



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat d'Economia
i Empresa

-Trabajo de Fin de Máster-

Las Negociaciones Comerciales del Acuerdo de Asociación Interregional Unión Europea-Mercosur

Análisis del Acuerdo de Libre Comercio desde la
perspectiva del sector agrícola europeo



Emma de Pierrepont

Tutor : Josep Lladós Masllorens

Máster de Internacionalización : aspectos económicos, empresariales y jurídico-político

Facultat d'Economia i Empresa, Universitat de Barcelona

Mayo 2020

Resumen

El acuerdo de libre comercio entre la UE y el Mercosur firmado el pasado mes de julio forma parte de la política comercial exterior global de los últimos años de acuerdos ambiciosos y multidimensionales de nueva generación. En un clima político mundial tumultuoso y cada vez más reticente al multilateralismo, las negociaciones de este acuerdo han sido especialmente controvertidas, sobre todo en torno a la cuestión de la liberalización del sector agrícola. Nuestro enfoque consiste en estudiar este acuerdo de libre comercio, desde sus negociaciones hasta su conclusión, incluyendo la relación comercial y política en la que se inscribe, desde el punto de vista del sector agrícola europeo. Se trata de un hilo conductor que permitirá mostrar lo que significa este instrumento político y comercial para un sector tan sensible a nivel europeo como el agrícola y ver realmente su recepción y su impacto a nivel sectorial y los actores que puede involucrar a diferentes escalas. Nuestro análisis ha ignorado todas las demás dimensiones y medidas que atraviesan el pilar comercial de este acuerdo interregional y se ha centrado, con un sesgo necesariamente simplista pero asumido, en las dimensiones y medidas que afectan al sector agrícola europeo.

INTRODUCCION.....	4
I/ CONTEXTO: RELACIÓN COMERCIAL UE-MERCOSUR.....	9
1) COMERCIO EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA Y COMERCIO DE BIENES CON EL MERCOSUR.....	9
<i>Política Comercial Común</i>	9
<i>Política Comercial Común y Política Agrícola Común</i>	11
<i>Comercio exterior de mercancías</i>	12
<i>Lugar del Mercosur en el comercio exterior de la UE</i>	15
2) COMERCIO EXTERIOR DEL MERCOSUR Y COMERCIO DE BIENES CON LA UE.....	17
<i>Modelo de integración y política comercial</i>	17
<i>Comercio exterior de mercancías</i>	19
<i>Política agrícola</i>	22
<i>Lugar de la UE en el comercio exterior del Mercosur</i>	24
3) CONCLUSIONES	26
II/ NEGOCIACIONES DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO UE-MERCOSUR.....	28
1) MARCO TEÓRICO, CONCEPTUALIZACIÓN	28
<i>Teoría del interregionalismo</i>	28
<i>La integración comercial según el modelo europeo: ¿un federador externo?</i>	30
<i>Un Acuerdo de Libre Comercio según el modelo europeo de acuerdos de nueva generación y acuerdos anteriores entre la UE y la región ALC</i>	31
2) ACUERDO MARCO INTERREGIONAL Y PRIMERA RONDA DE NEGOCIACIÓN (1995 – 2004)	32
<i>Premisas de las negociaciones y el Acuerdo Marco Interregional</i>	32
<i>Primera ronda de negociación (1999-2004)</i>	34
3) SECUNDA RONDA DE NEGOCIACIÓN (2010-2019).....	36
<i>Reanudación de las negociaciones (2010 - 2016)</i>	36
<i>Firma del acuerdo en el marco de la "crisis de la globalización" (2016-2019)</i>	39
4) CONCLUSIONES	41
III/ ESTUDIO DE CASO: CONSECUENCIAS DEL ACUERDO PARA EL SECTOR AGRÍCOLA EUROPEO	43
1) VISIÓN GENERAL DEL ACUERDO DE PRINCIPIO	43
2) BARRERAS ARANCELARIAS PARA LOS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS	45
<i>Ventajas para las exportaciones agroalimentarias europeas</i>	45
<i>Contingentes arancelarios de productos agroalimentarios</i>	47
<i>Caso de la carne de vacuno</i>	49
<i>Controversias y sesgos en el sector agrícola europeo</i>	51
3) BARRERAS NO ARANCELARIAS PARA LOS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS	52
4) IMPACTO DERIVADO DE LA LIBERALIZACIÓN AGRÍCOLA EN EL MEDIO AMBIENTE	55
5) CONCLUSIONES	58
IV/ DEBATE: ¿QUÉ FUTURO PARA EL ACUERDO UE-MERCOSUR?	59
1) EL PROCESO DE RATIFICACIÓN	59
2) REFLEXIÓN A NIVEL COMUNITARIO: ¿UN RETO PARA LA POLÍTICA COMERCIAL EUROPEA?	60
3) REFLEXIÓN A NIVEL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DEL ESTADO: EL CASO DE FRANCIA	61
4) REFLEXIÓN A NIVEL GLOBAL Y DEL MERCOSUR: UN CLIMA INCIERTO	65
CONCLUSIÓN.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	70

INTRODUCCION

Presentación y contextualización

"El mayor acuerdo comercial celebrado por la UE hasta la fecha", un acuerdo en el que "ambas partes salen ganando", son las palabras del Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker¹, el 28 de junio de 2019 tras la firma, después de 20 años de negociaciones, de un "acuerdo de principio" sobre el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea (UE) y los cuatro Estados fundadores del Mercosur ("Mercado Común del Sur"), Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay².

El Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre la UE y el Mercosur forma parte de un Acuerdo de Asociación (AA) multidimensional que tiene como objetivo reforzar las relaciones interregionales en materia de comercio, con la creación de una zona de libre comercio, pero también en materia de cooperación institucional y de diálogo político - dos pilares que se concluyeron oficialmente en junio de 2018³. Las negociaciones entre los dos bloques regionales se iniciaron a la luz del "nuevo regionalismo" y la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales de los años noventa, impulsados por la visión neoliberal de liberalización del comercio pronunciada por el sistema del GATT de 1994 y ahora bajo el marco normativo de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El acuerdo pertenece a la nueva generación de acuerdos promovidos por la UE, como los acuerdos con Japón (2019) y con Canadá (2017). También se inscribe en la relación política más larga entre la UE y la región América Latina y el Caribe (ALC) ya fortalecida por la firma de acuerdos de asociación con México (2000) y Chile (2002). Debido a la importancia económica del Mercosur y a lo que está en juego políticamente en la integración regional de aquella unión aduanera sudamericana, el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur se presenta como uno de los más ambiciosos negociados por la UE. Si bien

¹ Comunicado de prensa de la Comisión Europea, 28 de junio 2019, "La UE y el Mercosur llegan a un acuerdo en materia de comercio", Bruselas (ver la citación entera de Juncker y de la Comisaria de Comercio, Cecilia Malmström https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_3396)

² Desde 2017, Venezuela, miembro desde 2006, se encuentra suspendido en todos los derechos y obligaciones de su condición de Estado Parte del Mercosur. Ver decisión sobre la suspensión de Venezuela en el Mercosur, <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercursosur/>

³ no se dispone de ningún documento oficial, sólo el comunicado de prensa de la Comisión, como gesto de buen voluntad, ya que este estudio se centra en el pilar de la liberalización del comercio.

la relación política e institucional entre los dos bloques parece estar bien establecida, el pilar comercial ha tardado más de 20 años en llegar a un acuerdo.

Este acuerdo, que aún debe ser ratificado por la UE y los Estados del Mercosur antes de su entrada en vigor, eliminaría más del 91% de los derechos de aduana en el comercio de bienes entre las dos zonas. Debería impulsar las exportaciones de las empresas europeas de los sectores automotor, químico, farmacéutico y textil y darles un mayor acceso a los mercados de contratación pública del Mercosur. A cambio, las empresas del Mercosur se beneficiarían de mayores oportunidades en el mercado europeo para su producción, en particular en el sector agrícola (carne de vacuno, aves de corral, azúcar/etanol, etc.). Así pues, el acuerdo debería acentuar la distribución existente del comercio entre la UE y el Mercosur.

En la teoría, la dificultad de negociar un acuerdo comercial de tal envergadura consiste en llegar a un acuerdo sobre todas las categorías que abarca (comercio de bienes, servicios, propiedad intelectual, acceso a los contratos públicos, etc.). Tiene que encontrar un equilibrio entre los intereses de los dos bloques en la apertura de sus mercados de manera más ofensiva (liberalización total y supresión de las barreras aduaneras y técnicas a muy corto plazo) o defensiva (reducción progresiva de los aranceles aduaneros, introducción de contingentes, etc.), que varía de un sector a otro. Una complejidad cristalizada en ese caso por el sector agrícola⁴, donde el Mercosur buscaría una mejora en el acceso al mercado europeo mientras que la UE se mantendría en una estrategia defensiva. Al analizar las controversias y los bloqueos técnicos en las negociaciones interregionales, el capítulo agrícola y las negociaciones sobre aranceles aduaneros, normas y control de denominaciones vinculados a ello siempre han parecido plantear problemas.

Las asociaciones de agricultores de la UE con intereses defensivos criticaron duramente el acuerdo, presentado a veces como "*car for cows*"⁵ (coche para vacas). Los agricultores europeos temen que aumente la competencia desleal de los productores del Mercosur que se benefician de normas ambientales y sanitarias más bajas y de mano de obra barata. Por otra parte, las organizaciones ecologistas temen un acuerdo adaptado al sector

⁴ En este trabajo se habla del sector agrícola en una definición global que engloba a veces todo el sector agroalimentario y los bienes que involucran.

⁵ La expresión esta utilizada por ejemplo en un artículo del Financial Times, después de la firma del acuerdo, <https://www.ft.com/content/055ac66c-9d9e-11e9-9c06-a4640c9feebe>

agroalimentario suramericano, que aumentaría los riesgos de deforestación y de violaciones de los derechos humanos en la región. Francia en particular, bajo la presión de su sector agrícola, es una de las potencias europeas que más ha manifestado su reticencia a aplicar el acuerdo.

Sector agrícola europeo y libre comercio

El comercio de bienes agrícolas y agroalimentarios siempre ha sido un tema delicado en el debate sobre la liberalización del comercio mundial. En un mundo globalizado se refiere a la base de la necesidad alimentaria de las sociedades y sufre de la inestabilidad de los mercados de alimentos con la volatilidad de los precios de materia agrícola primera. Ha mantenido un lugar estratégico en la política comercial de las dos regiones estudiadas. A primera vista, el Mercosur ha desarrollado una política agrícola más productivista y la UE una más proteccionista. El acuerdo de libre comercio choca con el carácter proteccionista de la política agrícola de la UE (PAC, política agrícola común). Apoyada por los países de la Unión Europea que producen y exportan productos agrícolas, en primera posición Francia, esta política se plasma en los instrumentos de la PAC, que además de ayudar a los agricultores europeos, limitan las importaciones de estos bienes mediante una serie de medidas arancelarias y de control, sin que ello represente una restricción al comercio. De hecho, la PAC en su fundación se basa muy claramente en principio de preferencia comunitaria. Esto puede llevar a la hipótesis de que el modelo europeo sea difícilmente compatible con los términos del acuerdo de libre comercio en la aprehensión del comercio de los bienes alimentarios y agrícolas.

Por supuesto, no debemos caer en una lectura reductora que tienda a decir que los desacuerdos en cuanto a las políticas agrícolas y la liberalización del comercio de productos agrícolas y agroalimentarios serían la única razón por la que el acuerdo comercial ha encontrado y sigue encontrando dificultades para su aplicación efectiva. Como se examina y analiza con más detalle más adelante, el acuerdo comercial se enmarca en un contexto mundial, regional, nacional y social particular, y los factores exógenos son tan pertinentes para comprender el propósito general como los obstáculos más concretos.

Problemática y objetivos de investigación

Este acuerdo representaba a primera vista una doble paradoja: un ambicioso acuerdo de libre comercio en sectores tan sensibles como la agricultura para la UE y el impulso de

una completa liberalización del comercio en un período en el que el multilateralismo parece ser cada vez más criticado. Partiendo de estas paradojas, hemos querido estudiar las relaciones entre los dos bloques y la negociación de los términos comerciales del acuerdo, centrandó nuestro enfoque en el sector agrícola europeo y en la comprensión de su papel en el “*impasse*” del acuerdo, haciendo una crítica de la aparente “positividad recíproca” del acuerdo para los dos bloques pronunciada por el comunicado oficial de la UE.

El estudio de este acuerdo a través del sector agrícola europeo es una elección de investigación orientada por un sesgo “cultural”, siendo Francia uno de los países más críticos con respecto a este acuerdo.

Este trabajo de investigación abarca dos dimensiones de un acuerdo comercial: la politización del acuerdo inevitable tras su inserción en una estrategia global de defensa de la globalización del comercio y del comercio mundial y su impacto sectorial concreto en un sector clave para ambas partes. Esta cuestión del desafío del acuerdo a nivel sectorial es el eje central de esta investigación en torno al cual se estructura el análisis del contexto económico y político de las negociaciones. El objetivo es comprender la reticencia del sector agrícola europeo en el contexto general de las negociaciones de los acuerdos de libre comercio interregionales.

Para responder a este problema, este trabajo se estructura en torno a cuatro objetivos y cuatro capítulos para abordarlos: **(I)** ¿Cuáles son las relaciones actuales entre los dos bloques en términos de comercio de bienes y, en particular, de productos agrícolas, y cómo encajan en la política comercial de cada uno de ellos? Después intentaremos **(II)** entender la evolución de las negociaciones y cómo los dos bloques han tenido tantas dificultades para llegar a un acuerdo comercial y qué papel han desempeñado las negociaciones en lo que respecta a los productos agroalimentarios. **(III)** El estudio específico del acuerdo de principio y su posible impacto en el sector agrícola europea será el núcleo de nuestro estudio. Poniendo también en perspectiva la respuesta y los intentos de presión de los representantes agrícolas europeos, examinaremos **(IV)** el posible futuro de este acuerdo de libre comercio en el contexto actual y la posible palanca de acción de la sociedad civil, a través del caso del lobby agrícola francés.

Límites de investigación

Un acuerdo de libre-comercio es un tema de investigación complejo que abarca una multitud de cuestiones políticas, económicas, ideológicas y técnicas que sería difícil tratar en su totalidad en nuestro estudio. Nos centramos en el comercio de bienes más que en el de servicios, y más concretamente en el comercio de bienes agrícolas y agroalimentarios y las medidas que los afectan. Esta es, por supuesto, el límite principal de esta investigación, (no pretendemos analizar, por ejemplo, el impacto directo sobre los consumidores, las inversiones directas de las dos regiones). El acuerdo de libre comercio está todavía en estudio, no tenemos toda la información y la Comisión y el Mercosur todavía filtran los documentos oficiales en línea. Este trabajo, y en particular la última parte, representa un límite en el sentido de que se superpone a decisiones recientes y trata de avances hipotéticos, como impactos que aún no han sido verificados. Por lo tanto, al centrarse en el impacto en un sector específico del mercado europeo, el estudio no puede dejar de sufrir un sesgo eurocéntrico. No pretende tomar partido como una crítica al multilateralismo, ni ser un estudio exhaustivo de la política agrícola y del sector agrícola europeo, sino informar desde el punto de vista de un sector concreto conocido por su proteccionismo en Europa sobre los posibles efectos de tal acuerdo. Además, debido a su enfoque multidisciplinario, el trabajo no pretende tener en cuenta todas las cifras de manera exhaustiva para un análisis macroeconómico completo.

Metodología

En línea con el enfoque de nuestro Máster en Internacionalización, este estudio es un enfoque multidisciplinar, que mezcla un análisis más político basado en la teoría de las Relaciones Internacionales, un análisis macroeconómico, el estudio de las organizaciones de comercio internacional y de la política exterior y agrícola de la UE. Su ambición es tratar de abordar diferentes escalas de estudios: análisis mundiales, regionales y nacionales y sectoriales. Este estudio se basa en un corpus múltiple, académico, institucional y partidario en tres idiomas diferentes para abordar mejor su tema. A través de nuestro análisis hacemos una revisión de la literatura existente sobre la relación UE-Mercosur y su inserción en las negociaciones del acuerdo. También nos basamos en una revisión de la comunicación de la comisión europea (principalmente) y otros órganos institucionales.

I/ CONTEXTO: RELACIÓN COMERCIAL UE-MERCOSUR

Para comprender en qué relación comercial se integra el ALC UE-Mercosur, este estudio propone una visión comparativa de los datos del comercio exterior y de la relación comercial entre los dos grupos regionales, estudiando los patrones de comercio de ambos socios y el comercio interregional existente en términos de bienes solamente. Centrarse sólo en el comercio de bienes lo hace, por supuesto, limitado, pero ofrece una visión general de las tendencias comerciales entre los dos bloques. En ambos casos, examinaremos el lugar que ocupa el sector agrícola y el trato que recibe a ambos lados del Atlántico para poner de relieve la posible divergencia de intereses en el intercambio de productos agroalimentarios. Así pues, analizaremos a su vez, desde dos puntos de vista diferentes, las cifras de comercio exterior de la UE y del Mercosur, basadas en los datos recientes de 2018 y 2019 de Eurostat y del FMI y los de la CEPAL del año 2018 para destacar una tendencia de esta relación comercial. Es probable que los datos de exportación e importación se superpongan en las dos partes.

1) Comercio exterior de la Unión Europea y comercio de bienes con el Mercosur

Empezamos con una presentación del contexto actual del comercio exterior de la Unión Europea con un recordatorio de la integración política europea y del lugar que ocupa su política comercial, considerando también el lugar que ocupa su sector agrícola y su política agrícola. Por último, analizaremos el lugar que ocupa el Mercosur como socio comercial de la UE y los diferentes intercambios de bienes entre los dos bloques regionales.

Política Comercial Común

La Unión Europea y sus 27 Estados miembros⁶, a lo largo de sus decenios de existencia y evolución, se han convertido en un modelo de éxito económico en materia de comercio

⁶ La mayoría de los informes de datos que analizamos son posteriores a 2018 y no incluyen al Reino Unido en los países miembros europeos.

exterior. Representa una de las áreas económicas más exitosas del actual sistema económico mundial.

Al retomar la teoría de la integración económica desarrollada por Béla Balassa (1975), que describe las diferentes etapas de la integración económica aplicadas a la construcción europea, la UE ha superado la primera fase de una zona de libre comercio. Desde 1968 es una unión aduanera: se suprimen todos los derechos aduaneros y restricciones entre los Estados miembros y se aplica un arancel aduanero común (AAC) a los productos procedentes del resto del mundo a través de las fronteras exteriores de la UE⁷. En el curso de su construcción, la Unión también se ha convertido en un mercado común que permite la libre circulación de personas, servicios, bienes y capitales dentro de ella sin restricciones. Ha llegado a la etapa de la unión económica armonizando sus políticas económicas y, en particular, su política de comercio exterior, uno de los pilares supranacionales de su política comunitaria. Sin embargo, según la teoría de Balassa, sigue siendo una unión económica imperfecta, que representa una mezcla de unión monetaria para 19 de sus estados miembros y de unión económica. Aún no ha alcanzado la última etapa de la unión política, que presupone la unificación total de las políticas, frente al peso de los Estados y una concepción intergubernamentalista del papel del Estado en la política comunitaria. Su política comercial común, competencia exclusiva de la UE defendida y aplicada por la Comisión⁸, un organismo supranacional, le permite tener un peso importante como actor comercial supranacional en la escena internacional.

