑEZ SOLÍS, «Administraciones españolas y fondos estructurales europeos», *Noticias UE*, núm. 181, 2000, pp. 61-78.

⁶⁷ Véase al respecto, R. BONETE PERALES, «Las imperfecciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Boletín ICE*, núm. 2575, 1998, pp. 29-36.

⁶⁸ Véase sobre esta cuestión, R. SCHINTGEN, «La longue gestation du droit du travail communautaire: de Rome à Amsterdam», en G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, O. DUE, R. SCHINGEN y C. ELSSEN (eds.), *Mélanges en hommage à Fernand SCHOCK-WEILER*, Baden-Baden: Nomos, 1999, pp. 551-576.

⁶⁹ Véase especialmente A. OLESTI RAYO, «Los dilemas de la financiación comunitaria», en A. OLESTI RAYO (coord.), *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Amsterdam*, Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2000, pp. 137-168; M. RUIZ GARIJO, «Crónica de una insuficiencia anunciada: el delicado sistema de recursos propios de la Unión Europea», *Noticias UE*, núm. 199/200, 2001, pp. 89-103.

Una mención especial merece el hecho de que la UE esté, desde febrero de 2000, embarcada en difíciles negociaciones para la adhesión de 12 nuevos Estados, especialmente del este y centro europeos (Rumanía, Bulgaria, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Chipre, Malta, Estonia, Eslovenia, Letonia y Eslovaquia) y está en compás de espera el inicio de negociaciones con Turquía, dado su peculiar estatuto jurídico. La situación económica de los países candidatos está muy por debajo de la media comunitaria, pues en su conjunto el PIB no es superior al 45 % de la media europea ⁷⁰. Además, la adhesión lleva implícita reformas de primer orden al nivel político y social en ellos para satisfacer los criterios de Copenhague nada fáciles de conseguir en unos países que todavía están viviendo sus procesos de transición ⁷¹. Integrar a Estados con tales características en la UE, incluso dejándolos de lado en una primera fase a Turquía, Bulgaria y Rumanía, como finalmente ha sugerido la Comisión Europea al Consejo en su propuesta de 9 de octubre de 2002, no será una tarea nada sencilla ⁷² e implicará inevitablemente unos reajustes financieros de primer orden que no será fácil consensuar en una época de *vacas flacas* ⁷³.

⁷⁰ Véase para mayores detalles el último informe anual de la Comisión Europea sobre la ampliación, de 13 de noviembre de 2001 y, más en general, su página web sobre la ampliación (<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>).

⁷¹ Véase en general sobre el proceso de ampliación en curso, R. CALDUCH CERVERA, «Efectos políticos, sociales y económicos de la ampliación europea», ponencia presentada a las XIX Jornadas de la A.E.P.D.I.R.I. (Santander, 20 y 21 de septiembre de 2001; disponible en <http://www.jornadas-aeptdi.com/documentacion.htm>); F. CHAVERRI MIGUEL, *La ampliación de la Unión Europea y sus repercusiones en el proceso de integración*, Zaragoza: Real Instituto de Estudios Europeos, 2001; S. SENIOR NELLO y K. E. SMITH, *The European Union and Central and Eastern Europe. The Implications on Enlargements in Stages*, Aldershot: Ashgate, 1998.

⁷² A pesar de los progresos realizados por los Estados candidatos en el marco de la llamada Asociación para la Adhesión (eje esencial de la estrategia reforzada de preadhesión utilizada por la Comunidad para hacer factible el cumplimiento por los países candidatos de los requisitos fijados para la adhesión), resulta que en julio de 2002 ningún país candidato había podido cerrar los 31 capítulos en que se han dividido las negociaciones acerca del acervo comunitario (al nivel individual la divergencia entre países es brutal, pues Chipre tiene 27 capítulos cerrados y Rumanía tan sólo 11) y estén todavía abiertos los capítulos más sensibles, en particular la agricultura y las previsiones financieras y presupuestarias. Véase para mayores detalles el documento *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y amplia*, de 16 de julio de 1997 (COM (97) 2000) y la página web de la UE relativa a la adhesión indicada *supra*.

⁷³ De no consensuarse factores correctivos, la ampliación conllevará que algunos de sus actuales Estados miembros, como España, pierdan los fondos de cohe-

El influjo de la ampliación sobre las negociaciones del acuerdo de asociación con el Mercosur es inevitable en este contexto tan particular. Hay que tener en cuenta además los cambios, positivos y negativos, que la incorporación de nuevos Estados conllevará necesariamente en los actuales flujos económicos entre la UE y el Mercosur⁷⁴. Donde probablemente la ampliación se notará más es en el sector primario (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura), ya que la política agrícola común es—como fue señalado anteriormente— todavía sumamente protectora de la producción europea, y con la adhesión se incorporan nuevos Estados en

sión y vean reducida sustancialmente las cantidades que reciben a título de los fondos estructurales a partir de 2007 (véase en general Comisión Europea, *Rumbo hacia la cohesión. Desarrollo regional en España*, Luxemburgo: OPOCE, 2001; y el *Primer Informe de valoración sobre la cohesión económica y social*, de 30 de enero de 2002). Ciertamente otra posibilidad pasa por atribuir nuevos recursos financieros a la Comunidad Europea, pero no parece probable porque la financiación es, como hemos indicado antes, uno de los principales problemas de la Comunidad en la actualidad. En este sentido, una reciente comunicación de la Comisión por la que se abre la negociación de los capítulos sobre la política agrícola y los fondos estructurales («Communication from the Commission - Information Note: Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations», SEC (2002) 102 final, de 30 de enero de 2002) reconoce que los Estados miembros deben ser solidarios con los países candidatos, pero no acepta que el coste financiero alto que tendrá la ampliación pueda ser financiado superando los límites presupuestarios fijados por el Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999 para el periodo 2000-2006. En consecuencia, propone destinar unos 40.160 millones de euros a los países candidatos que se incorporen a la Comunidad entre el 2004 y el 2006 para este periodo. Dicho de otro modo, el coste de los tres primeros años de ampliación será de 40.160 millones de euros, lo que supone una reducción de los 57.000 millones de euros que el Consejo Europeo de Berlín había reservado a los nuevos Estados para el periodo 2000-2006. Además, la nueva cifra equivale el 4 % del PIB de los diez países candidatos y representa, por habitante, una ayuda de 137 euros, más baja que la que reciben actualmente los Estados miembros (231 euros). La Comisión Europea sugiere adicionalmente un régimen transitorio para la política agrícola y la política de desarrollo rural. Las críticas de los países candidatos no se han hecho esperar, pero la Comisión Europea ha replicado que se trata de cifras realistas en un contexto como el actual en el que las posibilidades y restricciones presupuestarias son bien conocidas.

⁷⁴ Véase en general sobre el tema, L. BIZZORRERO, «La agenda de las relaciones Comunidad Europea - Países del Mercosur: perspectivas de la ampliación comunitaria», *Revista de Estudios Europeos* (La Habana), núm. 61, 1999, pp. 76-90; P. NUNNENKAMP, «Efectos para América Latina de la expansión de la Unión Europea», *Revista de la CEPAL*, núm. 64, 1998, pp. 111-127.

los que, en su mayoría, la agricultura es un sector relevante, bastante por encima de la media comunitaria, a la que se dedican unos 60 millones de hectáreas (lo que representa el 40 % de la superficie actual de la UE) y en los que sus costes de producción son más bajos, entre otros motivos porque el promedio salarial es notablemente inferior al de la UE actual ⁷⁵. Dadas estas circunstancias, la ampliación puede traducirse en nuevos obstáculos y barreras para el acceso de determinados productos agrícolas mercosureños —especialmente brasileños y argentinos— al mercado agrícola europeo, especialmente animales vivos, carnes —vacuna y ovina— y algunas hortalizas y frutas —sobre todo, uvas y manzana— que exportan igualmente a la UE hoy en día los PECO. No obstante, habrá que esperar la evolución de los acontecimientos porque la calidad de la tierra que aportarán los nuevos Estados miembros es inferior a la media europea y del Mercosur, las técnicas de producción en tales países son todavía con frecuencia obsoletas y su infraestructura presenta importantes deficiencias para competir en los mercados internacionales —en particular por los anquilosados sistemas de transporte y de almacenamiento—, por lo que inclusive en las peores circunstancias imaginables muchos productos agrícolas del Mercosur seguirían siendo competitivos ⁷⁶.

En cualquier caso, y como contrapartida, la Europa ampliada abrirá un nuevo mercado de 100 millones de consumidores —lo que representa en torno al 30 % de la población actual de la UE— que puede ser muy atractivo para los exportadores mercosureños, ya que los nuevos Estados tendrán que ir reduciendo progresivamente su nivel de protección comercial para equipararse a la media comunitaria y las transacciones serán más seguras en razón de su pertenencia a la UE.

⁷⁵ C. GALPERÍN y S. GARCÍA («La incorporación de los países de Europa oriental a la Unión Europea y las exportaciones agrícolas argentinas», *mimeo*, Buenos Aires: Centro de Economía Internacional, 2001) ponen de relieve que en el conjunto de los PECO el sector agrícola participa en más del 7 % del PIB —llega al 19 % en Bulgaria y Rumanía—, frente al 2 % de la UE. Y si bien el conjunto agropecuario de los PECO equivale sólo al 15 % del PIB agropecuario de la UE, da empleo a más del 20 % de la población en Bulgaria, Rumanía, Lituania y Polonia —frente al 5 % de media de la UE— y supone más del 25 % del gasto en consumo de la mayoría de los PECO —quien lo tiene inferior es Hungría con el 20 %, pero en Polonia sube al 28 % y en Rumanía llega al 29 %—, cuando en la UE pivota sobre el 14 %. Ello puede ser tanto más problemático cuanto los principales productores agrícolas son Polonia, Rumanía, Hungría y la República Checa.

⁷⁶ *Ibid.*

B) *Condicionantes de naturaleza política*

Los esfuerzos no serán menores desde la perspectiva política a la vista del todavía precario sistema democrático en el Mercosur, o su insuficiente régimen de protección de los derechos humanos, y de la resistencia que acarreará sustraer a estos países de las raíces de su tradición histórica, como en buena medida está demostrando el caso argentino. Sería de ilusos, por otra parte, cerrar los ojos ante el inexcusable reajuste institucional del Mercosur que la correcta ejecución del acuerdo marco postula, puesto que su actual modelo intergubernamental constituye una traba de primer orden para la negociación de la constitución de una asociación interregional: ¿estarán los Estados miembros del Mercosur dispuestos a modificar un sistema en que la confianza reposa en último término en la facultad de vetar sus decisiones?⁷⁷.

Habrán de superarse igualmente los celos recíprocos entre algunos países mercosureños y europeos⁷⁸, como también las reticencias que manifiestan los Estados Unidos respecto a esta futura asociación y que le han impulsado a relanzar su iniciativa de integración hemisférica americana (ALCA) en la última Cumbre de las Américas⁷⁹.

⁷⁷ La necesidad de llevar a cabo un *aggiornamento* institucional ha sido puesta de relieve por la doctrina (véase, por todos, S. BARÓN KNOLL DE BERTOLOTTI, *Administración y Gobierno del Mercosur*, Buenos Aires: Depalma, 1997, espec. pp. 145-167) y los sectores sociales más implicados (véase al respecto, N. B. MELLADO, «Los sectores sociales y el Mercosur», *A.A.D.I.*, vol. VIII, 1998, pp. 117-143). El propio Mercosur ha instado a reflexionar sobre las necesidades institucionales del Mercosur (así, la Decisión del Consejo Mercado Común núm. 9/95, relativa al *Mercosur 2000 (Programa de acción del Mercosur hasta el año 2000)*). Ahora bien, no se han producido avances significativos, salvo con el Protocolo de Olivos, de 18 de febrero de 2002, todavía no en vigor, respecto a la solución de controversias en el Mercosur.

⁷⁸ Véase especialmente sobre el tema B. AYLLÓN PINO, «Encuentros y desencuentros en las relaciones de Brasil con la Comunidad Económica Europea (1957-2000)», *Afers Internacionals*, núm. 54-55, 2001, pp. 165-178.

⁷⁹ En efecto, en la Cumbre de las Américas celebrada en Quebec, del 20 al 22 de abril de 2001, se ha lanzado el reto de concluir las negociaciones a ser posible durante el 2003, a fin de que la zona de libre cambio hemisférica pueda entrar en funcionamiento antes de acabar 2005 y, lo cierto, es que desde entonces las negociaciones progresan con celeridad en la mayoría de los temas (véase para mayores detalles <http://www.ftaa-alca.org> y <http://www.summit-americas.org>). En general sobre el ALCA, véase A. CASTRO ESCUDERO, «El ALCA: ¿proyecto de integración viable?», *Comercio Exterior*, vol. 48, 1998-10, pp. 820-825; E. PAZ BARNICA, «La

Dado que la asociación estratégica entre la UE y el Mercosur y el ALCA se están negociando paralelamente, hay que tomar en consideración igualmente los problemas que podrían surgir de las diferentes visiones y posiciones que tienen los dos socios principales del Cono Sur, Argentina y Brasil, porque en función de quien acabe imponiendo su criterio se avanzará hacia el ALCA y se ralentizarán las negociaciones con la UE o se le otorgará un contenido menos ambicioso, y viceversa ⁸⁰.

Esta compleja situación económica y política puede verse todavía más enmarañada porque la realidad del comercio internacional está imponiendo una dinámica de bloques que obligará a las organizaciones regionales a asumir un papel principal en un futuro no muy lejano, y no es palmario que los Estados mercosureños estén preparados, ni políticamente dispuestos, para dejar que el Mercosur realice esta tarea. Al margen las enfáticas declaraciones políticas de apoyo al proceso en curso, la práctica muestra cómo *ningunean* a la organización a la hora de dotarle de los medios materiales y humanos más imprescindibles para el funcionamiento ⁸¹ y

Cumbre de las Américas y la cooperación hemisférica», en *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1995*, Vitoria: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1996, pp. 195-266.

⁸⁰ Hay que tener en cuenta adicionalmente que Brasil ve con muchos recelos la asociación al ALCA porque puede hipotecar el manejo de su política económica, muy proteccionista en ciertos sectores como el del automóvil y el químico y, además, paralizar su propuesta —anterior en el tiempo— de formación del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCAS). En consecuencia, acepta la negociación del ALCA siempre que sea conjunta y esté subordinada al afianzamiento del Mercosur y la consecución del ALCAS. Por su parte, Argentina acepta el ALCAS, siempre que case con su política de regionalismo abierto, en el seno de la que serían compatibles los acuerdos con Estados Unidos, Europa, los países asiáticos y otros Estados latinoamericanos; y subraya su preferencia por el ALCA sobre el ALCAS en caso de conflicto de intereses. No obstante, Argentina parece que está modificando su postura a la vista del diferente grado de respaldo y solidaridad mostrado por Estados Unidos y Brasil ante la crisis que padece en la actualidad. Véase para mayores detalles, I. CHALOULT, «Le Brésil et la zone de libre-échange sud-américaine», en L. PERRET y F. MORALES (eds.), *Vers une Amérique sans frontière?*, Montreal: Wilson et Lafleur, 1996, pp. 245-262; H. SANGMEISTER y R. FUENTES, «¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana», *Revista Española de Desarrollo y cooperación*, 2002-1, pp. 27-29.