En términos de política exterior común, la Unión Europea aboga por la liberalización del comercio a escala mundial. Funciona en el marco de las normas comerciales de la OMC y a través de su política de acuerdos comerciales negociados con sus socios. En el artículo 206 del TFUE, se considera que la política comercial común contribuye *“al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los*

⁷ El arancel combina la nomenclatura de los productos (clasificación de las mercancías en diferentes clases según sus características) y los derechos de aduana aplicables a cada clase de mercancías. https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff_fr

⁸ Sin embargo, como veremos, el papel de los Estados no se borra, en particular a través de la acción y el control del Consejo Europeo, que trabaja en consulta con la Comisión en la elaboración de acuerdos comerciales. Si los acuerdos son ratificados por el Consejo Europeo una vez que han sido aprobados por las partes (a menudo por unanimidad de los miembros), se requiere la aprobación del Parlamento Europeo y a veces en algunos casos de los parlamentos nacionales.

intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como a la reducción de las barreras arancelarias y de otro tipo”⁹.

Política Comercial Común y Política Agrícola Común

Sin embargo, el sector agrícola de la UE es una excepción y suele ser objeto de una forma de proteccionismo. Aunque la producción agrícola no representa una gran parte de la producción comunitaria - sólo el 1,6% del valor añadido bruto al PIB de los 27 países de la UE, para una producción agrícola total de 412.808 millones de euros- la intervención pública y el apoyo comunitario a este sector clave, que también está directamente vinculado a las cuestiones actuales de medio ambiente y desarrollo sostenible, siempre ha estado más controlado, sobre todo en su encaje en la política comercial común, que en cambio aboga por la liberalización de los intercambios comerciales.

La Política Agrícola Común (PAC), instrumento de protección de los intereses agrícolas europeos, también tiene repercusiones en el comercio exterior europeo. Sus altos estándares dificultan la importación de productos agroalimentarios y, por lo tanto, presiona a favor de la "preferencia comunitaria". En el artículo 39 del TFUE, los objetivos de la PAC son los de *“incrementar la productividad agrícola (...) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos, asegurar al consumidor suministros a precios razonables”*¹⁰. También se añaden al entorno proteccionista de la PAC la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible (artículo 11 del TFUE), y medidas fitosanitarias estrictas como barrera no arancelaria a la entrada de productos agrícolas en la Unión Europea.

El apoyo al sector agrícola de la UE se considera un obstáculo al comercio mundial en algunos foros multilaterales como la OMC. El comercio exterior de la Unión Europea se rige por los acuerdos multilaterales negociados en el marco de la OMC. Los Acuerdos de Marrakech de la OMC (1994) limitan el uso de instrumentos que obstaculizan o

⁹ Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada, Título II Política Comercial Común, Artículo 206 (antiguo artículo 131 TCE) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

¹⁰ TFUE, op. Cit. Título III Agricultura Y Pesca, artículo 39, (antiguo artículo 33 TCE) Los objetivos de la política agrícola común.

distorsionan el comercio agrícola (protección de las fronteras, subvenciones a la exportación y determinadas políticas de apoyo), en particular mediante el Acuerdo sobre la Agricultura. Aunque las reformas de la PAC se han centrado en la reducción de las subvenciones a la exportación, el apoyo directo a los agricultores es una excepción dentro de las normas de la OMC ("compartimento verde"), mientras que los aranceles de importación siguen siendo de hecho elevados (casi tres veces más altos que en otros sectores). Así el sector agrícola aparece como una antinomia dentro de una política comercial europea abogando por una mayor liberalización del comercio.

Comercio exterior de mercancías

En términos de comercio de bienes, la UE es una de las principales potencias mundiales. Su balanza comercial ha sido excedentaria durante varios años y alcanza casi los 20.000 millones de euros a finales de 2019¹¹. Su comercio representa alrededor del 15% del comercio mundial de mercancías.

Sus principales socios comerciales son los Estados Unidos, el destino más importante de las exportaciones europeas en 2018, seguidos de China, Suiza, Rusia y Turquía. Junto con el Japón y Noruega, estos mercados representan más de la mitad de las exportaciones de bienes europeos. Estos siete países son también los mayores proveedores de bienes importados de la UE, con China en primer lugar. El gráfico de la ilustración 1 abajo, elaborado por la oficina de estadística europea Eurostat, muestra los principales socios comerciales de la Unión Europea para el año 2018.

¹¹ 19.938,2 millones de euros, fuente Eurostat

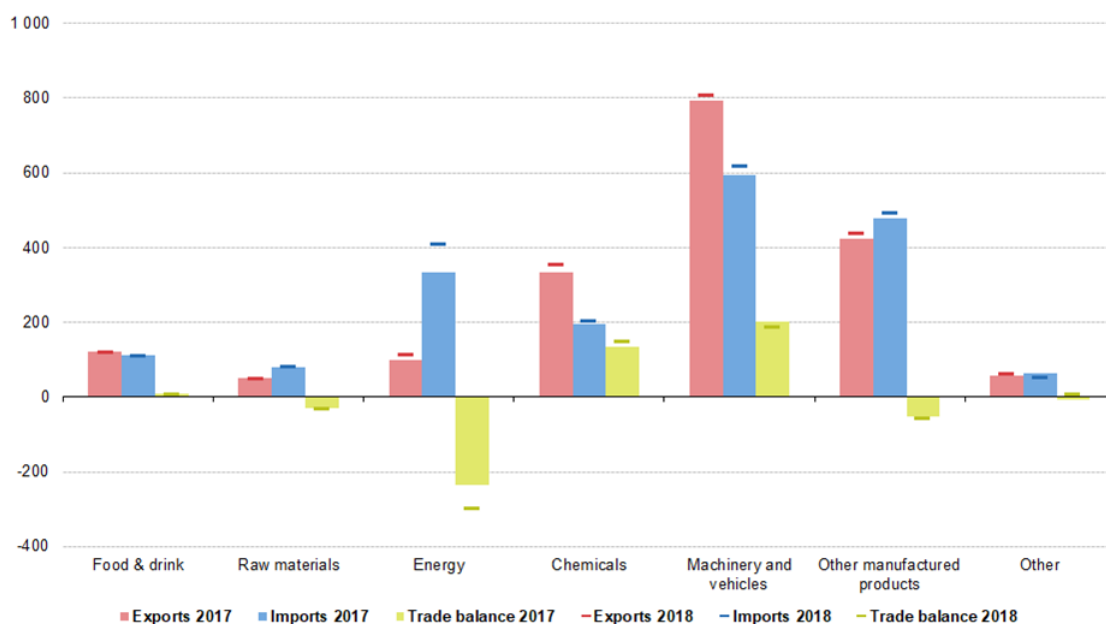


Ilustración 1: Comercio internacional de bienes de la UE: principales socios comerciales. Fuente: Eurostat, 2018

Un análisis de las cifras del comercio extra-UE muestra que la UE exporta principalmente (y casi exclusivamente a sus principales socios) bienes manufacturados, sobre todo maquinaria y vehículos y productos químicos. En 2018¹², los bienes en maquinaria y vehículos fueron el grupo de bienes más exportados por la UE (809.000 millones de euros) y representaron nada menos que el 41% de sus exportaciones totales. Los productos químicos representaron el 18% y todos los productos manufacturados el 22%. Pero también son los bienes manufacturados (maquinaria, vehículos, productos químicos y otros productos) los que representan la mayor parte de las importaciones de la UE (67%), siendo el porcentaje de la categoría “otros bienes manufacturados” mayor en términos de importaciones (25%) que de exportaciones (22%). La UE depende principalmente de sus exportaciones de vehículos y maquinaria (más importantes que las

¹² Informe de Eurostat sobre el comercio exterior de la UE.

importaciones de las mismas categorías) para mantener el superávit de su balanza comercial, lo que la convierte en un sector clave para los intereses comerciales europeos.



Source: Eurostat (online data code: ext_lt_introle)

eurostat 

Ilustración 2: evolución de la balanza comercial de la UE por sectores SITC de productos 2017-2018 (millones de euros). Fuente: Eurostat, “Extra-EU trade in goods”

Por otra parte, en el caso de los productos primarios, categoría que incluye los bienes agrícolas, la balanza comercial es deficitaria, como se muestra en la ilustración 2. El sector de la alimentación (*food & drink*) tiene un ligero excedente, principalmente gracias a los productos con indicaciones geográficas controladas o de alto valor añadido como el vino, el chocolate y el queso europeo, que se exportan bien en el mercado internacional. Esto concuerda con la idea de que la mayor parte de la producción agrícola europea se destina al mercado interno, pero también que la baja participación de las exportaciones agrícolas subraya la reserva (relativa) de la Unión a liberalizar este sector.

Además, cuando miramos la infografía de la ilustración 1, observamos que sus principales importaciones de productos agrícolas no proceden de sus principales socios (no tenemos en cuenta la energía). El primer socio comercial importante en lo que respecta a las importaciones de bienes agrícolas (*raw materials*) y alimentos (*food & drink*) es el Brasil; parece ser el único país cuyas importaciones para Europa corresponden a más de dos tercios de esas dos categorías.

Esto nos lleva al análisis del comercio con el Mercosur. Desde el punto de vista europeo, ¿qué representa este socio? ¿Sigue el comercio con Mercosur la lógica del comercio de la UE que se ha descrito anteriormente? Basamos nuestro análisis en las cifras de Eurostat de 2019 para comprender el peso del Mercosur como socio comercial de la UE.

Lugar del Mercosur en el comercio exterior de la UE

Si analizamos la evolución de las exportaciones e importaciones de bienes de la UE con el Mercosur en los últimos 10 años con la ayuda de la ilustración 3 abajo, podemos ver que la posición del socio se ha mantenido constante. La UE experimentó un repunte en las importaciones del Mercosur en 2011 pero su balanza comercial con el socio sudamericano volvió rápidamente a ser excedentaria. En 2019 el valor del comercio total de bienes entre los dos bloques alcanzó los 77.143 millones de euros: el valor de las importaciones de la UE procedentes del Mercosur alcanzó los 35.891 millones de euros, es decir, sólo el 1,9% de las importaciones extracomunitarias de la UE, y el valor de las exportaciones alcanzó los 41.252 millones de euros, también el 1,9% de las exportaciones extracomunitarias. Si bien el comercio en términos de importaciones y exportaciones alcanzó su nivel más alto en 2012 y 2013, respectivamente, nunca superó el 3% de las importaciones o exportaciones de los Estados miembros fuera de la UE (ver ilustración 3).

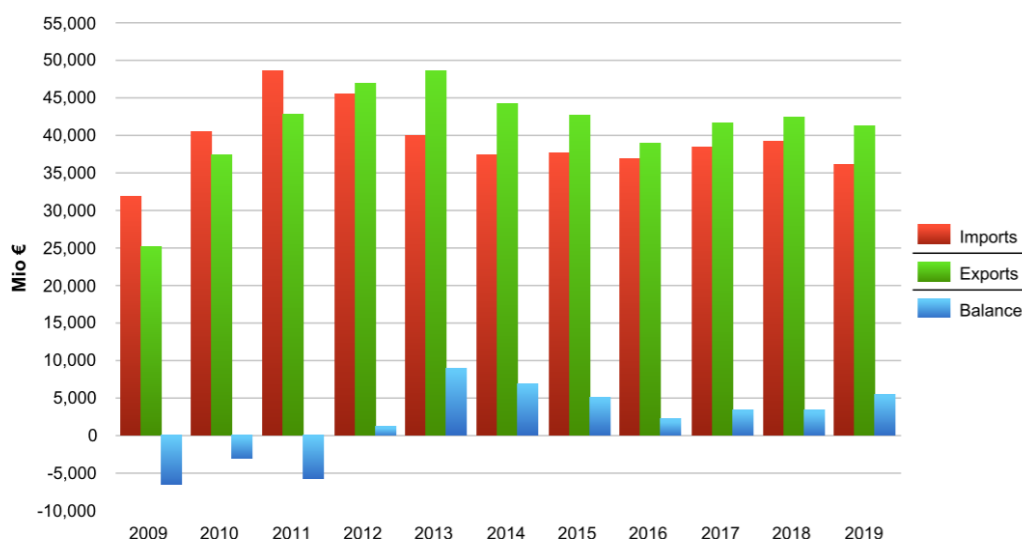


Ilustración 3: comercio de la UE con el Mercosur, datos anuales de las corrientes y los equilibrios comerciales 2009-2019 (millones de euros). Fuentes: Eurostat Comext (poner el link)

Con respecto a la naturaleza de los productos comercializados entre los dos grupos y lo que esto representa en la balanza comercial de la UE, hay que tener en cuenta que existen varias clasificaciones¹³. Nos basamos en los utilizados por Eurostat¹⁴ y establecidos por las Naciones Unidas, que definen las principales categorías como productos primarios (*Primary Products*) y productos manufacturados (*manufactures*) que ya han sido procesados, y otros productos.

En 2019, las importaciones de la UE procedentes del Mercosur son en su mayoría productos primarios (el 73% de sus importaciones por valor de 26.437 millones de euros) y sus exportaciones son en su mayoría productos manufacturados (el 83,6% de sus exportaciones al Mercosur por valor de 38.959 millones de euros). Por lo tanto, el Mercosur tiene una posición más "*forward*" con respecto a la Unión Europea, ya que suministra principalmente materias primas y productos agrícolas. Si observamos en detalle las principales categorías de productos comercializados por la UE con el Mercosur, tomando las categorías SITC: los productos más importados procedentes del Mercosur son los alimentos y los animales vivos (*Food and live animals*), que representan el 36,1% de las importaciones, seguidos de las materias primas no comestibles (*Crude materials, inedible except fuels*), que representan el 29% de las importaciones totales, mientras que las otras tres categorías de productos más importados (productos manufacturados, maquinaria y equipo de transporte y productos químicos) representan en conjunto sólo el 22,9% de las importaciones totales.

Por el contrario, estas tres últimas categorías de productos son las más exportadas de la UE al Mercosur. La maquinaria y el equipo de transporte representan la mayor parte de las exportaciones europeas, con un valor de 17.095 millones de euros o el 41,4% del total de las exportaciones extracomunitarias al Mercosur, seguidas de los productos químicos (26,4%) y los productos manufacturados (10,2%). Los productos agrícolas no se encuentran entre los cinco principales productos exportados por la UE, lo que confirma el hecho de que el sector europeo está más centrado en su mercado interno o, al menos, al ser el Mercosur un exportador de productos agroalimentarios debe tener una política agrícola más productivista y no representa un destino estratégico de exportación agrícola

¹³ Hemos trabajado con la Clasificación de grupos de productos basada en el Standard International Trade Classification (SITC) de la ONU. Los datos de este grupo se basan en la clasificación de productos de la ONU Comtrade SITC.

¹⁴ "European Union, trade with the Mercosur 4", informe de Eurostat para dirección general de comercio de la comisión, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf

para la UE. La maquinaria y el transporte son, con mucho, su categoría de bienes más exportados, tanto en general (el 40,9% del total de las exportaciones extracomunitarias por valor de 872.386 millones de euros en 2019) como para el Mercosur, por lo que se verá especialmente favorecido por un acuerdo de libre comercio, ya que se trata de un producto que la región asociada parece necesitar.

Según nuestro análisis, el Mercosur no es un mercado tan estratégico para el comercio exterior de la UE, aunque una proporción significativa de las importaciones europeas de productos agrícolas proceden de esta región¹⁵, desempeña un papel relativamente pequeño como socio comercial. El comercio se ha mantenido bastante estable en los últimos tres años con una ligera tendencia a la baja. Es interesante analizar en sentido contrario el lugar que la UE representa para el Mercosur como socio comercial. Por supuesto, encontraremos las mismas categorías de productos, pero la comparación entre los dos puntos de vista de cada socio nos permite presentarlos mejor, en su relación con el sector agrícola y la especificidad de su política comercial.

2) Comercio exterior del Mercosur y comercio de bienes con la UE

Modelo de integración y política comercial

El Mercosur, Mercado Común del Sur, fue establecido en 1991 como resultado del Tratado de Asunción, entre cuatro países del cono sur, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La creación de esta zona de libre comercio reforzada, que tiene por objeto lograr la unión aduanera y luego el mercado común, retomando la teoría de la integración regional de Bassala, forma parte del movimiento de integración regional de los países de América del Sur a partir de los años ochenta. Esta tendencia forma parte de la historia reciente del desarrollo económico e industrial de los países de América Latina. Las opciones políticas proteccionistas de los regímenes autoritarios de los años sesenta y setenta en la región, basadas en la industrialización mediante la sustitución de importaciones – un proteccionismo selectivo sobre las importaciones del resto del mundo-

¹⁵ Cabe destacar la importancia de las importaciones de carne de vacuno procedentes del MERCOSUR, que se analizarán más adelante, que representan el 73% del total de las importaciones de carne de vacuno de la UE (véase la figura del informe SIA, 2019, capítulo sobre agricultura) http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf

dieron paso, con la ola de democratización de los años ochenta y la llegada de una visión más neoliberal del comercio, al proceso de integración regional en América del Sur para compensar la reducción de los mercados y del peso internacional de los países. Así pues, uno de los requisitos previos para la creación del Mercosur era formar parte de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), que se creó en 1980 a raíz del Tratado de Montevideo y que reúne a 13 países de América Latina, incluidos los cuatro miembros de la subregión del Mercosur. La ALADI establece una zona de preferencia económica en la región (preferencia aduanera, acuerdos regionales) con el objetivo de establecer un mercado común para toda América Latina.

El Mercosur está asumiendo esta ambición a menor escala, con cuatro países asociados para reforzar aún más la integración general de la región en materia comercial, política y de cooperación. El Tratado de Asunción de 1991¹⁶ reitera este deseo de establecer este mercado común que implica:

“la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias (...); el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los estados partes; el compromiso de armonizar sus legislaciones (...) para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.” (Art.1)

El objetivo es lograr este mercado común. Un proceso de integración que implicaría, en un efecto de *spill-over* muy querido por la teoría neoliberal de la integración regional, una mayor integración institucional y política. En 1994 el Tratado de Asunción indicó el establecimiento simultáneo de una unión aduanera y un mercado común entre estos cuatro países miembros.

Pero el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) puso de manifiesto una de las principales debilidades del Mercosur: la heterogeneidad comercial de sus miembros. El excesivo peso del Brasil y la Argentina en comparación con el Uruguay y el Paraguay dificulta que el Mercosur avance a la misma velocidad y se alinee en términos de política comercial. El AEC aplicado ya en 1995 se basa en el modelo de los aranceles brasileños

¹⁶ Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común, 26 de marzo 1991 <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>

y es demasiado alto para un país con una economía menos desarrollada como Paraguay o Uruguay; les llevó 6 años más que a la Argentina y el Brasil aplicarlo.