⁸¹ Es sintomático el estado de precariedad en que trabaja la Secretaría Administrativa del Mercosur: su presupuesto para para 2000 fue de 980.896 dólares, de los que 685.322 fueron para gastos de personal (el sueldo del Director se llevó 104.270 dólares) y los 295.574 para gastos de funcionamiento diversos —viajes, alquileres, dietas, etcétera—.

cómo obstruyen el ejercicio de sus competencias al nivel de la organización y en la esfera nacional para no perder su protagonismo ⁸².

2. CUESTIONES QUE PLANTEAN LAS NEGOCIACIONES

Un primer problema podría derivarse del carácter mixto del futuro acuerdo de ejecución del AMIC, dado que previsiblemente será suscrito por las organizaciones y sus Estados miembros, y son conocidos en Derecho comunitario europeo los problemas que afloran a la hora de deslindar donde acaba la competencia de unos u otros ⁸³. Hay que contar asimismo con que la recepción y la aplicación de los acuerdos internacionales del Mercosur en los derechos internos de los Estados mercosureños presentan un panorama muy distinto a lo que sucede en la Comunidad Europea, puesto que, como regla, los acuerdos del Mercosur todavía hoy carecen de las notas de recepción automática, efecto directo y primacía propias de los acuerdos internacionales de la Comunidad Europea ⁸⁴. Así las cosas, es factible que el Tribunal de Justicia de las CE lleve a cabo un examen más restrictivo de las disposiciones del AMIC o de sus normas de ejecu-

⁸² Se aprecia con nitidez a la hora de aprobar un acto por el Mercosur, ya que la exigencia de unanimidad es esgrimida con asiduidad por el Estado interesado para vetar su adopción u obligar a iniciar una compleja negociación que rebaje su contenido a unos extremos que le resulten políticamente aceptables. Después de aprobado el acto, los retrasos en su recepción al nivel nacional son tan sistemáticos y largos que los órganos decisorios del Mercosur han ordenado a su Secretaría Administrativa que lleve a cabo un seguimiento de los procedimientos nacionales de incorporación y pida a los órganos internos competentes que actúen con la mayor celeridad posible (por ejemplo, decisión del Consejo del Mercado Común núm. 3/99; resoluciones del Grupo Mercado Común núm. 8/93 y 22 y 23/98 y directiva de la Comisión de Comercio del Mercosur núm. 3/99).

⁸³ En relación con la naturaleza mixta de los acuerdos comunitarios y los problemas que suscitan, véase G. GARZÓN CLARIANA, «La mixité: le droit et les problèmes pratiques», en BOURGEOIS, DEWOST y GAIFFÈ (eds.), *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives?*, Bruselas: Presses Universitaires Européennes, 1997, pp. 15-26; A. ROSAS, «Mixed Union - Mixed Agreements», en M. KOSKENNIEMI (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Deventer: Kluwer, 1998, pp. 125-144.

⁸⁴ Véase para más detalles sobre esta cuestión, M. CIENFUEGOS MATEO, «La recepción y la aplicación de los acuerdos internacionales del Mercosur», *R.E.E.I.*, núm. 3, 2001.

ción, e incluso que niegue su potencial efecto directo para no perjudicar los intereses comunitarios, tal como ha hecho en otros supuestos ⁸⁵.

Cabe igualmente que aflore la compatibilidad intrínseca del acuerdo proyectado con el régimen jurídico de la OMC, fundamentalmente desde el punto de vista de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida a los terceros Estados y organizaciones internacionales con los que los Estados europeos y mercosureños están ligados convencionalmente, toda vez que no es evidente en el estado actual de las negociaciones que el futuro acuerdo de asociación cumpla las reglas de esta organización relativas a la constitución de zonas regionales de integración.

Como es sabido, la OMC sólo acepta zonas de integración como excepción al libre comercio siempre que generen beneficios comerciales dentro de la zona y al nivel mundial. A falta de datos estadísticos fiables respecto a la futura zona de libre cambio entre la UE y el Mercosur, es posible presumir que su asociación favorecerá el comercio mundial, alinéándonos así en la línea general de pensamiento de la OMC ⁸⁶.

El segundo requisito fundamental es que el acuerdo cubra «lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios de dicha zona de libre comercio» (artículo XXIV 8 b) del GATT del 94 ⁸⁷. Esta mención es controvertida porque suscita si debe ser

⁸⁵ Véase sobre esta política interpretativa del Tribunal de Justicia, J. Díez HOCHLEITNER, *La posición del Derecho internacional en el ordenamiento comunitario*, Madrid: McGraw-Hill, 1998, espec. pp. 48 ss.

⁸⁶ Señala A. REMIRO BROTONS («Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional», *R.E.D.I.*, vol. LI, 1999-1, pp. 11-57, en p. 16) que la OMC parte de «la superior bondad del multilateralismo» y acepta encajar la lógica de los acuerdos regionales siempre que vengan a «reforzarlo desde una perspectiva estática, si su efecto primario es la creación de nuevos flujos comerciales y de inversión, y no la desviación de un país a otro de los flujos ya existentes; y, desde una perspectiva dinámica, si son pioneros de procesos de liberalización adicionales en un plano multilateral y no acaban impidiéndolos». Si bien, apostilla el autor, en realidad, «ni la reflexión teórica ni los análisis empíricos han permitido establecer conclusiones generales e inequívocas» sobre esta cuestión.

⁸⁷ El Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 establece otros requisitos, pero la exigencia de que sea liberalizado «lo esencial de los intercambios comerciales» es el que plantea mayores discusiones y problemas. Véase en general sobre el tema, F. M. ABBOT, *Regional Integration. The NAFTA and Western Hemispheric Integration in the World Trade Organization System*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995, pp. 35-60; J. HUBER, S. KYROAKOPOULOUS y R. TORRENT, «L'établissement des zones de

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 10 %), así como si se trata de requisitos autónomos o más bien acumulativos⁸⁸. Y no hay decisiones del órgano de solución de diferencias que se pronuncien sobre estas posturas⁸⁹.

Si la asociación instaura una zona de libre cambio no habrá obstáculo para excluir el tratamiento de la nación más favorecida, siempre que sea declarado compatible con el régimen de la OMC, pues precisamente su creación constituye una de las excepciones previstas por el artículo XXIV del GATT. En cambio, tendría difícil encaje en el régimen de la OMC si prospera la pretensión de algunos Estados europeos —con Francia a la cabeza— de dejar al margen de la liberalización los productos más sensibles para Europa (fundamentalmente del sector agropecuario), como también la pretensión mercosureña de liberalizar sólo parcialmente las importaciones industriales europeas. Basta recordar que la media ponderada de ambas pretensiones supondría dejar sin liberalizar en torno al 14 % del comercio global de ambos bloques⁹⁰. Desde la concreta perspectiva europea, quedaría al margen del comercio entre el 13,39 % y el 15,57 % de las importaciones comunitarias procedentes del Mercosur y ello afecta básicamente a productos agrícolas y pesqueros (entre el 9,86 % y el 12,04 %). Estas cifras afectan alrededor del 51 % de las exportaciones argentinas de productos agrícolas, el 42 % de las uruguayas y el 25 % de las brasileñas⁹¹. De prosperar estas pretensiones y alcanzarse, por tanto,

libre-échange et les contraintes de l'OMC», en *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*, *op. cit.*, pp. 119-130; I. HODARA, *La normativa de la OMC y su incidencia en el proceso de integración regional*, Informe de la Secretaría General de la ALADI (estudio núm. 112), mayo de 1998.

⁸⁸ Tal como reconoce el estudio de 1995 de la Secretaría de la OMC titulado *Regionalism and the World Trading System*, espec. pp. 17 ss.

⁸⁹ De hecho, el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 introduce en este punto más confusión cuando señala que la contribución de los acuerdos regionales de integración a la expansión del comercio mundial «*es mayor* si la eliminación de los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas entre los territorios constitutivos se extiende a todo el comercio y *es menor* si queda excluido de ella alguno de sus sectores importantes» (las cursivas son nuestras).

⁹⁰ Véase al respecto el informe del IRELA, *MERCOSUR - Unión Europea: dinámicas y prospectivas de una asociación creciente*, Madrid: IRELA, 1999, p. 7.

⁹¹ Véase especialmente el apartado 7 del documento «Commission staff working paper concerning the establishment of an inter-regional association between the Euro-

un acuerdo con esta fisonomía, podría perfectamente suceder que, notificado a la OMC, el acuerdo fuera declarado incompatible con las normas de la OMC, con lo que perdería su razón de ser, porque toda reducción negociada entre el Mercosur y la UE habría de extenderse automática e incondicionalmente a los demás por efecto de la nación más favorecida⁹².

La cuestión del grado de liberalización no es, pues, hipotética en absoluto. Muy posiblemente con vistas a acontecimientos futuros, la UE ha sugerido que basta con que la liberalización cubra un 80 % para que esté satisfecho el requisito de «lo esencial de los intercambios comerciales»⁹³. Esta sugerencia está en perfecta sintonía con el 80,9 % de liberalización agrícola que cubre la propuesta europea de 5 de julio de 2001 antes reseñada. Por si no fuera aceptada esta propuesta, la UE intenta igualmente imponer la lógica de una liberalización progresiva y recíproca de los intercambios comerciales que no excluiría ningún sector, si bien se llevaría a cabo en dos o tres etapas, tal y como pactó en 2000 con México⁹⁴ y acaba de hacerlo en 2002 con Chile⁹⁵. Claro que en estos dos casos las

pean Union and Mercosur», accesible en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/bacground_doc/work_paper0.htm.

⁹² Salvo que pudiera acogerse —lo que no es demasiado plausible— a alguna de las otras excepciones al principio de igualdad de trato que establece la OMC, como son las cláusulas de salvaguardia por desorganización del mercado (artículo XIX); las excepciones generales por causa de orden, moralidad y salud públicas, conservación del patrimonio artístico y de los recursos naturales y escasez de aprovisionamientos (artículo XX); las derogaciones por circunstancias excepcionales (artículo XXV); y la cláusula de habilitación del sistema generalizado de preferencias en favor de los productos de países menos desarrollados (decisión de 28 de noviembre de 1979, adoptada en el seno de la Ronda de Tokio).

⁹³ Secretaría de la OMC, *Regionalism and the World Trading System*, 1995, p. 13.

⁹⁴ Véase en general sobre el tema http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mexico y <http://www.secofi.gob.mx>. Véase adicionalmente A. M. ARANDA GODOY, «Las dificultades de integrar un sistema jurídico de Estado y otro de mercado común en un acuerdo de libre comercio: el TLCUEM», *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado*, núm. 9, 2001, pp. 95-112; M. VARELA BELLIDO, «El acuerdo de libre comercio entre la UE y México», *Boletín ICE*, núm. 2647, 2000, pp. 31-41.

⁹⁵ Véase en general sobre el tema, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/chile y <http://www.europa.eu.int/comm/trade/bilateral/chl.htm>. Véase igualmente el informe del IRELA, *Chile y la UE: perspectivas de asociación*, Madrid: IRELA, 1998; J. LEBULLENGER, «Les relations de partenariat de la Communauté européenne et de ses États membres avec le Mercosur et le Chili», en *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*, *op. cit.*, pp. 179-203.

negociaciones fueron más fáciles porque sólo el 6 % de las exportaciones mexicanas pueden considerarse productos agrícolas sensibles para la Comunidad Europea y los productos sensibles chilenos (en particular, pesqueros) no llegan en la actualidad al 7 % de los flujos comerciales totales.

Se ha de advertir, en todo caso, que la compatibilidad intrínseca con el régimen de la OMC de un acuerdo regional —sea o no constitutivo de un área de integración— no es tan trascendente en la práctica como podría parecer a primera vista. En primer lugar, porque el futuro acuerdo podría ser notificado una vez entrado en vigor, tal y como es la práctica corriente en la OMC, a pesar de que desde 1972 debería hacerse después de la firma del acuerdo regional⁹⁶. En segundo lugar, ya que a menos que el Comité sobre los Acuerdos Regionales de Comercio de la OMC declare su incompatibilidad, el acuerdo notificado desplegará normalmente sus efectos. Es lo que muestran los datos disponibles de la organización a mediados de 2002: había unos 200 acuerdos regionales de comercio notificados al GATT/OMC desde 1947, de los que unos 150 seguían en vigor; de los 98 acuerdos regionales notificados durante la vigencia del GATT (de 1947 a 1994), tan sólo en 6 ocasiones hubo pronunciamiento concreto sobre la compatibilidad (y en todos los casos la declaración fue favorable)⁹⁷; y no se ha tomado todavía una decisión respecto de ninguno de los 128 acuerdos regionales notificados en virtud del artículo XXIV desde 1995, a pesar de que en 26 supuestos se ha redactado ya el informe final que sirve de base para pronunciarse acerca de su compatibilidad y, en su caso, formular recomendaciones⁹⁸. Con su conocida fina ironía, el profesor REMIRO BROTONS sugiere que el artículo XXIV del GATT «permaneció vivo, pero latente» durante años y esta actitud es debida probablemente a «las sanas enseñanzas del dicho popular cuando las barbas del

⁹⁶ Véase sobre esta práctica, C. ESPÓSITO, «El Mercosur entre el regionalismo y el multilateralismo», en *Iberoamérica ante los procesos de integración*, *op. cit.*, pp. 71-84, espec. pp. 75-76.

⁹⁷ Más todavía, han transcurrido más de cincuenta años desde el último pronunciamiento de compatibilidad, en concreto, la declaración de las Partes Contratantes 18 de mayo de 1949, en relación con el tratado de unión aduanera entre Rodesia del Sur y Suráfrica.

⁹⁸ Véase el «Mapping of Regional Trade Agreements» publicado por el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, de 19 de abril de 2001, en http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm. Cabe puntualizar que se trata de acuerdos regionales de integración *lato sensu* porque los datos del Comité incluyen cualquier acuerdo notificado a la OMC que establezca algún tipo de preferencia comercial.

vecino veas cortar, pon las tuyas a remojar: casi todos los miembros del GATT (OMC) son partes, a su vez, de acuerdos regionales y una concreción de los principios que han de gobernar sus relaciones no garantiza una mejor protección de sus intereses políticos y comerciales»⁹⁹.

Para hacer frente a este estado de cosas, la Declaración Ministerial General aprobada por la IV Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha (Qatar) del 9 al 14 de noviembre de 2001, ha incluido un apartado, bajo la denominación «normas de la OMC», en el que se analizan las condiciones de admisibilidad en la OMC de los acuerdos de integración regional, se acepta la propuesta de la UE de celebrar negociaciones tendentes a clarificar y mejorar las disciplinas y procedimientos aplicables a los acuerdos regionales; en último lugar, se precisa que en el examen se han de tomar en consideración los aspectos del desarrollo (punto 29).

Lo que antecede es extrapolable, *mutatis mutandis*, respecto a la compatibilidad con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) del futuro acuerdo de ejecución del AMIC en lo que respecta a las relaciones entre los miembros de la ALADI. En efecto, a la vista de su régimen jurídico, y en particular las excepciones a la cláusula de la nación más favorecida (artículo 44 del Tratado de Montevideo), la futura asociación entre el Mercosur y la UE obligaría a los países mercosureños a renegociar con los restantes miembros del ALADI para mantener el *statu quo* ante o compensar eventuales perjuicios. Salvo, claro está, que los interesados opten por guardar silencio a la vista —por ejemplo— de que han pactado o están negociando acuerdos de asociación con la UE, como es el caso de los países de la Comunidad Andina, México y Chile¹⁰⁰.