El AEC está siendo revisada, pero hace tiempo que ha sido criticado internamente por ser demasiado alto. El arancel está dividido en diferentes categorías según la nomenclatura establecida por el Mercosur. Su promedio es del 12,5% y puede llegar a un máximo del 35%. Así, los derechos aduaneros sudamericanos siguen siendo muy elevados en ciertos sectores industriales clave: 35% en ropa y automóviles - un sector clave para las exportaciones europeas, como hemos visto - o 18% en productos químicos y 14% en productos farmacéuticos. En la agricultura, estos derechos aduaneros siguen siendo elevados en las bebidas espirituosas (hasta el 35% para un sector que también interesa a las exportaciones europeas), los productos lácteos (28%), el vino (27%) y el chocolate (20%). Puede haber excepciones a estos aranceles debido a la escasez (régimen de reducción transitoria). Un régimen que ha sido principalmente favorable al Brasil y que pone de relieve los diferentes ritmos y el carácter imperfecto de la unión aduanera del Mercosur¹⁷, un ejemplo de esta zona de integración económica imperfecta también confirmado por sus cifras de comercio exterior.

Comercio exterior de mercancías

En cuanto al comercio de bienes fuera del Mercosur, los cuatro Estados miembros han visto aumentar su flujo comercial total en los últimos 10 años. (véase el gráfico a continuación).

¹⁷ Ver el artículo de el País «*Estas excepciones, perforan al AEC. En el caso de Brasil, entre 2015 y 2019 tuvo 212 excepciones, a un promedio de 42 por año. Argentina tuvo 80 excepciones a razón de 16 por año y Uruguay apenas 17 en el período, a razón de tres al año*» <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/pais-perfora-arancel-externo-comun-mercosur.html>

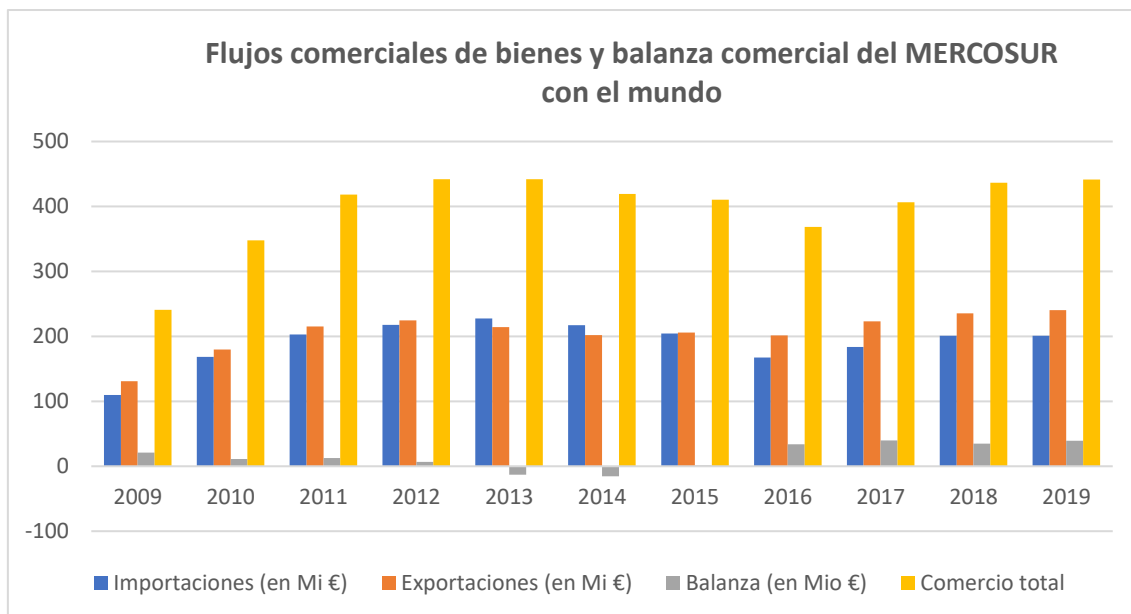


Ilustración 4: Elaboración propia. Fuente Eurostat, “European Union Trade in goods with Mercosur 4”

La balanza comercial del Mercosur es positiva en 2019, con un total de importaciones de 201.033 millones de euros y un total de exportaciones de 240.314 millones de euros, por un valor comercial total de 441.347 millones de euros. Por lo tanto, el Mercosur tiene un peso mucho menor que la UE en términos de comercio de bienes (3.555.161 millones de euros de intercambios comerciales para la UE en 2019, es decir, alrededor de ocho veces el valor del volumen de comercio del Mercosur). No obstante, el mercado común sudamericano ha logrado casi duplicar el valor de sus importaciones y exportaciones en 10 años, lo que refleja un cierto crecimiento del comercio como subregión y como conjunto comercial.

Sin embargo, para comprender el papel predominante del Brasil y la Argentina en el comercio de bienes dentro del grupo, es interesante analizar por país los valores de las exportaciones y las categorías de bienes comercializados. El siguiente gráfico se basa en las cifras de la CEPAL para el año 2018. Ofrece un buen panorama de la participación de cada miembro en el comercio exterior de la subregión; también muestra la brecha en términos de volumen de comercio entre la Argentina y el Brasil, por una parte, y el Paraguay y el Uruguay, por la otra. Los datos que hemos encontrado en Cepalstat se basan en las exportaciones de bienes FOB¹⁸ y no dan exactamente las categorías de productos, pero permiten destacar una tendencia.

¹⁸ FOB “Free on Board” Incoterm que se utiliza para categoría de bienes que se exportan por transporte marítimo o fluvial.

Valores de las exportaciones de bienes FOB de los países del Mercosur en millones de dolares por el año 2018

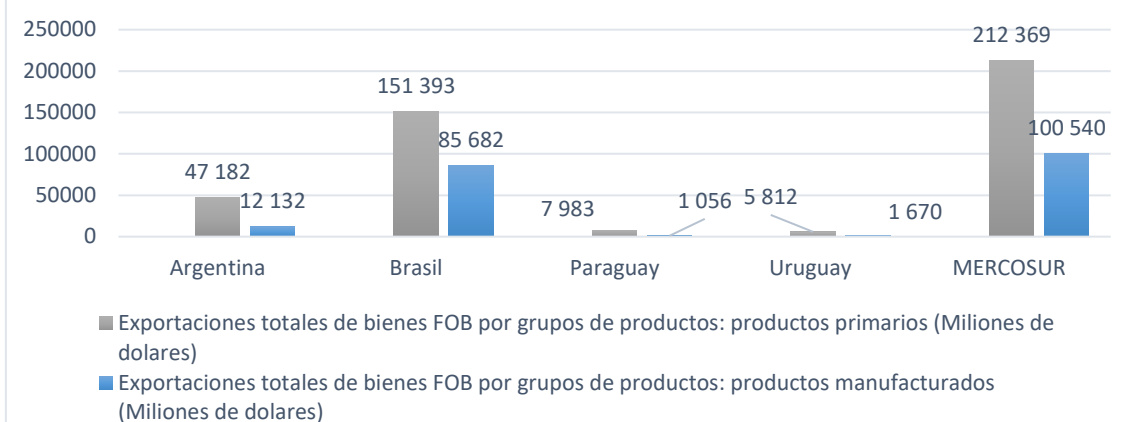


Ilustración 5: Elaboracion propia ; Fuente CEPALSTAT

El Brasil representa por sí solo más de la mitad de las exportaciones de bienes de la región. Por las mismas categorías de exportaciones de bienes FOB las partes del Paraguay y de Uruguay son casi insignificante frente al poder comercial del Brasil sobre la subregión. Sus bienes comercializados son también principalmente el tipo de exportaciones de los países del Mercosur, es decir, bienes primarios y agrícolas, como se muestra en el siguiente cuadro, que muestra las 4 principales categorías de productos exportados por cada país con el porcentaje que representan en el total de las exportaciones nacionales para el año 2018 (CEPAL):

ARGENTINA	<ul style="list-style-type: none"> - Tortas y harinas de semillas oleaginosas y otros residuos de aceite vegetal: 15,2% - Maiz sin moler : 7,1% - Camiones y camionetas (incluidos los vehículos de ambulancia): 5,9% - Aceite de soja : 4,6%
BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> - Soja : 14% - Petroleos crudos : 10,6% - Mineral de hierro y sus concentrados (excepto pirritas de hierro tostadas): 8,5% - Pulpa de madera al sulfato blanqueada, con excepción de la soluble: 3,4%

PARAGUAY	<ul style="list-style-type: none"> - Soja : 24,4% - Electricidad : 23,3% - Carne de ganado vacuno, fresca refrigerada o congelada: 12,2% - Tortas y harinas de semillas oleaginosas y otros residuos de aceite vegetal: 10,4%
URUGUAY	<ul style="list-style-type: none"> - Carne de ganado vacuno, fresca refrigerada o congelada: 21.7% - Troncos para aserrar y hacer chapas en bruto-no coníferas: 8% - Soja : 7% - Leche y crema : 6,1%

Ilustración 6: Principales productos de exportaciones según participación en el total (%) de las exportaciones (2018) (elaboración propia fuente CEPAL)

Los datos de la CEPAL también incluyen los intercambios de bienes internos del Mercosur, pero dan una idea del lugar que ocupan los países del Mercosur en la Cadena de Valor Global (CGV) y del tipo de bienes producidos y exportados por el Mercosur. La tendencia clara es la de un mercado común dominado por el Brasil y la Argentina, orientado a la producción agrícola para la exportación en categorías clave para cada país, como la soja o la carne de vacuno, pero con un dominante muy importante de materia primera tanto agrícola como ganadería o incluso procedentes de la explotación forestal. Los países son también importadores de bienes intermedios, lo que los coloca en una posición de mayor dependencia de las importaciones externas y, por lo tanto, de sus socios comerciales.

Política agrícola

El Mercosur reúne a dos gigantes mundiales de la producción agrícola. En 2017, según el informe de la OCDE y la FAO (*Food and Agriculture Organisation of the United Nations*) sobre la agricultura edición de 2019¹⁹, el Brasil es el tercer mayor exportador de productos agrícolas del mundo, con exportaciones que alcanzan los 79.300 millones de dólares. La Argentina ocupa el décimo lugar, con un valor de exportaciones agrícolas de 35.000 millones de dólares. Los países del Mercosur, encabezados por la Argentina y el

¹⁹ OCDE-FAO Agricultural Outlook 2019-2028 Latin America, 15ª edición centrada en el mercado agrícola latinoamericano. "Proporciona proyecciones de mercado para los principales productos agrícolas, los biocombustibles y el pescado. El informe de 2019 contiene una sección especial sobre las perspectivas y los retos del sector agrícola en América Latina y el Caribe." (FAO)

Brasil, figuran entre los mayores exportadores de trigo, soja, maíz y azúcar del mundo. La agricultura del Cono Sur está dominada por grandes explotaciones comerciales y orientadas a la exportación, en particular en la Argentina y el Brasil, pero cada vez más en otros países como el Uruguay, que tienen prioridad sobre las explotaciones más pequeñas o la agricultura familiar.

A diferencia de la UE, el Mercosur no tiene una política interna tan compleja como la PAC en lo que respecta a la producción agrícola y agroalimentaria. Según un enfoque que podría calificarse de "productivista", se alienta a los agricultores a exportar sus productos, siguiendo las políticas nacionales de los cuatro miembros fundadores orientadas a la liberalización del comercio agrícola. De hecho, la producción agrícola del Mercosur es una producción en masa basada en la agricultura y la ganadería intensivas; esto se reprocha a menudo a los países del Cono Sur y los pone en desacuerdo con los defensores del medio ambiente del desarrollo sostenible. De hecho, el Brasil, el solo, ha aumentado su superficie agrícola cosechada de 55.7 Mha en los últimos tres decenios. La superficie cosechada de semillas oleaginosas (especialmente de soja) ha aumentado considerablemente en todos los países del Mercosur. Desde el año 2000, casi un tercio del aumento de la superficie cosechada de cereales, oleaginosas y legumbres en la Argentina y el Brasil se debe a la doble cosecha. Un aumento de las superficies que conlleva un incremento considerable de la producción. (OCDE, FAO 2019).

En el ámbito del comercio multilateral, el Mercosur se posicionó rápidamente en la OMC como partidario de la liberalización del comercio agrícola. La Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay ya son miembros del Grupo de Cairns desde 1986, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay que condujeron a la conclusión del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre la Agricultura. Durante las negociaciones multilaterales, el grupo de países exportadores de productos agrícolas se está movilizándolo en favor de la liberalización del comercio en este sector²⁰. También se creó como reacción al persistente proteccionismo de la UE a través de la PAC y su reticencia, así como la de los Estados

²⁰ Véase el "Vision Statement" del grupo, que incluye los objetivos de su formación; « *The Vision Statement outlines the Cairns Group's objectives in each of the three key reform areas within the framework for agricultural trade. These include deep cuts to all tariffs (including tariff peaks) and removal of tariff escalation, the elimination of all trade-distorting domestic subsidies; the elimination of export subsidies and clear rules to prevent circumvention of export subsidy commitments* » <https://cairnsgroup.org/Pages/Introduction.aspx>

Unidos, a liberalizar este sector en el marco de las negociaciones de la OMC. La nueva y tumultuosa Ronda de Doha vuelve a situar al sector agrícola en el centro de las negociaciones multilaterales y refuerza la posición de defensores de la liberalización del comercio agrícola de los países del Mercosur. De hecho, durante los casi 20 años de negociaciones, el Mercosur, a través de sus miembros, ha participado en no menos de tres grupos de negociación diferentes sobre agricultura; como unión aduanera exportadora como el Mercosur, en el Grupo de Cairns y en el G-20²¹ (que no debe confundirse con el G-20).

Lugar de la UE en el comercio exterior del Mercosur

En el cuadro siguiente de datos de Eurostat, analizamos los socios comerciales del Mercosur en 2019. el primer socio comercial del Mercosur es China, que representa el 23,2% de sus importaciones y el 26,4% de sus exportaciones, pero la UE ocupa el segundo lugar con el 19,1% de sus importaciones y el 15,4% de sus exportaciones. En total, el valor del comercio total con Europa representa para el Mercosur el 17,1% de su comercio exterior por valor de 75.364 millones de euros. Mientras que para la UE el porcentaje de Mercosur es sólo del 1,9%, para la Unión de América del Sur la UE es un socio comercial

²¹ En la web oficial de las negociaciones de la OMC, ponen la descripción del G-20: « *Coalición de países en desarrollo que ejerce presión para que se efectúen reformas ambiciosas de la agricultura en los países desarrollados, con flexibilidad para los países en desarrollo (no confundir con el grupo G 20 de Ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales ni con las cumbres que éstos han celebrado recientemente* », https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_groups_s.htm

clave y un acuerdo de libre comercio beneficiaría necesariamente a una economía que ya depende de sus exportaciones e importaciones con el socio europeo.

Total Goods: Top trading partners 2019

Source IMF

Imports			Exports			Total trade		
Partner	Value Mio €	% World	Partner	Value Mio €	% World	Partner	Value Mio €	% World
World	201,033	100.0	World	240,314	100.0	World	441,347	100.0
1 China	46,669	23.2	1 China	63,469	26.4	1 China	110,138	25.0
2 EU27	38,360	19.1	2 EU27	37,005	15.4	2 EU27	75,364	17.1
3 USA	36,056	17.9	3 USA	30,545	12.7	3 USA	66,600	15.1
4 Mexico	5,301	2.6	4 Chile	7,775	3.2	4 Chile	11,580	2.6
5 South Korea	5,186	2.6	5 Japan	5,242	2.2	5 Mexico	10,353	2.3
6 India	5,069	2.5	6 Mexico	5,053	2.1	6 Japan	10,226	2.3
7 Japan	4,983	2.5	7 India	4,495	1.9	7 India	9,564	2.2
8 Russia	3,870	1.9	8 Vietnam	4,397	1.8	8 South Korea	9,041	2.0
9 Chile	3,805	1.9	9 South Korea	3,855	1.6	9 Vietnam	7,485	1.7
10 Vietnam	3,088	1.5	10 Peru	3,640	1.5	10 Russia	6,475	1.5

World trade: excluding intra-region trade

Top partners: excluding region member states

% Growth: relative variation between current and previous period

Ilustración 7: Comercio de bienes del Mercosur: principales socios comerciales 2019, Fuente : Eurostat, "European Union, Trade in goods with Mercosur 4"

En cuanto a las categorías de productos comercializados, las cifras analizadas anteriormente muestran que el Mercosur es principalmente un exportador de productos primarios, agrícolas y agroalimentarios. Las exportaciones del Mercosur a la UE en términos de productos primarios ascienden a 26.437 millones de euros, es decir, más del 70% del total de las exportaciones del Mercosur a la UE (37.005 millones de euros). Los productos agrícolas (utilizando las clasificaciones STIC) con un valor de exportación de 19.596 millones de euros representan más de la mitad de las exportaciones del Mercosur a la UE (alrededor del 52%). Por consiguiente, la UE es un mercado estratégico para las exportaciones agrícolas del Mercado Común del Sur.

Sin embargo, la balanza comercial del Mercosur con la UE en términos de bienes es deficitaria, la subregión importa más de lo que exporta con la UE (saldo negativo de 1.355 millones de euros) y, por lo tanto, sus principales importaciones son bienes manufacturados, con maquinaria y equipamiento de vehículos a la cabeza. Se ha visto que los países del Mercosur importan principalmente estas categorías de bienes de la UE, aunque actualmente no representan una parte demasiado grande del mercado europeo, y podrían convertirse en un mercado de exportación más interesante con la eliminación del todavía elevado arancel externo común para estos productos.

Por último, la relación comercial con la UE se ha vuelto menos ventajosa para el Mercosur, ya que a partir de 2014 los países del Mercosur (con la excepción de Paraguay, que se retiró en 2019) ya no se benefician del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE. El Sistema Generalizado de Preferencias de la UE concede una exención arancelaria para los productos no sensibles y una reducción del 3,5% para los denominados productos sensibles a los países en desarrollo que se benefician de ella. En 2014, la aplicación de un reglamento de la UE sacará del sistema a los países que han estado esperando un umbral de ingresos suficiente: es el caso de los países del Mercosur, con la excepción de Paraguay, que también terminará siendo excluido de este régimen preferencial en 2019²².

3) Conclusiones

La UE y el Mercosur tienen dos modelos distintos de integración comercial. La UE es una unión aduanera y monetaria con un modelo económico exitoso que la convierte en uno de los mayores socios comerciales del mundo en términos de comercio y un promotor del libre comercio y de la liberalización del mercado global. Esto se ve contrarrestado por la rigidez de sus normas en materia a la apertura de su sector agrícola. En efecto, el sector agrícola es uno de los sectores más protegidos del mercado europeo frente al mundo exterior, aunque esto signifique a veces poner en su contra los organismos multilaterales como la OMC. Las normas europeas son difíciles de cumplir para los socios comerciales de la UE, lo que dificulta la penetración en su mercado agrícola. Por el contrario, el Mercosur, liderado por Argentina y Brasil, está orientado al productivismo en materia agrícola y ganadería desde su creación y está cada vez más abierto al comercio internacional. Su integración económica sigue siendo imperfecta, su arancel externo común sigue siendo cuestionado y su mercado común sigue estando dominado y conformado por sus dos miembros más grandes, la Argentina y el Brasil.