En cualquiera de las dos hipótesis anteriores pueden surgir otros problemas jurídicos porque la realización de este control de compatibilidad por la OMC y, en su caso, la ALADI será muy enrevesado, toda vez que la asociación originará un intrincado y complejo sistema de *membresías múltiples simultáneas* que no tiene parangón en las relaciones internacio-

⁹⁹ A. REMIRO BROTONS, «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional», *op. cit.*, pp. 17-18.

¹⁰⁰ Sobre la convergencia del Mercosur con el ALADI, vid. R. RÚA BOIERO, L. EGUIVAR y G. FELDMANN, *Mercosur: un camino sin retorno*, Buenos Aires: La Ley, 1995, pp. 181-194. Más en general, respecto al alcance de la cláusula de la nación más favorecida en el ALADI, véase W. HUMMER y D. PRAGER, «La cláusula de la nación más favorecida en ALADI y los recientes procesos de integración con países fuera de América Latina. Análisis particular de la pertenencia simultánea de México a ALADI y TLCAN», *Integración & Comercio*, 1997-1, pp. 51-72.

nales, en tanto que involucra no sólo a Estados sino también a sus organizaciones internacionales, y todos ellos están vinculados, en diversos grados, con otros países y organizaciones internacionales, que no necesariamente coinciden. Sin embargo, la ALADI y la OMC no contienen previsiones *ad hoc* para este supuesto, puesto que sólo establecen un examen individual de compatibilidad de los acuerdos y zonas de preferencias respecto a sus normas, y no un examen de conjunto de los diferentes esquemas de integración a los que pertenezca a la vez un sujeto internacional. Y podría ocurrir que cada zona implicada —la UE y el Mercosur— encontraran acomodo en un examen individual, mientras que el sistema conjunto —la asociación estratégica entre ambos— no fuera compatible en un examen conjunto si —como puede suceder perfectamente— desvía significativamente el comercio mundial hacia la nueva zona y no genera nuevos flujos comerciales internacionales que compensen esta desviación ¹⁰¹.

A la postre, podría suscitarse igualmente la compatibilidad intrínseca entre los diversos procesos de integración que simultáneamente se están desarrollando en ciertas regiones del planeta, como en Europa y Latinoamérica, en la medida en que algunos países forman parte de varios procesos al mismo tiempo ¹⁰².

¹⁰¹ En general, sobre las ventajas e inconvenientes de un sistema de membresías múltiples, ejemplarizado con la pertenencia de México a la ALADI y el NAFTA, vid. W. HUMMER y D. PRAGER, *GATT, ALADI y NAFTA. Pertenencia simultánea a distintos sistemas de integración*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998. espec. pp. 61 ss.

¹⁰² Para el caso de Latinoamérica y el Caribe la cuestión ha sido examinada por C. DÍAZ BARRADO («Iberoamérica ante los procesos de integración. Una aproximación general», en *Iberoamérica ante los procesos de integración*, *op. cit.*, pp. 52-55), que apunta que «se supone que los procesos de integración que se han puesto en marcha son compatibles entre sí», porque no sería lógico que los Estados asuman compromisos en los diferentes esquemas de integración que fuesen absolutamente incompatibles entre sí. Ahora bien, «la verdad es que aún no se ha determinado con precisión el alcance que va a tener la proliferación de procesos de integración en orden a su convergencia» y se ha advertido ya que en algunos acuerdos de integración se hace caso omiso de otros anteriores; así, en el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres se hace abstracción del ACE del Grupo Andino; en el acuerdo firmado entre México y Costa Rica se prescinde de los compromisos que contempla el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) del Mercado Común Centroamericano; en el acuerdo de asociación de Chile con el Mercosur se exime a Chile de la obligación de aplicar el ACE del Mercosur.

3. VENTAJAS POTENCIALES DE LA FIRMA DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

La identificación de los intereses económicos vinculados a la liberalización del comercio birregional y la valorización de sus efectos políticos son elementos a tener muy presentes si se quiere afrontar la negociación con una visión realista ¹⁰³.

Hay que comenzar resaltando los beneficios económicos que se esperan del futuro acuerdo de asociación. La UE espera que la liberalización de los intercambios de bienes con Mercosur: a) consolidará y reforzará la posición de las empresas europeas en algunos de los mercados latinoamericanos más prometedores; en particular, la eliminación de las barreras comerciales y la armonización de los estándares serán particularmente ventajosas para las exportaciones de un buen número de bienes de consumo y de capital, en los que todavía existe una alta protección arancelaria; b) hará necesario la modernización de las plantas y la mejora de la infraestructura en Sudamérica, con lo que se crearán oportunidades para las exportaciones industriales europeas y, por extensión, el sector de los servicios; c) animará a las empresas europeas a instalarse en los países del Cono Sur, con lo que estimulará los flujos de inversión; d) reducirá los costes de producción de las empresas europeas ya establecidas, toda vez que podrán importar sus *inputs* desde su origen comunitario libres de aranceles. Para los países del Mercosur la asociación implicaría: a) un acceso más fácil al mercado europeo de sus productos agrícolas y pesqueros (que, recordemos, suponen más del 50 % de las importaciones comunitarias); b) estimular el crecimiento económico basado en la exportación.

A su vez, el Mercosur añade que las dos regiones ofrecen ventajas comparativas complementarias, porque los países europeos tienen ventaja

¹⁰³ Véase para mayores detalles de lo que sigue Comisión Europea «Working Paper concerning the establishment of an inter-regional association between the European Union and Mercosur», accesible en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/background_doc/work_paper0.htm); los informes del IRELA, *Preparando la asociación UE-Mercosur: beneficios y obstáculos*, Madrid: IRELA, 1998; y *Unión Europea-Mercosur: el largo camino hacia la liberalización comercial*, Madrid: IRELA, 2000; y el *paper inédito* de M. D. LOUREDA, «Acuerdo de asociación EU-Mercosur», Madrid: Secretaría General de Comercio Exterior del Ministerio de Economía, 12 de marzo de 2001.

en la producción de bienes de alto valor añadido y los países del Mercosur son más eficaces en la producción de bienes intensivos en recursos naturales y bienes manufacturados de base. En consecuencia, la puesta en funcionamiento de una zona de libre cambio entre ambas regiones permitiría una especialización internacional más eficaz que redundaría en el mayor bienestar de ambos bloques con carácter general. La Comisión Europea ha calculado que el impacto de las importaciones procedentes del Mercosur en el conjunto de las importaciones comunitarias oscilaría entre + 0,023 % y + 0,027 % y las importaciones procedentes de la Comunidad sobre el total de las importaciones mercosureñas entre el + 1,317 % y + 1,457 %. Este crecimiento de los flujos comerciales recíprocos reportaría unos beneficios de renta real de 6,2 millardos de dólares anuales para Europa y 5,1 millardos de dólares anuales para el Mercosur, incluyendo los costes de la supresión o reducción sustancial de las barreras agrícolas e industriales ¹⁰⁴.

Respecto al sector servicios, cabe señalar que un acuerdo birregional abriría grandes oportunidades de negocios para las empresas europeas porque: a) reduce las numerosas barreras existentes a la entrada; b) les permite aprovecharse del aumento de los intercambios comerciales que se derivarían del acuerdo, toda vez que ciertas infraestructuras (comunicaciones, terminales portuarias, carreteras, servicios bancarios, etcétera) dependen directamente del volumen de importaciones y exportaciones; c) no tienen los servicios en el Mercosur el mismo peso en el PIB que en los países comunitarios (el 55 % frente al 66 % respectivamente), por lo que presentan un gran crecimiento potencial, en particular en los sectores de las telecomunicaciones y financiero; d) Argentina y Brasil son importadores netos de servicios (banca, seguros, telecomunicaciones, transportes marítimos y aéreos, etcétera), mientras que Uruguay y Paraguay son exportadores netos (turismo).