Los dos bloques regionales son dos socios comerciales diferentes, pero podrían considerarse "complementarios" en las normas neoliberales del comercio mundial, en términos de bienes intercambiados. Lo que surge de nuestro análisis es la diferencia en el

²² A cambio, recibe el trato de nación más favorecida (NMF) de la OMC.

peso que cada uno representa para el comercio exterior de bienes del otro y el contraste en sus políticas comerciales. Si bien el Mercosur es uno de los mayores exportadores de productos agrícolas y alimentarios, la UE favorece la exportación de productos agrícolas de alta calidad y, sobre todo, el comercio intercomunitario de productos agroalimentarios. En lo que respecta a los productos manufacturados, la UE es uno de los mayores exportadores del mundo y esta categoría de bienes representa la mayoría de las importaciones del Mercosur a pesar de que los aranceles siguen siendo elevados. Por lo tanto, un acuerdo de libre comercio destinado a eliminar las barreras aduaneras y a reducir las barreras al comercio entre los dos grupos, en vista de las características de su actual relación comercial, puede ser fácilmente reducido como un acuerdo de "*car for cows*" dos categorías de productos respectivamente más exportadas al otro por la UE y el Mercosur. El peso de la UE hace que el proteccionismo agrícola también pueda inclinar la balanza de las negociaciones técnicas, que se han venido desarrollando durante casi veinte años hasta 2019.

II/ NEGOCIACIONES DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO UE-MERCOSUR

Tras analizar las relaciones económicas entre la UE y el Mercosur, nos centramos en un análisis más multidimensional de las negociaciones del ALC entre ambos grupos. Colocamos el acuerdo en su contexto, la relación política más amplia en la que se inscribe, utilizando la teoría de las Relaciones Internacionales que mezcla tanto la política como la economía para comprender mejor las cuestiones técnicas y globales que están en juego en estas tumultuosas rondas de negociaciones comerciales interregionales. El lugar que ocupa el sector agrícola sigue siendo el hilo conductor de nuestro análisis de las negociaciones.

1) Marco teórico, conceptualización

Comenzamos revisando el marco teórico que se está considerando para estas negociaciones. Para ello, nos basamos principalmente en la ciencia política y los estudios internacionales de Amalia Stuhldredher (2003), Lincoln Bizzozero y Sophie Wintgens (2018) y Sebastián Santander (2005), que han estudiado el marco normativo y conceptual en el que se inscriben las relaciones entre las dos regiones y el acuerdo de facto entre la UE y el Mercosur.

Teoría del interregionalismo

La relación entre la UE y el Mercosur forma parte más ampliamente de la relación política entre Europa y la región de América Latina y el Caribe (ALC). También surge en el contexto del auge del regionalismo de los años noventa y el comienzo de las relaciones exteriores de la nueva Unión Europea, que después de Maastricht se define cada vez más como un importante agente comercial y una entidad política por derecho propio. Al otro lado del Atlántico, la ola de democratización de los gobiernos sudamericanos en los años ochenta está cambiando el posicionamiento de estos países en el escenario internacional. La apertura al mercado mundial se confirmó durante el decenio de 1980 para los países del Cono Sur, que abandonaron las políticas proteccionistas de los años sesenta-setenta y la industrialización mediante la sustitución de las importaciones en favor, como hemos

visto para su sector agrícola, de la liberalización del comercio. El Mercosur fue creado en 1991 siguiendo este ideal neoliberal de reformar las economías de los países miembros para aumentar su competitividad en el mercado mundial de bienes (Stuhldredher, 2003).

El "neorregionalismo" posliberal es estudiado por Sébastien Santander en su enfoque de la integración económica y política del Mercosur. Según él, las dos dimensiones fundamentales de este nuevo regionalismo son la cooperación y el comercio; de manera más general, han surgido como pilares de la nueva gobernanza mundial. El nuevo regionalismo y la integración regional también considera que el papel del Estado como actor "*free-rider*" desaparece para integrarse en una entidad regional o subregional más competitiva. La integración regional implica una forma de armonización normativa e institucional, regida por las reglas del mercado global, que permite limitar los problemas de *free-rider*²³ y establecer, a través de la misma serie de acuerdos comerciales, reglas de juego aceptables para todos los bloques comerciales competidores y asociados (Santander, 2006).

El interregionalismo entre la UE y el Mercosur es un derivado del regionalismo y se refiere a la misma idea de liberalización comercial multilateral a través de una homogeneización del modelo regional global promovido por Europa a través de sus instituciones y basado en los valores comunes compartidos por los dos bloques (democracia, derechos humanos, defensa del medio ambiente, etc.). Esto también permite a la UE afirmar su función normativa supranacional en materia de política exterior, ya que el comercio era uno de los pilares que permitía ir más allá de los intereses puramente estatales que a veces obstaculizan la integración económica. Esta idea retoma la doctrina neofuncionalista de ir más allá del estado para luchar por una mayor supranacionalidad en el comercio mundial y en la política. Esto se pone en práctica por medio de órganos multilaterales y tratados interregionales; los procesos de comercio e integración regional en términos económicos son comunes y están respaldados por el GATT de 1994. La OMC después, fomenta la integración económica de los países y la proliferación de acuerdos comerciales.

²³ Aunque la política comercial de Trump en los Estados Unidos desde hace varios años muestra los límites y la recurrencia de este patrón de recorte nacional.

La integración comercial según el modelo europeo: ¿un federador externo?

La integración comercial incluida en el acuerdo de libre comercio es un instrumento del proceso de integración que tiene, más allá de su aspecto técnico, una función institucionalizadora y homogeneizadora. En una visión más realista, puede permitir que una de las partes imponga su sistema normativo e influya también en la agenda de la región en materia de política exterior. De hecho, el tratado de libre comercio como objeto técnico forma parte del debate sobre la nueva gobernanza mundial y la capacidad de influir en la agenda mundial. Este enfoque desarrollado por Lincoln Bizzozero (2003, 2005, 2018) combina una visión realista pero también neofuncionalista de las relaciones internacionales, en la que el poder de sus actores - Estados para los realistas, pero también organizaciones regionales y económicas para los neofuncionalistas - se mide por su capacidad de influir en la agenda mundial de estos socios, además de definir un modelo de gobernanza y, en nuestro caso, de integración regional.

Por último, podemos ver a la UE, en palabras de Miguel Haubrich Seco (2011), como un "federador externo" (*external federator*) que, a través de la aplicación de sus herramientas técnicas, como el ALC, impulsará una mayor integración en la subregión asociada siguiendo el modelo europeo que ha importado. Los avances comerciales logrados con el Mercosur también tendrían como objetivo reforzar la influencia europea en la región, mediante la celebración de cumbres, reuniones interparlamentarias, agendas comunes, etc.

En una visión neofuncionalista, la estrategia de comercio exterior de la UE en la aplicación de su nueva generación de acuerdos de libre comercio recuerda el efecto *spill-over* de Jean Monnet aplicado a la integración regional. El interregionalismo sigue el mismo mecanismo: utilizar términos técnicos y comerciales para aumentar la coordinación y la cooperación interregional y, en última instancia, elaborar instrucciones y mecanismos políticos similares para ambos grupos y una forma de integración a nivel mundial.

Un Acuerdo de Libre Comercio según el modelo europeo de acuerdos de nueva generación y acuerdos anteriores entre la UE y la región ALC

Los acuerdos de nueva generación de la Unión Europea son, en el enfoque estratégico preconizado por la Comisión Europea, portaestandartes del multilateralismo. No sólo pretenden reducir los aranceles como un acuerdo de libre comercio clásico, sino también eliminar otras barreras al comercio (reducción de las barreras no arancelarias). Liberan el comercio de bienes, pero también de servicios, el acceso a los mercados públicos, la protección de la propiedad intelectual y tienden a una armonización mundial de las normas, a menudo siguiendo el modelo de las normas europeas. Este es el ambicioso formato adoptado para los dos principales acuerdos firmados por la UE en los últimos años, el que se firmó con el Canadá (CETA) en 2017 y el que se firmó con el Japón (JEFTA), que entró parcialmente en vigor en 2019. Por lo tanto, el firmado con el Mercosur está en consonancia con estos, con la diferencia de que se trata de otra unión aduanera y mercado común, que, como hemos visto con su AEC, ya tiene sus propios límites de integración interna.

Por lo tanto, nos centramos en las negociaciones específicas entre la UE y la subregión del Mercosur, pero también debemos situarlas en el contexto de las relaciones y los resultados de cooperación entre la región de ALC y la UE, a los que volveremos en el hilo cronológico de nuestra reflexión. Para resumir, la relación entre la UE y el Mercosur forma parte de una relación política y económica más amplia. Desde la primera cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea y América Latina y el Caribe celebrada en Río de Janeiro en 1999 y el establecimiento de la asociación estratégica birregional, se han celebrado más de diez cumbres entre las dos regiones, durante las cuales las negociaciones para el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur están avanzando más o menos. El acuerdo de libre comercio tampoco es el primero que se negocia y forma parte de una serie de acuerdos con 26 países de América Latina y el Caribe de los 33 de la región: UE y CARIFORUM (2009), UE-América Central (2012), UE-Colombia Perú Ecuador (2013-2017), pero también dos acuerdos bilaterales con Chile (2002) y México (2017). Por lo tanto, el acuerdo con Mercosur no es una novedad en el escenario comercial interregional, pero su ambición de formar parte de un acuerdo de asociación más amplio y el mayor peso en términos económicos de los países del Mercosur en comparación con otros países de ALC pueden explicar la complejidad y la duración de las negociaciones.

2) Acuerdo Marco Interregional y primera ronda de negociación (1995 – 2004)

Premisas de las negociaciones y el Acuerdo Marco Interregional

La relación entre la UE y los países del Mercosur comenzó a fortalecerse a principios de los años 90 y con la creación del Mercosur, en un contexto favorable en términos de gobernanza global y liberalización del comercio mundial. En un artículo de 1995, Diego Laporte Galli informa que el diálogo político entre las dos regiones se ve favorecido, entre otras cosas, por la limitación del proteccionismo agrícola de la UE con la aplicación de una reforma de la PAC²⁴ destinada a una mayor liberalización del sector. De hecho, en 1995 el Mercosur ya era el principal socio agrícola de la UE y se está beneficiando positivamente de este cambio por parte de la UE, que también está en consonancia con las conclusiones de la Ronda Uruguay del GATT de 1994 y el establecimiento del Acuerdo sobre la Agricultura, que impulsa la liberalización del comercio de productos agrícolas. Esta integración es promovida principalmente por el lado del Mercosur por Brasil y Argentina, ya líderes en la producción agrícola mundial, que, tras la crisis de la inflación y la deuda externa de los años noventa, ven la integración comercial con la UE como una alternativa (Laporte Galli, 1995). Ya se ha destacado la complementariedad económica de las dos regiones: la subregión exporta sus bienes de materias primas de origen agrícola y compra bienes industriales a la UE. A medida que se reducen las tensiones en torno al proteccionismo agrícola de la UE²⁵ y se enmarcan en el Acuerdo sobre la Agricultura del GATT, surge una nueva oportunidad para que las dos regiones renueven el diálogo.

Como para confirmar la reconciliación de las dos regiones, apenas un año después de la creación del Mercado Común del Sur, se firmó un acuerdo de cooperación institucional en 1992²⁶. Esto puede verse como una transferencia del "*know-how*" institucional de la

²⁴ Reforma del PAC aprobada el 21 de mayo de 1992

²⁵ En los años setenta, las exportaciones de carne de vacuno de la Argentina y el Uruguay se vieron muy afectadas por la intervención de la CE en los precios de intervención para fomentar la producción local y contrarrestar el efecto de las desventajas competitivas. A esto siguió un profundo desacuerdo sobre la competencia desleal de la carne de vacuno europea en el mercado mundial y el fracaso de los acuerdos comerciales entre la CE/Argentina y la CE/Uruguay en 1971 y 1973.

²⁶ Firmado entre las dos regiones en Santiago de Chile en 1992 en presencia de los Ministros de Relaciones Exteriores de los dos bloques. Se trata de un acuerdo de cooperación que se centra en cuatro puntos: asistencia técnica, intercambio de información, capacitación de recursos humanos y apoyo institucional.

Unión Europea a la incipiente zona de integración económica del Mercosur. Su objetivo es facilitar la transferencia de la experiencia europea en el ámbito de la integración²⁷, y también contrarrestar la influencia de los Estados Unidos, históricamente la potencia comercial más cercana, en la región.

En 1995 se aprobó un "Acuerdo Marco Interregional de Cooperación" entre el Mercosur y la UE²⁸. Este acuerdo representa la base del acuerdo de asociación de tres pilares deseado por los dos bloques. La relación entre las dos regiones se basa, en primer lugar, en la cooperación y la transferencia de tecnología y experiencia política mediante el establecimiento de un diálogo interregional regular destinado a allanar el camino para la segunda etapa de la liberalización del comercio con la asociación de libre comercio. Los artículos 5 y 6, respectivamente, sobre el "Diálogo Económico y Comercial" y la "Cooperación en materia de normas agroalimentarias e industriales y reconocimiento de la conformidad", en el marco de las normas de la OMC, sientan las bases del camino a seguir por los dos bloques en materia de aproximación comercial. Según Laporte Galli (1995), ya en ese momento se sugirió que las dificultades de la liberalización del comercio podrían provenir del capítulo agrícola.

El Acuerdo de Libre Comercio UE-Mercosur es, por lo tanto, el objetivo declarado en la primera cumbre ALC-UE en Río de Janeiro en 1999, donde se iniciarán oficialmente las negociaciones técnicas para la formación de un acuerdo de asociación en tres puntos: cooperación, diálogo político y, sobre todo, integración económica con el establecimiento de una zona de libre comercio. Durante los debates de Río, también se planteó de nuevo la cuestión de las restricciones comerciales experimentadas entre las dos regiones, principalmente en relación con el comercio de carne y cereales. Aunque antes de las negociaciones los países del Mercosur se beneficiaban del SPG (Sistema de Preferencias Generalizadas) de la Unión Europea, todos los productos relacionados con la PAC quedaban excluidos de él; es decir, la mayoría de los bienes exportados por el Mercosur a la UE, por lo que el SPG era poco eficaz para el comercio previo entre las dos regiones.

²⁷ Communication officielle de la Commission, octobre 1994, « Relation UE-MERCOSUR », https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_94_62

²⁸ Ver el texto del Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra - Declaración conjunta sobre el diálogo político entre la Unión Europea y el Mercosur, 15 de diciembre 1995 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996A0319\(02\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996A0319(02)&from=FR)

Primera ronda de negociación (1999-2004)

En su estudio sobre la cooperación entre la UE y el Mercosur, Amalia Stuhldredher repasa los pasos que siguieron a la conferencia de Río una vez iniciadas las negociaciones. Inicialmente, fueron las barreras no arancelarias al comercio sobre las que se llegó a un acuerdo en la primera fase de las negociaciones en Bruselas. A partir del primero de julio de 2001 las dos partes acordaron comenzar a discutir el quid de la cuestión del deseado acuerdo de libre comercio, es decir, las barreras arancelarias y su reducción. Las dos partes pretenden entonces llegar a un acuerdo para el año 2005.

Sin embargo, durante las cuatro primeras etapas de negociaciones, de 2000 a 2001, las negociaciones comerciales no lograron cobrar un verdadero impulso político y el principal obstáculo siguió siendo el proteccionismo europeo en la agricultura. Durante la quinta reunión de negociaciones, la UE hace una primera propuesta de reducción arancelaria y no arancelaria, separando el comercio de productos agroalimentarios en seis categorías diferentes que verán sus aranceles reducidos a ritmos diferentes. Para los productos industriales, en cambio, la propuesta de la UE prevé sólo cuatro pasos con una eventual eliminación total de los derechos de aduana de una sola vez. Esta propuesta ha sido recibida de manera mixta por los países del Mercosur. De hecho, los aranceles aduaneros *ad valorem*²⁹ que la UE pretende exonerar sobre los productos agroalimentarios representan una pequeña parte de las barreras de entrada (contingentes, precios de entrada, aranceles estacionales, normas sanitarias) de estos productos estratégicos para los países del Cono Sur en el mercado europeo³⁰. La UE opta por mantener sus cuotas para entrada de frutas, cereales y carne de vacuno, entre otras, a pesar de que había prometido aumentar las cuotas de esta última (150.000 toneladas), que finalmente mantuvo en esta propuesta en 100.000 toneladas (INAI, 2004)³¹. El Mercosur

²⁹ Tasa expresada como porcentaje del valor del producto que entra en el país

³⁰ Véase Amalia Shunterer: explica que las barreras totales pueden representar para algunos productos agrícolas hasta el 100% de su valor mientras que, por el contrario, el componente arancelario *ad valorem* es en promedio del 10%.

³¹ La capacidad de exportación anunciada por el Mercosur en las primeras reuniones de negociaciones fue de 400.000 toneladas, véase en detalle: INAI (2004). "Estado de situación de las negociaciones", Boletín n°29, Buenos Aires: Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales.

hizo una contrapropuesta durante la 6ª reunión de negociaciones interregionales, que propone liberalizar un tercio del comercio entre los dos bloques en un plazo de 10 años.

Paralelamente al estancamiento técnico de las negociaciones comerciales, la Unión Europea sigue ampliando su influencia en la región y la transferencia de su modelo de integración, en particular con el establecimiento en 2002 de un programa indicativo regional para ayudar a completar el mercado interno sudamericano y fortalecer sus instituciones³². El desacuerdo en materia de aranceles y comercio que plantea el sector agrícola no impide que la UE tome la iniciativa e imponga su presencia en la región asociada mediante este tipo de programa de cooperación política e institucional. Si bien el capítulo político y de cooperación del Acuerdo de Asociación parece haber sido implementado rápidamente (el capítulo político del acuerdo se cerró en abril de 2002 durante la 7ª reunión de negociaciones), y las negociaciones paralelas del acuerdo de libre asociación con Chile verá el pilar comercial entrar en vigor en 2003, las negociaciones comerciales entre los dos bloques siguen estancadas.

El contexto político y económico también juega en esta primera parálisis de 2002, como lo describe Manuel Cienfuegos (2006). Argentina está atravesando un período de colapso económico y político, lo que no tranquiliza a las empresas e instituciones europeas. Por el lado europeo, la preocupación se centra más en la vecindad cercana, donde la UE aceptó la adhesión de 10 nuevos países miembros en abril de 2003³³ que se incorporarán oficialmente a la UE en 2004. Estos nuevos Estados miembros son también países agrícolas, en particular Polonia y Hungría (Peña, 2004), y por lo tanto tienen interés en mantener la política agrícola europea orientada hacia la "preferencia comunitaria". Esto no hace sino reforzar el bloqueo que representa la estructura de protección inducida por las restricciones cuantitativas europeas que afectan a las actividades de exportación agrícola del Mercosur. El primer bloqueo de 2002-2004 también pone de relieve el posible estancamiento estatal de las negociaciones ante los intereses agrícolas particulares de ciertos Estados europeos y, de manera más general, los intereses divergentes de ambos grupos: la UE quiere proteger su sector agrícola y el Mercosur es más reticente a liberalizar los servicios y la contratación pública. Es el Mercosur el que se siente en

³² Véase la Comunicación de la Comisión Europea de 26 de septiembre de 2002 "UE-Mercosur: la Comisión Europea adopta un programa regional de apoyo para una mayor integración del Mercosur" https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_02_1376

³³ Polonia, la República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Lituania, Estonia, Malta y Chipre

desventaja en este esquema de comercio bilateral, particularmente en lo que respecta a las débiles concesiones europeas en materia de agricultura.

En 2004, las negociaciones se congelan ante los desacuerdos sobre la estrategia. Según Bizzoro (2018), la suspensión de las negociaciones interregionales se debe principalmente a una decisión política de los países del Mercosur frente a su desventaja en las negociaciones y a un cambio en su estrategia de integración internacional. El bloqueo registrado oficialmente en 2005 corresponde de hecho a un rechazo de la liberalización impulsada por las principales potencias de la región con el rechazo en particular del proyecto del ALCA³⁴ llevado a cabo por los Estados Unidos. Con el fracaso del acuerdo de la Ronda de Doha de la OMC, en particular en el capítulo agrícola; el período de interrupción de las negociaciones del acuerdo de libre comercio coincide con un clima general de desconfianza hacia la liberalización del comercio, con el telón de fondo de la llegada de la crisis económica de 2008, que golpeó duramente a ambos bloques.

El sector agrícola europeo participa, pues, en el bloqueo de esta primera ronda de negociaciones retomando el esquema de oposición de los dos bloques que existían antes de las negociaciones: un productivismo agrícola apoyado en las normas multilaterales de la OMC por los países exportadores agrícolas del Mercosur, que llevaría a una liberalización ofensiva de los términos del acuerdo comercial frente al proteccionismo llevado a cabo por los países europeos defensores de la PAC, que los empuja hacia un enfoque defensivo de la liberalización inducida por un futuro acuerdo.

3) Segunda ronda de negociación (2010-2019)

Reanudación de las negociaciones (2010 - 2016)

La reanudación oficial de las negociaciones comerciales en 2010 plantea dudas a la UE sobre la estrategia a seguir. Como señalan Bizzozero y Wintgens (2018) en su análisis de las negociaciones entre la UE y el Mercosur, la UE sigue tratando de representar un contrapeso político y comercial a la influencia de los Estados Unidos en el Mercosur, pero

³⁴ ALCA: proyecto de Área de libre comercio de las Américas, creación de un área de libre comercio para todos los países del continente americano (excepto Cuba, que en ese momento todavía estaba bajo embargo por parte de los Estados Unidos).

¿significa esto "asegurar un acuerdo en lugar de buscar el mejor acuerdo"? En un contexto ya tenso de negociaciones multilaterales con el fracaso de la Ronda de Doha de la OMC, la UE se enfrenta al dilema de quizás tener que reducir sus demandas de influencia y cohesión regional en Sudamérica en favor de un avance comercial concreto (Santander 2008). En 2007, la UE y Brasil anunciaron una Asociación Estratégica: un acuerdo bilateral que muchos ven como una forma de relanzar las negociaciones interregionales. El acercamiento al Brasil, motor económico y político del Mercosur, muestra también, tras el éxito de estos acuerdos bilaterales con otros actores de la región sudamericana, la estrategia europea de querer consolidar su relación con el núcleo y el apoyo económico del Mercosur.

En 2010 se reabren oficialmente las negociaciones en Madrid, bajo el impulso de los gobiernos español y argentino, en la VI Cumbre UE-ALC. Mientras los países del Mercosur parecen estar afectados por la crisis de 2008 y, en particular, por el declive de los productos básicos en el mercado mundial, un acuerdo favorable a sus principales exportaciones sería bienvenido. Esta nueva "ventana de oportunidad" (Peña, 2010) también está siendo aprovechada por la parte europea, que está tratando de reactivar su crecimiento económico y su estrategia de apertura a nuevos mercados después de la crisis. Pero algunos gobiernos más progresistas de América del Sur (el gobierno del presidente Luna en Brasil en particular) son reticentes a este regionalismo abierto y multilateral defendido por la UE y el modelo neoliberal de la OMC (Sanahuja, 2019).

El relanzamiento de 2010 retoma el debate donde lo dejó, en particular sobre "*l'impasse*" planteada por el proteccionismo agrícola europeo. De hecho, la reanudación de las negociaciones es criticada por algunos Estados miembros de la UE y su sociedad civil. Como explica Gómez Arana (2014), el sector agrícola ya está preocupado por el acercamiento bilateral con Brasil. Además, el número de países miembros que tratan de proteger su sector agrícola ha aumentado desde la primera ronda de negociaciones. La coalición interna europea de "agricultura y ganadería" está encabezada por Francia e incluye a Austria, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo y Polonia. Cuenta con el apoyo de los principales grupos de interés del sector, como el COPA (Comité de la Organización Europea de Agricultura). Esta organización se ha opuesto a las

negociaciones desde el comienzo de estas en 1999, al igual que la influyente FNSA³⁵ francesa.

En 2010, Francia muestra claramente su oposición al margen de la reanudación³⁶ de las negociaciones, bajo la presión de su sector agrícola nacional que, a través de la FNSA, exige el veto de Francia sobre las negociaciones. El país considera que la UE, a través de la Ronda de negociaciones de Doha de la OMC y el acuerdo estratégico alcanzado con el Brasil, el mayor país exportador, ya ha hecho suficientes concesiones en materia de liberalización agrícola. A Francia le sigue Irlanda en su rechazo de las negociaciones, en particular por las preocupaciones sobre las normas de producción de carne de vacuno del Brasil, y otros seis países europeos. En cuanto a la cuestión agrícola, la UE parece estar perdiendo su capacidad de hablar como un bloque unido en la escena del comercio internacional.

A pesar del apoyo alemán³⁷, los primeros años de esta segunda fase de negociaciones no tuvieron éxito por razones coyunturales (crisis política en América del Sur, estancamiento de las negociaciones de la OMC) y por razones internas (disputas europeas sobre el papel de la agricultura, entre otras). En cuanto al Mercosur, Félix Peña (2016) señala que a pesar de los avances en materia de AEC - el Mercosur está realmente formando una unión aduanera retomando su modelo de AEC, que fue abandonado en 2005- existen en este periodo disensiones internas³⁸.

En 2013 el nuevo intercambio de ofertas se retrasa un año por la Unión Europea. Aunque el discurso oficial de los dos bloques en su reunión interministerial reitera la voluntad política de concluir este acuerdo de libre comercio, el intercambio de ofertas de acceso al mercado sólo tendrá lugar dos años después, en 2016. En un principio, estaba previsto que el acuerdo se concluyera en diciembre de 2017, en la cumbre de la OMC, para que la incertidumbre de las elecciones brasileñas de 2018 no afectara al proceso de negociación.

³⁵ Federación Nacional de Sindicatos de Agricultores, la más poderosa asociación agrícola francesa.

³⁶ EL PAIS (2010): “Francia se opone a desbloquear la negociación con Mercosur”, 7 de mayo 2010, https://elpais.com/diario/2010/05/07/internacional/1273183206_850215.html

³⁷ Ver el artículo de la VOZ, « Merkel dice que impulsará tratado de libre comercio UE-Mercosur » 18 de octubre 2011 <https://www.lavoz.com.ar/noticias/mundo/merkel-dice-que-impulsara-tratado-libre-comercio-ue-mercosur>

³⁸ El proteccionismo argentino frente a la flexibilidad del Brasil y el Paraguay, entre otros en materia de liberalización; la crisis de Venezuela, la suspensión temporal del Paraguay en 2013

Al final, los eternos puntos de desacuerdo no pudieron resolverse en menos de dos años. Paradójicamente, el acuerdo de libre comercio se firmó en un clima mundial cada vez más cauteloso en cuanto a la liberalización del comercio.

Firma del acuerdo en el marco de la "crisis de la globalización" (2016-2019)

Antes del ALC, el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación se firma formalmente en junio de 2018. De los tres pilares del Acuerdo de Asociación, sigue faltando el pilar más sensible de la zona de libre comercio interregional. En lo que respecta al capítulo agrícola, Francia reitera su "amenaza" de no aprobar el cruce de ciertas "líneas rojas"³⁹ en contra de los intereses del sector agrícola comunitario, y la indispensable aplicación de una cláusula de salvaguardia. Una vez más, cuenta con el apoyo de la coalición "agricultura-ganadería" de los países de la UE, que se opone a una apertura total de la agricultura. La oferta de la UE en términos de acceso al mercado para la producción agrícola y las materias primas del Mercosur todavía no se ajusta al bloque del Cono Sur. También en el ámbito del comercio industrial, los debates no parecen haber evolucionado, ya que los dos bloques tienen intereses divergentes: el acceso total al mercado de vehículos y bienes industriales para la UE rechazado por los países sudamericanos en vista de la asimetría en el desarrollo del sector a ambos lados del Atlántico (Peña, 2018).

A escala mundial, para establecer el contexto económico del período del final de las negociaciones, la presidencia de Donald Trump cuestiona el lugar de los Estados Unidos en el comercio multilateral con la batalla sobre los aranceles con China. El regreso de una nueva forma de deriva proteccionista ("*protectionist drift*"), que también hace que la OMC parezca incapaz de establecer un sistema eficaz de solución de diferencias a nivel multilateral, y deja a las principales potencias comerciales como los Estados Unidos y la Unión Europea que desempeñen el papel de "*rule-makers*" a través de su política comercial (Sanahuja, 2018). Sin embargo, la falta de un consenso mundial sobre el comercio en los foros multilaterales tiende a demostrar que los acuerdos bilaterales e interregionales como el elaborado por los dos bloques pueden representar el futuro de la liberalización del comercio. China, por su parte, aparece como un nuevo socio para el

³⁹ Ver el artículo: NEGOCIOS, « Macron y las "líneas rojas" en el TLC UE-Mercosur », febrero 2018 <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/macron-lineas-rojas-tlc-ue-mercosur.html>

Mercosur y representa un nuevo desafío para la relación UE-Mercosur, con una forma de reorientación de las preferencias externas hacia un eje Sur-Sur (Bizzozero, 2018).

Todos estos obstáculos reforzaron en última instancia la politización de las negociaciones y la integración de las dos regiones y actuaron como detonante para la reanudación de las negociaciones en términos económicos y comerciales. La retirada de los Estados Unidos, con el fracaso del acuerdo TTIP y el proteccionismo de Trump, inclinó a la UE y al Mercosur a reanudar realmente las negociaciones, como también a defender un cierto modelo económico multilateral (Bacaria, Sberro 2018). Ambos bloques defienden los mismos valores democráticos - aunque desafiados con la llegada al poder de Bolsonaro en octubre de 2018, que finalmente actúa como un contra modelo que no supone una amenaza directa a la ya frágil unidad del Mercosur. También la Unión Europea, con la salida del Reino Unido, tiene todo el interés en unir sus fuerzas en la escena internacional y demostrar que sigue siendo capaz de hablar con una sola voz en defensa de sus principales acuerdos comerciales.

También a finales de 2018, debido a factores políticos y geoestratégicos, la nueva línea de negociaciones parece ser la de un "acuerdo a toda costa" (Félix Peña). La relación UE-Mercosur también se beneficia de la llegada al poder del liberal-conservador Mauricio Macri en Argentina en 2015 y para el resto de la fase final de las negociaciones, que renueva una forma de "regionalismo abierto" y relanza los intercambios en un diálogo bilateral con las potencias europeas y en particular con Francia⁴⁰. El activismo argentino permite contrarrestar las derivas proteccionistas, anti ambientales y a veces proestadounidenses del brasileño Bolsonaro que no agradan a los europeos. El papel de los Estados es una vez más indispensable más allá de la labor tecnocrática de la Comisión para relanzar realmente las negociaciones. Dos factores contribuyen también a la reanudación y la aceleración de las negociaciones gracias a las mayores concesiones a ambos lados del Atlántico; de hecho, la "ventana de oportunidad" que se reabrió en 2016 y se activó realmente en 2018 se cerrará de nuevo a finales de 2019 con el fin del mandato de la Comisión Europea de Jean-Claude Juncker y las elecciones argentinas (Sanahuja, 2019).

⁴⁰ Reunión con Macri y Macron en enero y noviembre de 2018, L'ORIENT LE JOUR, « Mercosur: Macron rencontre Macri pour lui exposer les "lignes rouges" de la France » enero 2018 <https://www.lorientlejour.com/article/1096322/mercosur-macron-rencontre-macri-pour-lui-exposer-les-lignes-rouges-de-la-france.html>

Así, empujado por el calendario electoral europeo y argentino y por los factores mencionados anteriormente, en julio de 2019 la Comisión firmó el acuerdo de principio de este "acuerdo histórico"⁴¹ de libre comercio, como último punto álgido a favor de la liberalización e influencia en el comercio mundial de la presidencia de Junker. El acuerdo es tanto más simbólico cuanto que sigue, como hemos esbozado, más de veinte años de negociaciones. Por lo tanto, la firma del acuerdo de principio parece, en vista de las controversias anteriores, haber sido posible gracias a las concesiones de ambas partes. Más que un verdadero acuerdo en términos técnicos sobre temas sensibles como el sector agrícola, la finalización de la ronda de negociaciones en dos etapas parece haber sido impulsada por la situación externa y la acumulación de "presión estatal" o presión política estratégica que permitió que dos modelos distintos y heterogéneos de integración económica y regional enviaran un fuerte mensaje en términos de influencia al resto de los actores de la escena internacional.

4) Conclusiones

Por consiguiente, el Acuerdo de Libre Comercio, el último pilar del Acuerdo de Asociación iniciado hace más de 20 años por los dos socios, parece estar muy politizado, influido por factores políticos internos y exógenos. La conclusión de este pilar comercial se realiza más en términos políticos ante el retorno del proteccionismo como respuesta a la creciente liberalización del comercio. El acuerdo UE-Mercosur apenas se ha firmado, ya está debilitado por la acumulación de dificultades operativas de 20 años de negociaciones y por las deficiencias de la gobernanza supranacional de ambas partes, además de los desacuerdos técnicos.

La concretización de un acuerdo de principio como "un acuerdo a toda costa" no parece resolver plenamente las controversias técnicas que han acompañado sus 20 años de negociaciones. Parece ser más una respuesta a corto plazo a factores políticos que un verdadero acuerdo técnico sobre los bloqueos de los aranceles aduaneros, y en particular el bloqueo que plantea el sector agrícola europeo. Por consiguiente, los detalles proporcionados por la Comisión deben analizarse para ver si, a la luz de nuestros análisis

⁴¹ Citación de Junker en la comunicación de la Comisión Europea; Comunicado de prensa, 28 de junio de 2019, «La UE y el Mercosur llegan a un acuerdo en materia de comercio », Bruselas

anteriores, su ratificación parece fácilmente concebible y que es lo que implicará para el sector agrícola europeo. Por lo tanto, realizaremos un análisis más empírico del propio texto a través de su impacto en el comercio agrícola interregional, y veremos los efectos concretos de este instrumento en el sector agrícola europeo.

III/ ESTUDIO DE CASO: CONSECUENCIAS DEL ACUERDO PARA EL SECTOR AGRÍCOLA EUROPEO

La cuestión de la apertura del mercado europeo a los productos agroalimentarios del Mercosur es un punto técnico del ALC que ha sido particularmente problemático durante las negociaciones en vista de la posición defensiva del sector agrícola europeo. En este estudio más técnico, hemos optado por centrarnos únicamente en este aspecto específico del acuerdo. Analizaremos los textos oficiales publicados por la Comisión Europea con vistas a la reacción de los Estados y la sociedad civil europea. La proliferación de hojas informativas para "tranquilizar al sector agrícola y agroalimentario europeo", así como a los defensores del clima, muestra claramente que éste es el eterno nudo gordiano del acuerdo. Los límites de nuestro estudio son su aspecto eurocéntrico y la elección de centrarse en un sector en particular, la carne de vacuno, y voluntariamente en la reacción francesa.

1) Visión general del acuerdo de principio

Hace menos de un año que se firmó el acuerdo de principio del Tratado de Libre Comercio UE-Mercosur el 29 de junio de 2019. El texto final sobre el que las dos partes se pusieron de acuerdo no se ha publicado. Sólo disponemos de algunos capítulos clave y del texto resumido del acuerdo de principio publicado por la Comisión Europea, que incluye las principales secciones del acuerdo: comercio de mercancías, normas de origen, aduanas y facilitación del comercio, instrumento de defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, foros de diálogo, obstáculos técnicos al comercio, servicios y establecimiento, contratación pública, competencia, subvenciones, empresas públicas, derechos de propiedad intelectual e industrial, incluidas las indicaciones geográficas, comercio y desarrollo sostenible, transparencia, pequeñas y medianas empresas, solución de controversias⁴². La mayoría de las categorías se basan en los principios básicos de la OMC y sus acuerdos (sobre facilitación del comercio, instrumentos de defensa comercial,

⁴² Nuevo acuerdo comercial entre la Union Europea y el Mercosur, Acuerdo de principio, Brusela, 1 de julio de 2019. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158249.pdf

etc.). En este sentido el acuerdo está perfectamente en consonancia con estos acuerdos multilaterales que propugnan una liberalización de gran alcance.

Nos interesan los capítulos que tratan de la liberalización del comercio de bienes y la eliminación gradual de los obstáculos al comercio según los diferentes niveles de desarrollo de las dos zonas para los bienes industriales y agrícolas en el centro de los retos defensivos del Mercosur y la UE respectivamente. El acuerdo estipula que el Mercosur se compromete a liberalizar el 91% de sus importaciones europeas en un período de 10 a 15 años para los productos más sensibles como los vehículos de motor, los productos químicos y farmacéuticos, donde las importaciones son importantes y el sector interno del Mercosur debe adaptarse aún más al aumento de la competencia y la oferta europea⁴³. Por su parte, la UE se compromete a reducir sus aranceles aduaneros en un 92% en 10 años y en un 95% en 15 años para los bienes del Mercosur exportados a la UE. Para el sector industrial, el Mercosur reducirá sus barreras arancelarias en un 90% en 15 años y la UE en un 100% en 10 años (con un tratamiento especial, sin embargo, para el sector de la automoción). Esto parece lógico si observamos el estado del comercio interregional, ya que la UE, como exportador mayoritario de productos industriales, puede permitirse liberalizar su acceso al mercado con mayor rapidez, ya que las importaciones industriales del Mercosur representan sólo un pequeño porcentaje de sus importaciones (Comisión Europea, 2019).

Si efectivamente se hacen concesiones en el sector industrial, que parece tener en cuenta las asimetrías preexistentes de las dos economías, ¿qué pasa con el sector agrícola, el eterno nudo gordiano de las negociaciones? Basaremos el resto de nuestro análisis crítico en la liberalización del comercio de bienes agrícolas y en el impacto del acuerdo en el sector agrícola sólo si retomamos primero los términos de la sección "acceso al mercado de los bienes agrícolas".

El capítulo sobre la liberalización de los productos agroalimentarios fue particularmente observado por los expertos europeos durante las negociaciones. En 2016, la Comisión, ante la proliferación de negociaciones en curso sobre acuerdos de libre comercio -12 en aquella época - encargó a su departamento de investigación (JRC- *Joint Research Center*)

⁴³ Los derechos arancelarios para los automóviles son actualmente muy altos (35%), al igual que los derechos para las piezas de automóviles (14-18%), la maquinaria (14-20%), los productos químicos (hasta el 18%), las prendas de vestir (hasta el 35%), los productos farmacéuticos (hasta el 14%), el calzado de cuero (s hasta el 35%). los textiles (hasta el 35%)

un estudio (*Science for Policy Report*) sobre el impacto de los acuerdos en curso en el sector agrícola europeo⁴⁴. Las conclusiones de este estudio muestran que la acumulación de acuerdos de libre comercio puede tener un impacto favorable en los productos agroalimentarios exportados por la UE, como los productos lácteos o la categoría de vinos y bebidas espirituosas, que por el momento no representan una gran parte de las exportaciones de la UE a la subregión de América del Sur. Por otra parte, en el caso de los productos que están directamente relacionados con las principales exportaciones de los países del Mercosur al mercado europeo, como la carne de vacuno y el azúcar, el informe pone de relieve un riesgo para la producción europea en cuanto al acceso al mercado de los productos importados.