Lo mismo ocurriría, en fin, en relación con la inversión extranjera directa, dada la correlación entre comercio e inversión (las inversiones extranjeras y las exportaciones se desarrollan mutuamente y ambas juegan un papel clave en un proceso de integración global). La experiencia muestra en este sentido que la reducción de las barreras arancelarias y no arance-

¹⁰⁴ Incluso si se mantuvieran ciertas barreras arancelarias para determinados productos sensibles, la Comisión estima que la creación de una zona de libre comercio entre la UE y el Mercosur haría posible unos beneficios de casi 3,5 millardos de dólares.

larias se ha visto acompañada de un incremento de la inversión extranjera directa dedicada a la exportación. Por consiguiente, las empresas exportadoras ligadas directamente a los intercambios de bienes y servicios se aprovecharían del incremento de los flujos comerciales derivados de la apertura de las fronteras.

En suma, la intensificación de las relaciones económicas entre la UE y el Mercosur puede generar beneficios económicos recíprocos de primer orden, ya que los mercados europeo y mercosureño son complementarios en muchos aspectos, con la excepción de ciertos productos y áreas sensibles en los que colisionan frontalmente.

Hay que contar, por otro lado, con que unos ligámenes reforzados con la UE abrirían al Mercosur las puertas para diversificar sus relaciones exteriores y cobrar un protagonismo internacional más acorde con su importancia como cuarto bloque económico del mundo. Más en concreto, los países mercosureños estarían en mejor posición negociadora respecto a Estados Unidos para el establecimiento del ALCA si están abordando o han concluido con Europa la liberalización comercial; y con independencia del resultado final de las negociaciones del ALCA, se les brinda la ocasión para ejercer, en cierta medida, de contrapeso económico a la clara hegemonía estadounidense en el hemisferio latinoamericano. A la inversa, la UE podría estar más predispuesta para hacer concesiones adicionales al Mercosur si percibe que las negociaciones del ALCA pueden comportarle pérdidas en su cuota comercial en el Cono Sur. A fin de cuentas, en la competencia directa entre Europa y Estados Unidos por América Latina hay en juego fundamentalmente dos ofertas de libre comercio que buscan mejorar sus respectivas posiciones en este mercado ¹⁰⁵.

No obstante lo anterior, la asociación estratégica con Europa puede proporcionar al Mercosur una ventajas adicionales en comparación con la oferta estadounidense de relación, al menos en sus contornos actua-

¹⁰⁵ Ni la *Nueva Agenda Transatlántica* ni la ulteriormente rebautizada *Asociación Económica Transatlántica*, con las que se pretende encauzar las relaciones entre Estados Unidos y Europa, pueden ocultar la competencia que les enfrenta en diversas partes del planeta. Véase los textos de ambas en <http://europa.eu.int/en/comm/dg01/eu-us.htm>. Y para su análisis, L. BRITTAN, «La relación transatlántica», *Política Exterior*, vol. IX, núm. 44, 1995, pp. 101-113; B. HULDT, S. RUDDBERG y E. DAVIDSON (eds.), *The Transatlantic Link*, Estocolmo: The Sweedish National Defence College, 2001.

les ¹⁰⁶. El núcleo básico de la perspectiva de los Estados Unidos en sus procesos de integración sigue residiendo en el comercio y la inversión, tal y como prueba el NAFTA y las negociaciones del ALCA. Por contra, el enfoque europeo trasciende claramente los aspectos puramente económicos ¹⁰⁷ a la vista de la cooperación económica y política proyectada ¹⁰⁸.

Entre estas ventajas potenciales de la asociación estratégica con Europa, cabe mencionar que permitiría a los países mercosureños hacer frente en mejores condiciones a ciertos retos de la sociedad internacional actual, como la consolidación de la democracia y la protección de los derechos humanos, la globalización, la explotación de recursos no renovables y la protección del medio ambiente y la paz y seguridad internacionales, por citar algunos ejemplos de la larga lista de prioridades acordadas en la Cumbre de Río de 1999. La asociación favorecería también la puesta en marcha de nuevas formas de cooperación en los campos de la ciencia y la tecnología, así como la sociedad de la información, de tanta demanda en el Cono Sur. Estos efectos positivos se podrían notar inclusive más allá de las relaciones birregionales, al nivel de la negociación multilateral

¹⁰⁶ Véase una comparación entre la oferta del modelo europeo y el norteamericano en K. BODEMER y D. NOLTE, «¿Hacia un triángulo transatlántico? Nuevos acentos en la agenda latinoamericana de Alemania, la Unión Europea y Estados Unidos en los años 90», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1998-2, pp. 12-15; E. THIEL, «EU and NAFTA: Regional Integration and Transatlantic Relations», *Aussenpolitik*, 1997-1, pp. 58-67.

¹⁰⁷ Incluso situados en el nivel económico puro, para el Mercosur podrían ser mayores los beneficios potenciales de la zona de libre cambio con la UE que la constitución del ALCA, toda vez que estudios de la Fundación brasileña Getulio Vargas han calculado que la asociación con la UE propiciaría un crecimiento económico anual del Mercosur en su conjunto de un 5 %, frente al 2 % que supondría el ALCA.

¹⁰⁸ J. I. SALAFRANCA SÁNCHEZ NEYRA («Cumbre de Madrid. Trascendencia para España y América Latina», *Foreign Affairs*, vol. 2, 2002-2, pp. 2-16, en pp. 11-13) recuerda que «la UE es un factor de estabilidad», por lo que «una red global de acuerdos y relaciones con la UE trascendería la lógica de la apertura de mercados, entre otras cosas porque la UE representa un proyecto de integración que va mucho más allá de la creación de un mercado único. La UE quiere ocupar una tribuna estabilizadora en este mundo globalizado (...). En este marco, es posible afirmar que la UE desempeñará un importante papel como factor de estabilidad en América Latina (...), puede constituir un referente importante para los actores principales de desarrollo de la zona, los gobiernos y las sociedades que, junto con las organizaciones regionales, trabajan por el fortalecimiento» de la paz, la democracia y el desarrollo en América Latina.

—en especial en el seno de la OMC—, toda vez que la cooperación de la Europa ampliada con el Mercosur podría llegar a contrarrestar la archiconocida posición refractaria estadounidense en muchos de estos temas.

No hay que olvidar, en fin, la trascendencia que la estimulación de las relaciones tendría para fortalecer los innegables ligámenes históricos, culturales y sociales que unen a ambas orillas del Atlántico¹⁰⁹, ni tampoco que la experiencia de la ampliación europea puede ser fructífera con vistas a futuras adhesiones al Mercosur.

IV. LA SEGUNDA CUMBRE BIRREGIONAL DE EUROPA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (MADRID, 17 Y 18 DE MAYO DE 2002)

Los días 17 y 18 de mayo de 2002 tuvo lugar en Madrid la Segunda Cumbre birregional de Europa, América Latina y el Caribe, con la presencia de 48 jefes de Estado y presidentes de Gobierno. Dados los efectos políticos, económicos y jurídicos de primer orden que se esperan de la firma del futuro acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE, eran perfectamente comprensibles las expectativas depositadas en esta Cumbre para propulsar las negociaciones en marcha. Lamentablemente, no se han visto correspondidas, ya que el compromiso alcanzado entre la UE y el Mercosur no asegura —por ahora, al menos— el desarrollo de relaciones preferenciales recíprocas. La realidad de ambos bloques ha forzado así un obligado *compás de espera* que refleja el estancamiento de las negociaciones.