2) Barreras arancelarias para los productos agroalimentarios

la Comisión Europea, en su comunicación posterior a la firma del acuerdo de principio, concede un lugar importante al sector agrícola y desea presentar el acuerdo como "respetuoso de los intereses de los agricultores europeos"⁴⁵. El Mercosur no se comunicó en este sentido, refiriéndose en su sitio web directamente a la página de la Comisión sobre cuestiones sectoriales que afectan al acuerdo. En su comunicación, la Comisión destaca las ventajas y el respeto de los intereses del sector agrícola europeo en materia de exportaciones: "*better export opportunities for european farmers and food producers*" y tranquiliza sobre la posible amenaza de las importaciones procedentes del Mercosur: "*Respecting the interests of European Farmers*", insistiendo en el respeto de las normas alimentarias europeas.

Ventajas para las exportaciones agroalimentarias europeas

Concretamente en términos de los beneficios obtenidos por las exportaciones agroalimentarias de la UE, el Mercosur elimina el 93% de estos aranceles para los

⁴⁴ Boulanger, P., Dudu, H., Ferrari, E., Himics, M., and M'barek, R.; Cumulative economic impact of future trade agreements on EU agriculture; EUR 28206 EN; doi:10.2788/194880 https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n_full_report_final.pdf

⁴⁵ Véase la comunicación de la Comisión (ficha técnica): « *creating opportunities while respecting the interests of european farmers* » https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157955.pdf

productos agroalimentarios europeos. Esto representa el 95% del valor de las exportaciones agroalimentarias de la UE. Como hemos visto en el análisis de las relaciones comerciales entre los dos bloques, las exportaciones agroalimentarias al Mercosur representan sólo el 5% de sus exportaciones totales a la subregión⁴⁶. Sobre todo, la UE obtiene una eliminación total de los aranceles actualmente elevados para determinados productos de alto valor añadido, lo que podría aumentar las exportaciones europeas. El Mercosur otorga un acceso privilegiado a su mercado mediante la eliminación total de los aranceles para una serie de productos agroalimentarios europeos de alta calidad como el vino (actualmente gravado con un 27%), el chocolate (gravado con un 20%), whisky y otras bebidas espirituosas (20-35%), aceite de oliva (10%), galletas (16-18%), melocotones enlatados (55%), bebidas no alcohólicas (20-35%), malta (14%), o queso (28%). Sin embargo, la lista proporcionada por la Comisión no es exhaustiva y los calendarios para la eliminación gradual de los aranceles, así como los nuevos aranceles que se aplicarán, no se han publicado, lo que hace que estos avances sean más bien especulativos de momento.

El sector agrícola europeo también obtiene la protección de 350 indicadores geográficos (IG) para sus productos alimentarios en el mercado sudamericano, el mayor número de IG obtenido de todos los acuerdos de libre comercio negociados por la UE, como se indica en la comunicación de la Comisión⁴⁷. Esto garantiza a los productores europeos de estos productos específicos de alta calidad un precio superior en el mercado del Mercosur y evita la imitación. Sin embargo, para ciertos productos del Mercosur, se ha concedido una "cláusula del abuelo" para los nombres tradicionales anteriores a 2017 que coincidiría con las IG⁴⁸ (Zelicovich, 2019). A cambio, se han concedido 220 IG a productos del Mercosur, pero la balanza sigue inclinada a favor de los productos europeos. De hecho, hay diferencias significativas en el sistema de indicadores geográficos de los dos socios. En el caso del Mercosur, este sistema está poco desarrollado. Es el resultado de una estructura de comercialización centrada en el mercado nacional o regional, con un alcance comercial limitado y una necesidad limitada de diferenciar el producto en terceros

⁴⁶ Cifras Eurostat, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf

⁴⁷ Ver Ficha informativa sobre agricultura, « *Preventing imitation of EU's finest food and drink products* » https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157955.pdf

⁴⁸ Cognac, Parmesan Gorgonzola por ejemplo.

mercados. En el caso de la UE, el sistema está ampliamente desarrollado y aplicado (SIA, 2019).

Contingentes arancelarios de productos agroalimentarios

Por otra parte, la UE se compromete a liberalizar el 82% de sus importaciones agrícolas procedentes del Mercosur, que representan un volumen mayor que sus propias exportaciones agrícolas. El resto de las importaciones agrícolas estarán sujetas a "compromisos de liberalización parcial"⁴⁹, pero manteniendo contingentes arancelarios de productos especialmente sensibles: carne de vacuno, aves de corral, cerdo, azúcar, arroz, miel y maíz dulce, que se enumeran en el cuadro que figura a continuación sobre la base de las cifras facilitadas por la Comisión.

PRODUCTOS AGRÍCOLAS SENSIBLES	CONTINGENTES ARANCELARIOS (DERECHO ADUANERO REDUCIDO O ELIMINADO)
CARNE DE VACUNO	99.000 toneladas (Equivalente Peso en Canal EPC) <ul style="list-style-type: none"> ○ 55% carne fresca ○ 45% carne congelada Derecho contingentario : 7,5%
CARNE DE AVES DE CORRAL	180.000 toneladas EPC <ul style="list-style-type: none"> ○ 50% sin deshuesar ○ -50% deshuesada Libres de derechos
CARNE DE PORCINO	25.000 toneladas Derecho contingentario : 83 euros/tonelada
AZÚCAR	Brasil/180.000 toneladas del arancel específico OMC para el azúcar refinado de Brasil
ETANOL	Paraguay/ 10.000 toneladas Libres de derechos 450.000 toneladas para usos químicos Libres de derechos

⁴⁹ Acuerdo de principio: 1. Comercio de mercancías, “acceso al mercado de las mercancías agrícolas”.

	200.000 toneladas para cualquier uso Derecho contingentario: 1/3 del arancel NMF
ARROZ	60.000 toneladas Libres de derechos
MIEL	45.000 toneladas Libres de derechos
MAÍZ DULCE	1.000 toneladas Libres de derechos

*Ilustración 8/ contingentes aduaneros para mercancías agrícolas del acuerdo de libre cambio UE-Mercosur
Elaboración propia; fuente / Nuevo acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur- acuerdo de Principio, Comisión europea, (2019)*

Estos productos especialmente tratados constituyen las principales exportaciones agrícolas de los países del Mercosur, como el maíz para la Argentina, el Etanol para el Brasil y la carne de vacuno para el Uruguay y el Paraguay⁵⁰. Con la introducción de esas restricciones de liberalización y diferenciaciones, el acuerdo trata de atenuar y tranquilizar a los productores agrícolas europeos poniendo de relieve la limitada llegada de esos productos altamente competitivos -mayores cantidades a precios más bajos- al mercado europeo. El Mercosur sigue estando sujeto a cuotas para sus exportaciones más importantes, mientras que los productos agrícolas y agroalimentarios europeos (que sin duda representan un volumen mucho menor), principalmente de alta calidad, ven sus derechos de aduana completamente abolidos y sus denominaciones protegidas. En este sentido, el acuerdo puede parecer menos "win-win" desde el punto de vista agrícola, pero integrándose en la política agrícola de ambos bloques, proteccionista para la UE y productivista para el Mercosur, paradójicamente sigue siendo bastante insuficiente para el sector agrícola europeo.

⁵⁰ Véase el cuadro de los principales productos exportados por los países del Mercosur en el capítulo I). Ilustración 5: Principales productos de exportaciones según participación en el total (%) de las exportaciones (2018) (elaboración propia fuente CEPAL)

Caso de la carne de vacuno

A fin de estudiar el impacto de la apertura comercial buscada por el acuerdo en los sectores agrícolas sensibles, centramos nuestro análisis en las importaciones de carne de vacuno. En efecto, retomando el Estudio de Impacto Social (*Social Impact Assessment - SIA*) de 2019 y analizando la reacción pública del sector agrícola, éste es uno de los productos agroalimentarios que más se cruza con lo que está en juego en términos de consecuencias comerciales y ambientales y unos de los que más preocupan al sector europeo. Cabe señalar también que la liberalización de las importaciones de carne de vacuno, aunque estén sujetas a contingentes, se sumaría a la liberalización ya lograda mediante los recientes acuerdos de libre comercio entre la UE y el Canadá, por ejemplo, otro país productor⁵¹.

El Mercosur siempre ha sido un importante proveedor de carne de vacuno para el mercado europeo. Como dice el SIA de 2019, en términos de volumen, la carne de vacuno del Mercosur representa el 75% de las importaciones de carne de vacuno de la UE con 200.000 toneladas de carne de vacuno anuales. La carne de vacuno del Mercosur se destina tanto a los consumidores europeos de bajos ingresos (“carne procesada”), como a los segmentos de mayores ingresos para un determinado tipo de carne (“carne fresca”) que proviene principalmente de Argentina y compite directamente en el mercado interno con la producción europea, que también tiene un mayor valor agregado. Esta última categoría representa la mayor parte de la carne de vacuno, con 45.000 toneladas procedentes del Mercosur que entran en el mercado europeo a pesar de un derecho de aduana, debido a su carácter directamente competitivo, que es muy alto, entre el 40 y el 45%. Los derechos aduaneros tienden a representar una mayor proporción del precio de importación en los productos más baratos, es decir, la carne de vacuno congelada, siendo el principal exportador del Mercosur en este segmento el Brasil (SIA, 2019). Además, los países del Mercosur se benefician antes del acuerdo de un contingente de carne de vacuno importada en el mercado europeo, la cuota Hilton⁵², que, debido a sus criterios de

⁵¹ En el acuerdo con el Canadá, las cuotas de carne de vacuno son la mitad de grandes, con poco más de 45.000 toneladas. (CETA and The Agriculture) https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc_156065.pdf

⁵² Consiste en una cuota de 67.000 toneladas de carne fresca, refrigerada y congelada de alta calidad. Los países proveedores beneficiarios son la Argentina (29.500 t), el Brasil (10.000 t), el Uruguay (6.376 t), el Paraguay (1.000 t), los Estados Unidos, el Canadá, Australia y Nueva Zelanda (1.300 t). La carne de vacuno del contingente Hilton se beneficia de una preferencia arancelaria del 20%.

selección en cuanto a las normas de producto, beneficia a la carne de vacuno fresca de Argentina de mejor calidad que la carne de vacuno congelada de Brasil, que a menudo no cumple todas las condiciones⁵³.

Por lo tanto, el acuerdo prevé un contingente de importación de 99.000 toneladas de carne de vacuno dividido en un 55% de carne fresca de mejor calidad y un 45% de carne congelada, que pueden entrar en el mercado europeo con un derecho aduanero del 7,5%. Esta nueva cuota, que es más ventajosa para los países del Mercosur, elimina de facto la cuota Hilton y se introducirá gradualmente una vez que el acuerdo esté en vigor a través de seis etapas anuales.

En su comunicación, la Comisión trata de tranquilizar sobre lo que parece ser una concesión a uno de los sectores más productivos del Cono Sur. Insiste en que las 99.000 toneladas anuales representarán sólo el 1,2% de la carne de vacuno consumida en el mercado comunitario y que las importaciones de carne de vacuno fresca no se sumarán a las importaciones de carne de vacuno de menor calidad y menos respetuosa de las normas europeas, sino que las sustituirán⁵⁴. Estas precauciones en materia de comunicación de las instituciones europeas responden a los temores planteados a lo largo del informe sobre la producción agrícola y ganadería, principalmente de carne de los países del Mercosur.

A este respecto, nos pareció especialmente importante detallar el impacto de las nuevas medidas arancelarias en este sector clave, que cristaliza el estancamiento del sector agrícola europeo. Porque si en la publicación de los textos oficiales de la Comisión quiere tranquilizar y asegurar que estas nuevas medidas no aumentarán la producción de los países del Mercosur (temores medioambientales para un sector extremadamente contaminante), el informe SIA de 2019 muestra que en un escenario ambicioso, Las importaciones de carne de vacuno de la UE procedentes del Mercosur aumentarán entre el 54 y el 78% y la producción de la UE se vería muy afectada por una caída del 1,2%, mientras que la producción del Mercosur aumentaría ligeramente entre el 0,6% y el 4% para la producción uruguaya y paraguaya y alrededor del 2% para la Argentina y el Brasil, los principales exportadores en términos de volumen⁵⁵. Un escenario acorde con los

⁵³ Ver el artículo de Agrodigital, « Cuota Hilton, Por qué cumple lo que cumplen ? »
<https://www.agrodigital.com/2019/11/06/355247/>

⁵⁴ Ficha Técnica sobre la Agricultura, op. Cit.

⁵⁵ Ver en las análisis sectoriales del informe : *Sector Agriculture, Beef* :
http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/eumercosursia_final_interim_report_.pdf

temores europeos, con un riesgo de desestabilización del sector ganadero europeo y de competencia desleal para los agricultores europeos.

Controversias y sesgos en el sector agrícola europeo

Las controversias surgieron dentro de la Comisión tan pronto como se reanudó la segunda fase de las negociaciones. En ese momento, el contingente de carne de vacuno se suponía que sólo era de 70.000 toneladas, una limitación que los países miembros que habían protestado ya consideraban insuficiente. Once Estados Miembros⁵⁶ habían redactado una nota conjunta durante la cuarta reunión de negociaciones en Brasilia en octubre de 2017 para oponerse a la importación de productos agrícolas sensibles por cuota, en particular los relacionados con la producción de carne de vacuno. Francia, como lo hemos evocado en nuestro segundo capítulo, uno de los principales países miembros que defienden los intereses agrícolas, también está ejerciendo presión interna durante el consejo de agricultura de los veintiocho ministros europeos de agricultura. También fueron funcionarios de la UE en los grupos de trabajo de los influyentes grupos de interés agrícola de la UE (COPA-COGECA) quienes denunciaron la inclusión de la carne de vacuno en el acuerdo de libre comercio⁵⁷. Los eurodiputados franceses criticaron abiertamente la decisión de la comisión en la prensa, diciendo que el ejecutivo de la UE "*está enviando la industria de la carne de vacuno al matadero en su obsesión por asegurar un acuerdo con el Mercosur*" (Eric Andrieu, eurodiputado francés, Grupo Socialista). Los grupos de presión agrícolas no lograron influir en las negociaciones porque al final los contingentes de carne de vacuno son en el acuerdo de principio más altos que el propuesto y defendido por la UE en 2017 (70.000 t).

La propia Comisión reconoce en su primera comunicación posterior a la firma que el acuerdo representa "un desafío"⁵⁸ para los agricultores europeos. Para ello, pone a disposición "un mecanismo de apoyo financiero que puede llegar a mil millones de euros

⁵⁶ Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Rumania.

⁵⁷ Ver el artículo de Agra ; « UE/Mercosur : les produits sensibles au cœur de la bataille », octubre 2017 <http://www.agra.fr/ue-mercotur-les-produits-sensibles-au-c-ur-de-la-bataille-art440115-2485.html>

⁵⁸ Comunicado de prensa de la Comisión Europea del 28 de junio de 2019, op. cit.

en caso de perturbación de los mercados" en su ficha temática sobre la agricultura europea, sin explicar más las condiciones de esta ayuda y si forma parte de la PAC.

3) Barreras no arancelarias para los productos agroalimentarios

El estudio de la carne de vacuno y, más en general, de las condiciones del comercio de productos agrícolas también está vinculado a las barreras no arancelarias al comercio que representan las normas de importación y las normas sanitarias y que el acuerdo de libre comercio también tiende a reducir. Sin embargo, como hemos mencionado, la UE tiene algunos de los estándares sanitarios más altos del mundo en términos de comercio agroalimentario. La cuestión sanitaria es el principal punto de discordia y el mayor temor del sector agrícola, pero también de las asociaciones de la sociedad civil que defienden el medio ambiente, que temen que éste se eluda rápidamente para reducir en la medida de lo posible todos los obstáculos a la liberalización casi total del comercio agrícola. De hecho, en el capítulo 8 "Aduanas y facilitación del comercio"⁵⁹ del texto del acuerdo puesto a disposición por la Comisión, el énfasis y la atención se centran en la facilitación del comercio. Una vez que se cumplan los criterios predefinidos, los operadores económicos que exporten a la UE (y viceversa) podrán beneficiarse de los programas de facilitación del comercio de los Operadores Económicos Autorizados (*Authorized Economic Operator – AEO*) con beneficios como "menores tasas de inspección física y examen" y "menores requisitos de documentación". Estas medidas de facilitación del comercio se desarrollan también en el capítulo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, cuyo objetivo principal parece casi paradójico según los opositores del acuerdo:

«To protect human, animal or plant life and health in the territory of the Parties while facilitating trade between the Parties under the scope of the implementation of the sanitary and phytosanitary (SPS) measures» (Capítulo Medidas sanitarias y fitosanitarias, art 1. Objetivo 1.)

Este capítulo incluye un artículo específico sobre "Medidas de facilitación del comercio" que establece que la parte importadora sólo podrá solicitar la aprobación de los establecimientos exportadores de la otra parte para la exportación de productos de origen

⁵⁹Ver parte comercio del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, capítulo "Customs and trade facilitación" <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158151.htm>

animal y específica que dicha aprobación se hará sin inspección previa de los establecimientos individuales, estando únicamente el sistema de control oficial del otro parte sujeto a validación y auditoría⁶⁰.

Por consiguiente, la tranquilizadora comunicación de la Unión Europea para el sector agrícola en su ficha de seguridad alimentaria "*respecting europe's food safety standards*", en la que se habla de un "sólido sistema de control" para garantizar el respeto efectivo de las normas y reglas europeas, parece contradecir los términos del acuerdo de medidas sanitarias y facilitación del comercio mencionado en los párrafos anteriores. Sobre todo, el cumplimiento de las normas parece depender de la confianza de los sistemas de control de la parte exportadora, más que del poder real de control de la parte importadora.

El control sanitario de los productos agrícolas importados es una cuestión aún más delicada para los países importadores de carne de vacuno del Mercosur desde que estalló el escándalo de la "Carne Fraca" en Brasil en 2017. Se descubrió que los principales grupos exportadores de carne del país habían sobornado a los inspectores de control de higiene para que la carne descompuesta fuera comercializable y exportable⁶¹. En respuesta a este escándalo sanitario, la UE retiró los 20 establecimientos afectados de la lista de empresas autorizadas a exportar carne a los países miembros. Este escándalo también llevó a algunos diputados europeos, a través de una misión de auditoría parlamentaria, a plantear los problemas de trazabilidad y fiabilidad de los controles en lo que respecta a las exportaciones agrícolas al Brasil, el principal exportador del Mercosur. El eurodiputado Michel Dantin llegó a decir en su momento que la Comisión demuestra un "cierto angelismo" respecto a las condiciones sanitarias de la producción de carne en Brasil⁶².