La Declaración política (*Compromiso de Madrid*, de 17 de mayo de 2002) pone de relieve esta realidad cuando, después de resaltar que «los capítulos político, institucional y de cooperación están virtualmente concluidos» y acoger «con satisfacción los progresos realizados hasta ahora en los capítulos comercial y de intercambios y la adopción del paquete de medidas relativas a la facilitación del comercio» en las negociaciones entre el Mercosur y la UE, se limita a confiar en que «ambas partes con-

¹⁰⁹ En relación con estos vínculos, que suministrarían fundamento a la creación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, vid. J. GRUGEL, «España y Latinoamérica», en R. GILLESPIE, F. RODRIGO y J. STORY (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid: Alianza Editorial, 1995, pp. 189-209. En particular, respecto a España, C. MONSIVÁIS, «¿La otra conquistista? De los vínculos culturales entre España y América Latina», *Foreign Affairs*, vol. 2, 2002-2, pp. 86-96.

tinuaremos realizando progresos sustantivos con miras a concluir exitosamente, lo más pronto posible, el proceso negociador».

Que no prevea un término para la conclusión del acuerdo de asociación constituye un retroceso respecto a la Cumbre de Río de Janeiro de 1999, en la que se había consensuado tácitamente que las negociaciones deberían acabar al tiempo que las homólogas del ALCA, es decir, presumiblemente antes de expirar 2005. Durante la Cumbre de Madrid los países del Cono Sur intentaron arrancar este compromiso a la UE, mas 2005 ya no es la fecha de referencia y sólo atempera en parte el aplazamiento de facto el que se haya pactado que durante el verano —en concreto, en el mes de julio— de 2002 las negociaciones serán retomadas en Brasil país firmemente defensor del Mercosur que, además, está consiguiendo que se mantenga a flote la grave situación económica en el Cono Sur ¹¹⁰.

El encuentro tuvo lugar en Río de Janeiro el 23 de julio de 2002 al nivel ministerial, con la presencia del comisario de Comercio Pascal Lamy y del comisario de Relaciones Exteriores Chris Patten, por parte europea, y de los ministros de Asuntos Exteriores de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, por parte del Mercosur. Fruto de la reunión es un programa de trabajo que establece fases para las negociaciones en todos los temas, en forma de una agenda amplia que dispone de un calendario de rondas negociadoras para 2002 y 2003. Ambas partes renovaron su apoyo a que el futuro acuerdo cubra el acceso al mercado de bienes, servicios, compras públicas e inversiones y establezca reglas y disciplinas en estos sectores y otros como el sanitario y el fitosanitario, los vinos y alcoholes, la competencia y los derechos de propiedad intelectual.

A priori el programa adoptado debe ser valorado positivamente, en tanto que proporciona a los negociadores de ambas orillas del Atlántico un esclarecedor calendario de trabajo para lo sucesivo y, siempre que haya voluntad política, les permitirá alcanzar progresos sustanciales en todo lo relativo al régimen de acceso al mercado, así como la preparación de un

¹¹⁰ También suaviza la situación que el mandato otorgado por el Consejo de la UE a la Comisión Europea vincule el acuerdo con el Mercosur a la finalización de una nueva ronda de liberalización comercial en la OMC, como recordó durante la Cumbre el comisario europeo de comercio, Pascal Lamy. A estos efectos es indiferente que el mandato estuviera vinculado con la ronda del Milenio, que es la que en 1999 se pretendía lanzar en Seattle, porque la ronda del Desarrollo, abierta en Doha en noviembre de 2001, finalizará presumiblemente a finales de 2004 o principios de 2005.

primer borrador del futuro acuerdo¹¹¹. Sin embargo, *a posteriori* es necesario esperar a los resultados de los encuentros venideros desde el momento en que la Cumbre de Madrid vincula tácitamente el progreso en las negociaciones entre la UE y el Mercosur a la clarificación, mejora y fortalecimiento de las normas multilaterales aplicables para la liberalización del comercio internacional, esto es, el cumplimiento del Programa de Trabajo pactado en la IV Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en noviembre de 2001 en Doha («Declaración de Doha»). En los hechos significa dejar la cuestión del proteccionismo agrícola europeo a expensas de lo que suceda en las reuniones que tendrán lugar en el seno de la V Conferencia Ministerial de la OMC que se celebrará en México en 2003.

La Cumbre de Madrid tampoco ha conllevado avances realmente significativos en otros ámbitos, sea con el Mercosur u otros países latinoamericanos¹¹², por lo que varios de sus presidentes han puesto de manifiesto su decepción por los mengües logros alcanzados¹¹³. Si hay voluntad

¹¹¹ Desde esta perspectiva se comprende que los comisarios europeos declarasen, al término del encuentro, que «el acuerdo alcanzado hoy cumple con el mandato que nos dio la Cumbre de Madrid de intensificar el proceso de negociación. Refleja claramente la importancia que ambas partes reconocen al proceso de integración regional entre la UE y el Mercosur. Es también nuestra ocasión de demostrar el apoyo continuo de la UE a esta región» (http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/ip02_1147.htm). Desde esta misma perspectiva hay que recordar igualmente el hecho de que la Comisión Europea haya aprobado el Programa Indicativo Regional 2002-2006 para el Mercosur en septiembre de 2002 y las Nuevas Estrategias de Cooperación para los países del Mercosur en agosto de 2002 (vid. *supra* apartado II.1.C).

¹¹² La Declaración de Madrid supone pocos avances en las relaciones económico-comerciales, contiene compromisos excesivamente genéricos en el ámbito político e implica acuerdos puntuales al nivel de la cooperación. Véase el texto en *SN* 1658/6/02 REV 6, accesible a través de <http://europa.eu.int/comm/world/lac>. La agenda concertada está disponible en esta misma página web. Para una comparación entre las expectativas despertadas por la Cumbre, véase A. ANTÓN CARTÉS, «Las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina tras la primera conferencia intergubernamental. Agenda y prioridades», *Afers Internacionals*, núm. 54-55, 2001, pp. 23-36; L. VALLS PEREIRA, «América Latina-Europa. La agenda pendiente», *Foreign Affairs*, vol. 2, 2002-2, pp. 17-23. En fin, una primera valoración de la Cumbre de Madrid, en J. A. SANAHUJA, «La II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (Madrid, 17 y 18 de mayo de 2002). Luces y sombras del vínculo euro-latinoamericano», *R.E.D.I.*, 2001-2, en prensa.

¹¹³ Por ejemplo, el presidente brasileño Fernando Enrique Cardoso hizo hincapié, en su discurso inaugural, en que estas Cumbres han de tener resultados concre-

política, la III Cumbre de Europa, América Latina y el Caribe, que tendrá lugar en México en 2004, podría ser aprovechada para supervisar en profundidad la marcha de la alianza estratégica que Europa propone con América Latina y el Caribe en general, y el Mercosur en particular, impulsando y profundizando la cooperación en todos los ámbitos y afianzando el diálogo político birregional al nivel más alto posible. Lo que no nos parece de recibo es que sigan celebrándose si es para finalizar con declaraciones esencialmente programáticas ¹¹⁴, por más que se haya enfatizado que «la significación política de estos encuentros debe buscarse también en un nivel simbólico más trascendente» ¹¹⁵.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El Mercosur es un socio prometedor para la UE y constituye a la vez un portal privilegiado para la entrada de las empresas europeas en el resto del continente latinoamericano. A su vez, Europa representa para el Mercosur una prioridad de orden político y económico con vistas a acceder a su pujante mercado y conseguir el aval que precisa para su desarrollo. No es, por lo tanto, casual la firma en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, del AMIC entre el Mercosur y sus Estados parte y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, en vigor desde el 1 de julio de 1999.

tos para que sigan siendo útiles en el futuro y expresó sus dudas acerca de la sinceridad de los países desarrollados con el compromiso de libre comercio a la vista de las políticas proteccionistas (subvenciones agrícolas, sobretasas industriales, picos y escaladas arancelarias, etcétera) que están aplicando. A su vez, el presidente mexicano Vicente Fox enfatizó que si los países europeos «no suprimen esta protección [agropecuaria], si no abren sus mercados, el desarrollo de los países latinoamericanos no tiene posibilidades».