Se señala también, en numerosos informes de expertos y asociaciones, el uso de antibióticos como activadores de crecimiento en la ganadería vacuna en el Brasil y la

⁶⁰ Artículo 7; capítulo « Medidas sanitarias y fitosanitarias », https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158155.%20Sanitary%20and%20Phytosanitary%20Measures.pdf

⁶¹ Ver el artículo del Figaro, "viande avariée au Brésil, 20 sociétés perdent le droit d'exporter vers l'UE" <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2018/04/19/97002-20180419FILWWW00262-viande-avariee-au-bresil-20-societes-perdent-le-droit.php>

⁶² Ver el artículo de Agra con la entrevista del eurodiputado francés Michel Dantin, abril 2018: <http://www.agra.fr/ue-mercosur-l-eurod-put-michel-dantin-plus-pr-occup-par-le-potentiel-de-production-de-viande-que-par-le-probl-me-sanitaire-du-br-sil-art445012-2485.html?Itemid=334>

Argentina⁶³ y la falta de reglamentación relativa al respeto del bienestar de los animales, contraria a la normativa europea. Estas divergencias normativas en el sector agroalimentario parecen difíciles de conciliar a corto plazo. Respetar la norma europea comprometería los países del Mercosur a una revisión completa de su modelo de producción y de su política agrícola. Los agricultores europeos temen más bien que se produce una nivelación a la baja de las normas sanitarias para aplicar la liberalización del comercio prevista en el acuerdo.

También denuncian la paradoja de un acuerdo con países (el Brasil, el Uruguay y el Paraguay) que denuncian periódicamente en la OMC las normas europeas de tolerancia a la importación de plaguicidas para productos agrícolas. En julio de 2019, tras la firma del acuerdo, los tres países del Mercosur figuraban entre los países que denunciaban la aplicación de esas barreras no arancelarias (que prohibían el uso de cierto número de pesticidas) que tienen un "impacto excesivamente restrictivo" en el comercio de productos agrícolas⁶⁴. El cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias para los productos agrícolas europeos previstas en el acuerdo parece comprometido.

Además de los intereses del sector agrícola europeo en lo que respecta a la competencia y la cuota de mercado, con las medidas arancelarias y no arancelarias que hemos destacado previamente, el impacto del ALC también está haciendo que los representantes europeos, así como las asociaciones de consumidores y de protección del medio ambiente, reaccionen internamente a las posibles repercusiones negativas del acceso al mercado europeo de productos que no siempre cumplen los mismos requisitos y que, debido al modelo de producción sudamericano, tienen un impacto negativo en el medio ambiente.

⁶³ Ver: The rise of big meat. Brazil's Extractive Industry, Shefali Sharma, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) and Sergio Schlesinger, November 2017, p 22 : https://www.iatp.org/sites/default/files/2017-11/2017_11_30_RiseBigMeat_f.pdf

⁶⁴ Comunicado de la OMC, Consejo de comercio y mercancías, G/C/W/767, UNION EUROPÉENNE – MISE EN ŒUVRE D'OBSTACLES NON TARIFAIRES VISANT LES PRODUITS AGRICOLES, OMC 4 de julio 2019 <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/G/C/W767.pdf>

4) Impacto derivado de la liberalización agrícola en el medio ambiente

El primer informe SIA de 2009 del proyecto de ALC UE-Mercosur ya pone de relieve los riesgos ambientales vinculados a la liberalización del comercio agrícola en términos de deforestación y contaminación del suelo y agua. También propuso que se aplicaran criterios de sostenibilidad como condición para la aplicación de los nuevos derechos aduaneros y contingentes sobre las importaciones agrícolas procedentes del Mercosur⁶⁵. En sus negociaciones, la Comisión no tuvo realmente en cuenta las recomendaciones del informe y no ha establecido posteriormente criterios de sostenibilidad en la aplicación de esos aranceles a los productos agrícolas. En 2010 ya afirmaba que corresponde a los países del Mercosur "fortalecer sus regulaciones ambientales"⁶⁶.

El segundo informe SIA de 2019 muestra que el impacto del acuerdo en el medio ambiente se vincula gradualmente con la liberalización y la proliferación de las importaciones agrícolas europeas procedentes del Mercosur. La producción de carne de vacuno y el cultivo de soja y azúcar tienen un vínculo probado, en ausencia de nuevas medidas preventivas, con la deforestación y el aumento de los gases de efecto invernadero. Un informe de Greenpeace publicado en junio de 2019 incluso denuncia claramente los efectos nocivos de un posible aumento de la agricultura industrial sudamericana sobre el medio ambiente y la deforestación⁶⁷. El informe también advierte contra el uso de pesticidas en el cultivo de soja en Brasil y Argentina, donde más del 95% de la producción es considerada por la ONG como genéticamente modificada. También señala que la moratoria establecida en 2006 sobre la soja producida en parcelas de tierra del Amazonia que podían cultivarse gracias a la deforestación había dado lugar a una disminución de la deforestación. Sin embargo, este compromiso se ve amenazado por los productores de soja brasileños, que con el apoyo de su gobierno han lanzado una campaña

⁶⁵ Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report, March 2009, p. 13 : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/april/tradoc_142921

⁶⁶ Position Paper, « Réaction des services de la Commission au SIA de l'accord d'association en cours de négociation entre l'UE et le Mercosur » https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/july/tradoc_146386.pdf

⁶⁷ Greenpeace, « Mordue de viande. L'Europe alimente la crise climatique par son addition au soja », Juin 2019 : https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2019/06/hooded_on_meat_FR_web.pdf?_ga=2.35473826.2080113329.1573471774-359402289.1573471774

para reanudar el uso de las parcelas y recuperar su lugar en los canales del comercio mundial⁶⁸.

Por lo tanto, además del impacto negativo de la producción agrícola masiva en países como el Brasil, es la política abiertamente anti ambiental del nuevo presidente brasileño Jair Bolsonaro lo que está totalmente en desacuerdo con la protección del medio ambiente y la salvaguardia de las áreas naturales, tal como se establece en los principios europeos y el Acuerdo de París.

El acuerdo contiene un capítulo sobre "comercio y desarrollo sostenible", destinado a compensar esos posibles efectos negativos, y el cumplimiento de las normas ambientales también se destaca en las fichas temáticas sobre agricultura publicadas por la Comisión⁶⁹. Sin embargo, los compromisos contraídos no van más allá de los compromisos tradicionales de las instituciones multilaterales (Naciones Unidas) y, dado que este capítulo está excluido del sobre "mecanismo de solución de controversias", el incumplimiento de estos no conlleva ninguna sanción en virtud de los términos del acuerdo⁷⁰. Planteamos aquí una de las paradojas y limitaciones de este acuerdo en el posicionamiento internacional de la UE; intenta abogar por la liberalización del comercio, pero también de luchar por el clima y el desarrollo sostenible: dos objetivos que la UE ha intentado condensar en este acuerdo pero que parecen difíciles de conciliar en la práctica.

Aquí el papel desempeñado por Francia es particularmente interesante destacar. El sector agrícola francés siempre se ha mostrado reticente a firmar el acuerdo, y ya en 2017 el presidente francés había evocado "líneas rojas" que debían ser respetadas por los Estados asociados del Mercosur en lo que respecta al cumplimiento de las normas sanitarias y agrícolas europeas, así como al respeto del medio ambiente. Francia también ha desempeñado un papel proactivo en la promoción del acuerdo climático de París firmado en 2015⁷¹ y lo defendió de nuevo el Presidente Macron cuando se retiraron los Estados

⁶⁸ Ver el artículo REUTERS, « Brazil farmers push traders to end Amazon soy moratorium », 2019 <https://www.reuters.com/article/us-brazil-soybeans-moratorium/brazil-farmers-push-traders-to-end-amazon-soy-moratorium-idUSKBN1XF2J6>

⁶⁹ Op. Cit.

⁷⁰ Text of the EU-Mercosur trade agreement: Dispute settlement https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158170.%20Dispute%20Settlement.pdf

⁷¹ El Acuerdo de París se firmó tras las negociaciones de la Conferencia de París sobre el Cambio Climático de 2015 (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Laurent Fabius, el Ministro de Asuntos Exteriores francés que fue presidente de la COP21 en ese momento, dirigirá las discusiones y presentará el acuerdo final.

Unidos en 2017. Estos dos factores y la oposición del nuevo presidente brasileño al acuerdo de París hacen que Francia tome posición unos días después de la firma del acuerdo de principio. El gobierno francés dice que “no está dispuesto a ratificar el acuerdo de momento”⁷², mostrando abiertamente su hostilidad. Así pues, el acuerdo interregional está también en el centro de la "crisis diplomática" entre Francia y Brasil tras los incendios que afectaron a la Amazonia, que el presidente francés ha calificado de "crisis internacional"⁷³ y ha denunciado la gestión de Brasil, haciendo que su validación del acuerdo sea aún más condicionada.

Con ello, Francia se posiciona en la escena internacional como defensora de los compromisos climáticos mundiales, pero sobre todo se da tiempo para resolver internamente los litigios del sector agrícola, que en cualquier caso nunca habrá aceptado la ratificación directa de Francia de los términos del acuerdo. Las consecuencias ambientales resultantes del acuerdo y, en particular, de la liberalización del sector agrícola representan ahora otra importante incógnita sobre el seguimiento que se dará a este acuerdo.

Además, como lo hemos subrayado, aunque se menciona como requisito previo el cumplimiento del acuerdo de París, no hay medidas coercitivas que comprometan realmente al Brasil de Bolsonaro a respetar el acuerdo. La comisión argumenta que es precisamente la integración institucional y política que subyace a este acuerdo comercial técnico la que hará que el propio Brasil respete las condiciones ambientales, gracias a la promesa de acceso al mercado europeo. Pero sin ningún mecanismo real de sanción o cláusula de retirada en caso de incumplimiento, nada es menos cierto y el "sacrificio de su sector agrícola"⁷⁴ parece ser en vano para los grupos de presión y las asociaciones agrícolas y ambientales europeas en general.

⁷² Ver el artículo del Monde, «La France n'est « pour l'instant pas prête à ratifier » l'accord de libre-échange avec le Mercosur », julio 2019 https://www.lemonde.fr/international/article/2019/07/02/la-france-n-est-pour-l-instant-pas-prete-a-ratifier-l-accord-de-libre-echange-avec-le-mercotur_5484406_3210.html

⁷³ Sobre la crisis diplomática entre Francia y Brasil, ver el artículo de La Vanguardia, « Incendios en la Amazonia: Bolsonaro acusa a Macron de “mentalidad colonial” por sus comentarios », agosto 2019 <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190823/464211755676/incendio-amazonia-amazonas-macron-bolsonaro.html>

⁷⁴ Ver entre otros, artículo de la FWA, « Accord UE-Mercosur: vers un sacrifice de l'agriculture européenne », julio 2019, <https://www.sillonbelge.be/4501/article/2019-07-01/accord-ue-mercotur-vers-un-sacrifice-de-lagriculture-europeenne>

5) Conclusiones

Entrando en el detalle del impacto del acuerdo en el sector agrícola europeo y la reacción de éste y de la sociedad civil europea, la voluntad de concluir el acuerdo por razones particulares y en un contexto político particular - la voluntad de Europa de reafirmar su posición de defensora de la liberalización de los intercambios y de modelo de integración económica - va en contra de los intereses internos del sector agrícola europeo. La liberalización del sector agrícola y del comercio de la carne de vacuno, las famosas "vacas para los coches", es un aspecto particularmente problemático que, como hemos visto, atraviesa varios límites del acuerdo.

Al final, a pesar de las complicadas negociaciones formadas por intereses divergentes, la paradójicamente rápida conclusión del acuerdo no ofrece una verdadera solución duradera a lo que había sido el núcleo del problema técnico. La supresión, de las barreras arancelarias y no arancelarias a los productos agroalimentario conlleva más críticas y miedos por el sector agrícola europea que ventajas. Estos temores son tanto más mediáticos cuanto que, en vista de la producción agroalimentaria de este nuevo socio, se apoyan también en la defensa de la causa medioambiental. El impacto en el sector agrícola europeo va más allá de la mera competencia sectorial y abarca un aspecto social más importante. Así el caso de la carne de vacuno es un hijo que nos ha permitido poner el enfoque en los límites de las medidas del acuerdo para el sector agrícola europeo y subraya todos estos aspectos, comerciales, políticos y medio ambientales.

El rechazo del sector agrícola europeo del ALC permite también examinar nuestro tema a otra escala observando las interacciones de la sociedad civil, a través de los grupos de influencia europeos para la defensa de los intereses agrícolas o de los actores nacionales como los sindicatos agrícolas franceses y las asociaciones de defensa del medio ambiente. Este análisis de los textos oficiales del acuerdo de principio desde el punto de vista del sector agrícola europeo permite poner de relieve algunas de las paradojas de este acuerdo de libre comercio. ¿Qué futuro puede preverse para un acuerdo tan controvertido en el en el contexto actual?

IV/ DEBATE: ¿QUÉ FUTURO PARA EL ACUERDO UE-MERCOSUR?

A la luz de nuestros análisis anteriores, tratamos de ver las tendencias que surgen para comprender el futuro del acuerdo y abrir nuestro estudio a la reflexión, basando nuestro análisis principalmente en las cuestiones relacionadas con la aprobación del acuerdo por parte de Europa. Dado que el acuerdo está en curso, no tenemos la perspectiva necesaria para realizar un análisis exhaustivo y, por lo tanto, preferimos hablar de un debate de ideas sobre el futuro del acuerdo y las cuestiones y acciones que plantea actualmente a varios niveles (sociedad civil, nacional, europeo y global) basado en las reflexiones académicas sobre el tema, pero también en las reacciones concretas de los agentes interesados que transmite la prensa.

1) El proceso de ratificación

El acuerdo de principio se firmó el 29 de junio de 2019, pero antes de que las medidas del ALC entren realmente en vigor, quedan por adoptar una serie de etapas legislativas. Como el acuerdo es un "acuerdo mixto" con un impacto en el comercio de la UE pero también directamente en las políticas de los estados miembros, tiene que ser aprobado en ambos niveles, además de ser aprobado por los cuatro parlamentos nacionales del Mercosur. El acuerdo de principio alcanzado por los dos socios debe ser revisado y traducido legalmente antes de ser firmado por el Consejo, que representa a los gobiernos de los Estados miembros y, por lo tanto, los intereses de cada uno. Una vez completado este paso y aprobado el texto por los ministros europeos, el acuerdo debe ser presentado y aprobado por el Parlamento Europeo, que tiene derecho de veto. Una vez que el texto es aprobado por el Consejo y el Parlamento, se presenta finalmente a los parlamentos de los Estados miembros para su adopción y ratificación. Por consiguiente, el aspecto intergubernamental es esencial para la aplicación del acuerdo.



Fases de creación y de aprobación de un tratado comercial bilateral. Grafico del informe del EPRS sobre el pilar comercial del acuerdo de asociación UE-Mercosur, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI\(2019\)640138_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI(2019)640138_EN.pdf)

En las conclusiones de su artículo Sanahuja y Rodríguez (2019) predicen un "complejo y difícil proceso de ratificación", en consonancia con el proceso de negociación. En efecto, el consentimiento del Parlamento europeo será difícil de obtener después de la redistribución de las tarjetas en las últimas elecciones y del importante lugar que ocupan los grupos anexos, aparte de la eterna oposición del Partido Popular Europeo (derecha) y de la Alianza Progresista de los Demócratas Socialistas (S&D), que ya no tiene mayoría entre ellos. El tercer y cuarto partido político de la Cámara, los Verdes (Verdes/ALE) y los partidos nacionalistas de extrema derecha (Identidad y Democracia) tomarán una posición muy definida, aunque por diferentes razones, en oposición al acuerdo. La hipotética tendencia del Parlamento refleja sobre todo lo que ocurrirá en los parlamentos nacionales. En toda Europa asistimos a un aumento del nacionalismo y el proteccionismo que podría dificultar la ratificación del acuerdo.

También hay que tener en cuenta que el acuerdo negociado por la Comisión Junker tendrá que ser defendido ante los otros dos órganos intergubernamentales europeos y los parlamentos nacionales por la nueva Comisión von der Leyen. Esto puede representar un obstáculo adicional.

2) Reflexión a nivel comunitario: ¿un reto para la política comercial europea?

El estudio del posicionamiento del sector agrícola a nivel europeo ha demostrado que es difícil para la UE hablar con una sola voz. En cierto modo, esto muestra los límites de la

integración regional y el supranacionalismo. El interés nacional puede debilitar la voluntad de la UE de aparecer en la escena internacional como un actor unido que defiende una política comercial coherente. También puede poner en tela de juicio, en cierta medida, un modelo de política comercial europea que quiere situar a la UE como abanderada del multilateralismo en la escena internacional. El debate interno y los retos del acuerdo ponen en tela de juicio una de las políticas fundadoras de la construcción europea, su política comercial. También cuestionan la compatibilidad entre la Política Agrícola Común y la Política Comercial Común de la UE, para repetir una reflexión ya realizada por Raphaël Delpech y Jean-Marie Paugam en 2005 en el contexto de los fracasos de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC sobre la agricultura. De hecho, como muestra nuestro estudio, ambas políticas parecen defender intereses y concepciones diferentes. ¿Acaso el “instrumento privilegiado de influencia internacional” (Delpech, 2005) que es su política comercial para la UE, no se vería finalmente sacudida y cuestionada por el proteccionismo que subyace tanto en el clima político mundial como en los intereses de los actores europeos del sector agrícola?

El acuerdo con el Mercosur enfrenta a la Unión Europea con sus disensiones internas y las paradojas de su política comercial de ambiciosos tratados de libre comercio. Encuentra dificultades para conciliar su papel de potencia comercial - con su deseo de influir en la buena gobernanza internacional y de defenderla - y velando al mismo tiempo por los intereses y la seguridad económica de sus miembros en sectores clave. El sector agrícola está cristalizando verdaderamente la "preferencia comunitaria" que bloquea una liberalización total del sector y, por consiguiente, las ambiciones de Europa en su voluntad de mostrar su apoyo a las normas multilaterales del comercio globalizado.

3) Reflexión a nivel de la sociedad civil y del Estado: el caso de Francia

Desde nuestro punto de vista específico del sector agrícola, la oposición al acuerdo parece haber aumentado y se ha hecho más concreta desde la firma del acuerdo para impedir, a varias escalas, su ratificación en los términos presentados por el acuerdo en principio.

Aunque los grupos de interés agrícolas a nivel europeo, en particular el COPA-COGECA⁷⁵, han expresado su reticencia, el sistema de la Comisión para consultar a los grupos de interés con miras a aumentar la legitimidad y la transparencia de la labor de la Comisión sigue siendo en la práctica muy limitado⁷⁶. De hecho, hemos visto que la Comisión trata de abrir su proceso de negociación a los miembros de la sociedad civil y, en particular, a los grupos de presión agrícolas que tienen un interés directo en las conclusiones de los acuerdos, pero el texto firmado y la reacción del sector agrícola europeo, como hemos demostrado en el capítulo anterior, demuestran que el acuerdo es, en este caso pero también en otros, el resultado de estrategias políticas y que la influencia de los grupos de presión a nivel de la comisión es relativamente limitada en la fase de negociación, a pesar de los esfuerzos de comunicación en sentido contrario de las instituciones europeas.