¹¹⁴ El *Informe de Evaluación* aprobado en la Cumbre de Madrid, el 17 de mayo de 2002, acaba confesando esta necesidad en unas observaciones finales en las que se puede leer que «16. Los valores comunes que unen a ambas regiones así como los fuertes vínculos culturales y políticos que existen deberían permitir avanzar hacia una asociación estratégica más fuerte entre la UE, América Latina y el Caribe (...). 18. La asociación estratégica birregional debería establecer un calendario que permita el desarrollo del diálogo entre ambas regiones en ámbitos de interés común». Véase el texto en SN 2346/4/02 REV 4, accesible a través de <http://europa.eu.int/comm/world/lac>.

¹¹⁵ J. I. SALAFRANCA SÁNCHEZ NEYRA («Cumbre de Madrid. Trascendencia para España y América Latina», *op. cit.*, p. 5) prosigue que «las reuniones cumbre son la escenificación ritual de una voluntad política subyacente y contribuyen a generar la energía política necesaria para que la maquinaria funcione».

Este acuerdo pretende sistematizar el conjunto de relaciones de diverso cariz que ambos interlocutores mantienen, y reforzarlas y potenciarlas en un futuro mediante la constitución de una asociación estratégica que implica, *inter alia*, el establecimiento de una zona de libre cambio entre ambas orillas del Atlántico y el desarrollo de un diálogo político a todos los niveles.

Ahora bien, la implementación del AMIC está hoy en día ralentizada a causa de diversos factores, como el enroque de la UE y el Mercosur respecto a la liberalización de las importaciones de sus respectivos productos sensibles. Deben ser tomadas en consideración igualmente las repercusiones derivadas del proceso de ampliación en que está inmersa la UE. Y tampoco hay que olvidar los problemas que pueden venir de la negociación paralela del ALCA en el hemisferio americano y, sobre todo, de la existencia de la OMC si, como se pretende, se acaba pactando la exclusión temporal del futuro acuerdo de asociación estratégica de determinados sectores comerciales.

Los beneficios económicos que se esperan del futuro acuerdo entre la UE y el Mercosur compensarían con creces los esfuerzos que está causando su ejecución. Diversos estudios de la Comisión Europea y de la Fundación brasileña Getulio Vargas han calculado que la asociación estratégica propiciaría un crecimiento de los flujos comerciales recíprocos que rendiría 6,2 millardos de dólares anuales a Europa y 5,1 millardos de dólares anuales para el Mercosur.

En los niveles políticos y sociales las ventajas potenciales tampoco son desdeñables, toda vez que unos ligámenes reforzados entre la UE y el Mercosur permitirían que conjuntamente afrontaran en mejor situación determinados desafíos de la comunidad internacional actual, como la consolidación de la democracia, la protección de los derechos humanos y la globalización. La estimulación de las relaciones fortalecería además los lazos históricos, culturales y sociales que unen a ambas orillas del Atlántico. En fin, la experiencia de la ampliación europea puede ser un buen modelo para futuras adhesiones al Mercosur.

Por estas razones es preocupante que la reciente II Cumbre birregional entre Europa, América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid el pasado mes de mayo, no haya conseguido vigorizar las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la UE. El llamado *Compromiso de Madrid* pone de relieve el estancamiento que sufre el capítulo comercial en la medida en que no ha sido capaz de incluir un término para la conclusión del acuer-

do de asociación. El *impasse* actual puede superarse si se aplica la agenda de trabajo pactada en la reunión ministerial celebrada en Río de Janeiro a finales de julio de 2002. Pero mucho nos tememos que habrá que esperar a la celebración de la futura III Cumbre birregional entre Europa, América Latina y el Caribe, que tendrá lugar en México en 2004, a la vista de que el Compromiso de Madrid deja la cuestión del proteccionismo agrícola europeo —que, insistimos, es posiblemente el tema más delicado de la negociación en curso— a expensas de lo que acaezca en el seno de la V Conferencia Ministerial de la OMC que se celebrará en México en 2003.

ABSTRACT

Within the general context of the European Union relations with Latin America, Mercosur is object of a preferential attention by the EU, either because of the existence of remarkable contacts deriving from the large historical, cultural and social common patrimony, as well as for evident common interests. This happens in particular in the economic and social field since Mercosur is a promising partner for the European Union, even as it represents its main market quota at commercial and investments level. On the other hand, from the Mercosur point of view, Europe represents a priority because it opens widely to its countries the doors to a strong economic market. Mercosur also trusts in the international cooperation assistance given by the European Union to promote and to strengthen its development.

It is not therefore the outcome of chance the signature in Madrid, on 15th December 1995, of the Interregional Framework Cooperation Agreement between the Southern Common Market and its Party States and the European Community and its Members States, in force since the 1st July 1999. This Agreement pretends the creation of an strategic association implying, *inter alia*, the establishment of a free change zone of trade between both shores of the Atlantic Ocean and the development of a political dialogue at all levels.

However, its implementation is today refrained because of several facts, as the modesty and precaution of the offers from both parties in respect to the trade liberalization of their respective sensitive products, the EU in respect to the agricultural products and the Mercosur in what concerns the industrial goods. It should be noted at the same time about the repercussions that the enlargement process in which the European Union is involved can provoke, since the financial resources are every time more scarce to pay attention to increasing necessities and they will have to be focused in good measure to the future States Members in view of its minor social and economic development.

In return of these costs and difficulties, it must be pointed out that the outstanding political and economic benefits expected of the future strategic association should lead to overcome the present *impasse* because of they would largely compensate the efforts that its implementation is provoking.

RÉSUMÉ

Dans le contexte général des relations de l'Union européenne avec l'Amérique Latine, le Mercosur est l'objet d'une attention spéciale, aussi bien pour l'existence de notables points de contact qui résultent de son patrimoine historique, cultural et social commun, que pour d'évidents intérêts communs. Cela arrive particulièrement dans le domaine économique et social, parce que le Mercosur est un partenaire prometteur pour l'Union européenne, dès qu'il possède la principale quota de son marché au niveau commercial et des investissements. De l'autre côté, du point de vue du Mercosur, Europe constitue une priorité pour lui parce qu'elle l'ouvre largement les portes de son vigoureux marché économique. Le Mercosur a aussi confiance en l'aide prêtée par l'Union européenne au titre de coopération au développement pour promouvoir et renforcer son développement.

Ce n'est pas par hasard la signature à Madrid, le 15 décembre 1995, de l'Accord-cadre Interrégional de Coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses Etats parties, d'autre part, qui est en vigueur depuis le 1^o juillet 1999. Cet accord cherche à la création d'une association stratégique laquelle implique, entre d'autres choses, l'établissement d'une zone de libre échange entre les deux côtés de l'océan Atlantique et le développement d'un dialogue politique à tous les niveaux.

Cependant la mise en œuvre de cet accord est aujourd'hui freinée par suite de différents faits, tel que la modestie et la précaution des offres de deux parties quant à la libéralisation du commerce des produits sensibles réciproques, l'Union européenne à l'égard des produits agricoles et le Mercosur en ce qui concerne les biens industriels. Il convient d'observer aussi à propos des répercussions possibles du actuel procès européen d'élargissement, étant donné que les ressources financières sont de plus en plus minces afin de satisfaire des croissantes nécessités et qu'ils doivent être destinés dans une bonne mesure aux future états membres compte tenu de son plus petit développement social et économique.

En contrepartie desdits coûts et difficultés, il faut attirer l'attention sur les remarquables profits politiques et économiques qu'on attend de l'association stratégique future et qui devraient permettre surmonter la situation d'impasse actuel parce qu'ils compenseraient largement les efforts que la mise en œuvre de l'accord-cadre interrégional est en train de produire.