También parece que la influencia de la acción de la sociedad civil tiene más impacto a nivel nacional, como lo destaca Hidia Taoufiqi (2008) en su artículo sobre los intereses empresariales en la política de comercio exterior de la UE. Sostiene que la acción de los grupos de presión tiene más impacto si se dirigen directamente a su Estado en lugar de defender a su sector en los ámbitos multilaterales donde su mensaje se pierde. El estado se convierte en el portavoz de los intereses nacionales cuando el trabajo de *lobby* está bien hecho.

Según Hidia Taoufiqi, que estudió el caso del sector azucarero, la influencia de la sociedad civil parece ser más eficaz a nivel nacional que a nivel de la UE. Sin caer en una lectura demasiado determinista de las opciones del gobierno francés, es en gran parte la presión de su sector agrícola, muy influyente a nivel nacional y organizado en torno a la organización sindical FNSEA en particular, la que empujó al gobierno a encargar una investigación interna del acuerdo. En efecto, el Primer Ministro francés Edouard Philippe encargó a una comisión de expertos que evaluara el acuerdo de principio y comprobara si es compatible con las ambiciones de transición ecológica y de protección del medio

⁷⁵ Looby agrícola al nivel europeo, fusión del Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias y de la Confederación General de las Cooperativas Agrarias

⁷⁶ Ejemplo de una reunión con los grupos de interés de la sociedad civil después de la firma del acuerdo que informa de la insatisfacción de las organizaciones agrícolas, Bruselas 15 de julio de 2019 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/august/tradoc_158315.pdf

ambiente defendidas por Francia y también con los intereses de su sector agrícola⁷⁷. Un procedimiento interno que, si es retomado por otros países europeos reacios al acuerdo, como Austria e Irlanda en particular, que habían anunciado al final de las negociaciones que no deseaban ratificar el acuerdo en principio, retrasará considerablemente el resultado. Además, no hemos encontrado ninguna de las conclusiones de este informe francés que, según su comunicado de instalación, debía terminar en noviembre de 2019.

El litigio agrícola también forma parte del juego político nacional, ya que es asumido directamente por la oposición política, y da la razón a los euroescépticos de la clase política francesa, que ven en este acuerdo "lo peor de la política comercial europea"⁷⁸. La crisis diplomática en torno a los incendios del Amazonas y el incumplimiento del Acuerdo de París entre Brasil y Francia al día siguiente de la firma de los acuerdos también corre el riesgo de dejar su huella. Sólo refuerza la reticencia francesa y empuja a retrasar el proceso de ratificación.

Pero la estrategia política también se ve influida por el activismo de la sociedad civil y el lobbying agrícola. Desde la reanudación de las negociaciones en 2016, la FNSEA ha hecho oír su descontento en los medios de comunicación y en la escena institucional. Ha participado en el debate parlamentario francés sobre el rechazo del acuerdo a través de una serie de comunicados y peticiones y en agosto acogió con satisfacción la decisión de Francia de decir "no" al Mercosur como "una sabia decisión". Las asociaciones de agricultores también están reagrupando sus comunicaciones, y la FNSEA se ha unido a un movimiento agrícola francés más progresista y accesible sobre la transición ecológica, Jeunes Agriculteurs (JA), para hablar con una sola voz y tener más impacto en la escena política francesa⁷⁹. El rechazo del acuerdo con el Mercosur por parte de la sociedad civil francesa ha permitido reunir las luchas de los agricultores que a veces tienen una visión diferente de su sector, pero también de las asociaciones ecológicas y medioambientales

⁷⁷ « Installation de la Commission d'évaluation du projet d'accord entre l'Union européenne et le Mercosur » https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/07/communiqu%C3%A9_de_presse_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_-_installation_de_la_commission_devaluation_du_projet_daccord_entre_lunion_europeenne_et_.pdf

⁷⁸ Ver el artículo de Le Monde, 3 de julio 2019 ; « Après l'accord de libre-échange avec le Mercosur, Macron critiqué par les écologistes comme par les agriculteurs » : https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/07/01/emmanuel-macron-sous-le-feu-croise-des-opposants-au-traite-de-libre-echange-avec-le-merc%C3%B4sur_5483763_3244.html

⁷⁹ Ver el comunicado de prensa conjunto de la FNSEA y JA, agosto 2019 : https://www.fnsea.fr/wp-content/uploads/2019/08/20190823_CP-FNSEA-JA_mercosur.pdf

que no siempre han apoyado al sector agroalimentario nacional. En el caso del acuerdo con el Mercosur y los riesgos para el sector agrícola y el medio ambiente, las luchas convergen y tienen más impacto en la clase política. Por último, podemos mencionar el activismo de Nicolas Hulot, ex Ministro de Ecología del gobierno de Macron, que apoyó la campaña de boicot del acuerdo encabezada por el Instituto Veblen y su Fundación Nicolas Hulot para la Naturaleza y el Hombre. Su antiguo cargo de ministro del Medio ambiente y su reconocimiento mediático como activista ecológico apoyan aún más la difusión de su mensaje al nivel de la sociedad civil y de la clase política nacional. Tras la firma y publicación en línea del texto, las dos asociaciones han publicado un informe en el que se critican las repercusiones del futuro acuerdo en la economía del sector agrícola y en las normas sanitarias europeas, pero sobre todo su impacto ambiental⁸⁰. A través de sus comunicaciones, la sociedad civil se dirige directamente al gobierno francés y lo apoya en su decisión de aplazar la ratificación del acuerdo.

De hecho, Francia no ha revocado su decisión de suspender la ratificación mientras el Brasil no se haya comprometido claramente a respetar el acuerdo de París sobre el clima. Desde el punto de vista nacional, el acuerdo parece condenado a continuar su divagación institucional después de 20 años de negociaciones; dado que Francia tiene un peso importante en el ámbito comunitario, parece poco probable que se resuelva en los próximos años...Pero también hay que tener en cuenta el escenario de la ratificación del acuerdo de libre comercio CETA con el Canadá, que también había sido objeto de un desafío nacional desde el sector agrícola pero que, sin embargo, fue aprobado por el Parlamento francés. Sería interesante realizar un estudio comparativo más profundo para comprender si los mismos mecanismos de toma de decisiones podrían aplicarse finalmente al acuerdo del Mercosur. Demuestra también que el sector agrícola no sale siempre ganador a pesar de su dimensión sensible para las políticas nacionales y comunitarias.

⁸⁰ Ver el informe del instituto Veblen y de la Fondation Nicolas Hulot sobre el acuerdo de libre cambio UE-Mercosur « un acuerdo perdedor-perdedor », http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/publications/analyse_accord_ue_mercosur_fnh_veblen.pdf

4) Reflexión a nivel global y del Mercosur: un clima incierto

A nivel mundial y del lado del Mercosur, el clima es más que incierto y no parece dar prioridad a la ratificación del acuerdo. El retroceso proteccionista tras la crisis de la OMC plantea interrogantes sobre sus efectos en el comercio internacional. En uno de sus informes sobre el estado del comercio internacional a principios de 2020, Félix Peña subraya lo que está en juego en este nuevo marco normativo deconstruido, en el que el mecanismo de resolución de conflictos ha demostrado ser ineficaz y fácilmente paralizado por los Estados Unidos de Trump⁸¹. Por lo tanto, el clima mundial actual puede tener una influencia de doble filo: o bien refuerza los lazos entre los países para hacer frente común a la crisis del multilateralismo mediante nuevos acuerdos, o bien los obliga a reorientar, como los Estados Unidos, hacia una forma de nacionalismo comercial.

Para el Mercosur, la aplicación de este acuerdo representa un importante desafío institucional, político y económico para adaptar sus estructuras y su política comercial a las normas y requisitos europeos, que van mucho más allá de los relacionados únicamente con el sector agrícola. Para un mercado común que se construyó con dificultad y la heterogeneidad de sus miembros fundadores, el desafío es también considerable. Por lo tanto, debe hacer frente a sus desafíos internos, como la revisión de su Arancel Externo Común (AEC), que se diseñó para satisfacer principalmente los intereses del Brasil y es demasiado alto para poder hacer una transición más sencilla hacia la liberalización del comercio en el marco del acuerdo (Peña, 2019). Por lo tanto, el Mercosur se beneficiaría de este acuerdo para impulsar su integración regional, en una forma de desbordamiento al estilo Jean Monnet, en la que las normas técnicas de comercio impulsan las reformas institucionales y políticas.

Sin embargo, esta reforma interna necesaria para que el Mercosur pueda hacer frente a la posible aplicación del acuerdo no se ve facilitada, por supuesto, por el clima actual. Muy recientemente, la crisis del COVID-19 ha perturbado la economía mundial, pero sobre todo ha redefinido la agenda global en términos de prioridades económicas, tanto en Europa como en el cono sur de América. Por supuesto, es imposible predecir los efectos concretos de tal fenómeno, pero las premisas del rechazo del multilateralismo que

⁸¹ Ver Felix Pena, Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales, « La Crisis De La Organización Mundial Del Comercio : Los desafíos que plantea a la Argentina y a países de la región latinoamericana. »<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2020-01-crisis-omc-desafios-argentina-latinoamerica>

subyace en el comercio y el proteccionismo imperante nos llevan a creer que las potencias mundiales no se beneficiarán de una reactivación liberal del comercio mundial tan pronto como la crisis termine, lo que sería mal visto por la sociedad civil y cierta clase política.

Al final de nuestro estudio, el gobierno argentino del recién elegido presidente Alberto Fernández hizo un anuncio que iba en esa dirección. Ante la nueva crisis económica que se avecina tanto para su país como para el resto del mundo, anunció a fines de abril que Argentina, en el marco del Mercosur, se retiraría de todos los procesos de negociación comercial con terceros países⁸². Aunque esta medida se aplica a las actuales rondas de negociaciones, sigue siendo muy significativa y tiene graves consecuencias para el funcionamiento del Mercosur y su posición frente a su socio europeo en el contexto de la ratificación del acuerdo. De hecho, la decisión del presidente argentino de volver a centrarse en su economía interna y dar prioridad a las "empresas locales y los más pobres". Este giro económico "nacionalista" no fue bien recibido por los otros tres países miembros del Mercosur. Esta decisión puede considerarse una premisa y un síntoma de las nuevas líneas de conducta del comercio mundial, más proteccionistas y cautelosas de la liberalización del comercio mundial. Sobre todo, marca un importante fallo interno que no augura nada bueno para la ratificación del acuerdo de libre comercio con la UE y, junto con los bloqueos europeos, parece marcar el comienzo de un nuevo retraso en el proceso de ratificación del mayor acuerdo jamás firmado por los dos bloques.

⁸² Ver artículo del PAIS, «La retirada parcial de Argentina congela Mercosur» 25 de abril 2020 <https://elpais.com/internacional/2020-04-25/la-retirada-parcial-de-argentina-congela-mercosur.html>

CONCLUSIÓN

El análisis desde la perspectiva del sector agrícola europeo muestra que el acuerdo, ante el incierto clima de las relaciones internacionales de los últimos años, cumple su objetivo político y satisface la influencia normativa de la UE en la escena internacional, pero a cambio no lo preserva de sus disensiones internas al oponerse totalmente a los intereses de su sector agrícola y contradice de facto su política agrícola común y el posicionamiento de países como Francia. Nuestro trabajo ha puesto de relieve esta conclusión analizando nuestro tema desde diferentes facetas y escalas y manteniendo la perspectiva del sector agrícola europeo como hilo conductor.

(I) El panorama comparativo de las actuales relaciones comerciales entre los dos bloques nos permitió en primer lugar establecer el marco en el que se inserta el acuerdo de libre comercio y en torno al cual se han desarrollado las negociaciones. Este análisis inicial puso de relieve la heterogeneidad de los dos bloques comerciales en cuanto a volumen de comercio, la complementariedad de los productos más estratégicos para las dos economías, pero sobre todo sus diferentes enfoques de sus respectivas políticas agrícolas. La agricultura es uno de los sectores más importantes y productivos para el comercio exterior del Mercosur (a través de sus dos locomotoras comerciales Brasil y Argentina), pero también es uno de los sectores más protegidos por la UE. No compite con el sector más estratégico de la UE (productos manufacturados y maquinaria), pero se opone a la línea de política comunitaria de protección y regulación de los productos agrícolas. Una forma de incompatibilidad a nivel de su política agrícola que hace inevitable el lugar central de este sector en las negociaciones técnicas.

(II) El análisis de estas rondas de negociaciones del acuerdo ha demostrado que más allá de las negociaciones técnicas y los bloqueos inducidos por los intereses divergentes en torno a sus respectivos sectores agrícolas, el acuerdo de libre comercio forma parte sobre todo de un juego político y de relaciones más amplias entre las dos regiones. Por esta razón, parece que, en última instancia, son más estas presiones políticas y cíclicas que la convergencia real y las concesiones reflejadas en los términos del acuerdo las que permitieron su firma en 2019. Este acuerdo de ALC no es el acuerdo perfecto que se buscaba al inicio de las negociaciones, sino más bien un "acuerdo a toda costa" con un alto valor simbólico para la UE en el actual contexto político de desconfianza en el multilateralismo. El Mercosur es menos estratégico para la Unión Europea como socio

comercial que como socio político, lo que le permite desempeñar su papel de "federador externo" y ampliar su influencia en la agenda exterior de esta región del mundo. Por lo tanto, un análisis de las negociaciones no muestra que, en el plano técnico, se hayan superado las diferencias de interés en los productos agroalimentarios y las barreras que los rodean.

(III) Esto nos llevó a destacar los límites y contradicciones del acuerdo en el análisis de sus términos centrado en el sector del comercio agrícola y sus efectos derivados. El análisis crítico de los textos finales publicados se pone en perspectiva con la reacción del sector agrícola europeo (insistiendo en el sector que parecía ser el más problemático: la carne de vacuno, y el actor estatal más crítico: Francia). En cuanto al acceso al mercado de los productos agroalimentarios, los términos de este acuerdo de principio, comunicados con cautela por la Comisión, van en contra de las demandas y expectativas del sector europeo. Esto es particularmente evidente en las concesiones hechas a las importaciones de carne de vacuno de América del Sur y el aumento de los contingentes, medidas que se presentan como restrictivas. La reacción al texto del acuerdo también ha permitido poner de relieve los impactos ambientales derivados vinculados a la liberalización de este sector y la convergencia de la oposición del sector agrícola y los ambientalistas europeos sobre el impacto de dicho acuerdo en su producción y la competencia desleal de los productos no sometidos a las mismas pautas de producción y control.

(IV) El análisis del tema de ALC desde la perspectiva de su sector agrícola también pone en perspectiva las paradojas y contradicciones internas de la política comercial europea, en cuanto a la defensa de estos intereses agrícolas, la protección del clima y el deseo de influir en el ámbito internacional. Aún carece de esa cohesión política, la última etapa de la unión política, y el aspecto social y la cercanía a su sociedad civil. El análisis crítico del acuerdo y sus repercusiones también cristaliza la ruptura entre los agricultores, el sector rural y las esferas tecnocráticas de Bruselas. Por último, como hemos visto, es más fácil que la protesta se exprese a través del ámbito nacional; como ocurre particularmente en Francia, que se encuentra a otra escala, al querer defender la política liberal de la UE, se encuentra presa de las mismas críticas y paradojas de su sector agrícola. En términos más generales, esto reintegra el debate proteccionismo vs. liberalismo. Pero todavía no tenemos la perspectiva necesaria sobre la aplicación de estos acuerdos de libre comercio para decir realmente si las tácticas de Europa son las correctas y especialmente para tener

la conclusión del acuerdo de libre comercio y su impacto final (si se aplica) en el sector agrícola europeo.

Al final de nuestro análisis nos permite llegar a las conclusiones siguientes y dar una visión global del proceso que queda para aplicar este acuerdo de libre comercio de doble filo, y es probable que sea largo. En efecto, representaría una ventaja en términos de integración, normas institucionales y expansión comercial para el Mercosur, pero seguirá representando un factor de fuerte disensión y de distanciamiento de las instituciones europeas de los intereses de su sector agrícola, que sin embargo la UE ha defendido a menudo. Este análisis y perspectiva permite también poner de relieve la difícil liberalización de un sector tan sensible sin establecer mecanismos de reacción más o menos eficaces a varios niveles. Por último, habrá permitido concluir que el acuerdo de libre comercio, último componente de una ambiciosa asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, conserva una dimensión más simbólica y política - en consonancia con los dos primeros pilares del acuerdo de asociación - que práctica, y será difícil de aplicar. Si representa, frente a la retirada de la OMC, un modelo para el nuevo formato de las futuras relaciones comerciales es un mensaje preocupante que se transmite al sector agrícola europeo.

BIBLIOGRAFÍA

ARTÍCULOS

Balassa, B. (1975). Monetary integration in European Common Market. In *European Economic Integration*, ed. B. Balassa, Amsterdam: North-Holland, 175–220

Bizzozero, L. y Vaillant, M. (2003). El acuerdo de asociación entre Mercosur y la Unión Europea: una lenta y larga negociación. *ICE, Revista de Economía*. 1, 806, p. 109-135

Bizzozero, L. y Rodríguez, D. (2015). Un cuarto de siglo de MERCOSUR :alcances sudamericanos y debates periféricos. *Aldea Mundo*, n.º 40, p. 19-28

Bizzozero, L. y Wintgens, S. (2018). La aproximación político-normativa de la UE y China al Mercosur: ¿un juego de suma positiva?, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 119, p. 265-286.

Cienfuegos, M. (2006). La Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada, Documentos CIDOB América Latina, n.º 15, 170 p.

Cienfuegos M. (2010). El Mercosur y la Unión Europea: Balance de una década de negociaciones para la creación de una Asociación Birregional y perspectivas de futuro, en *España en la Unión Europea y el Estado de la Integración Latinoamericana*, M-FEUCE, Ediciones Universal, Miami, p. 319-344

Cienfuegos, M. (2011). Perspectivas de una futura asociación euromercosureña en el contexto de la Proxima cumbre birregional entre la Union Europea y América Latina y El Caribe, ORLA, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

Cienfuegos, M. y Jovtis, I. (2009). Las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: Estado actual y perspectivas, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Número 17

Delpesch, R. & Paugam, J. (2005). La politique commerciale de l'Union européenne: Le fédéralisme clandestin. *Politique étrangère*, hiver (4), 743-754.
doi:10.3917/pe.054.0743.

Duina, F. (2006). SOCIETAL ADJUSTMENTS TO INTEGRATION. In *The Social Construction of Free Trade: The European Union, NAFTA, and Mercosur* (pp. 148-182). PRINCETON; OXFORD: Princeton University Press.

Esposito, C. (2000). El MERCOSUR, entre el regionalismo y el multilateralismo, en C. DÍAZ BARRADO y C. FERNÁNDEZ LIESA (Coords.), *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Madrid: BOE, pp. 71-83.

Grieger, G. (2019): “The trade pillar of the EU Mercosur Association Agreement”, Briefing, International Agreements in Progress, Bruselas, Parlamento Europeo, PE 640.138, agosto.

Gómez Arana, A. (2014): “Explaining the Renewed Push for a European Union Association Agreement with Mercosur”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, nº 6, pp. 36-158.

Haubrich-Seco, M. (2011) « Decoupling Trade from Politics: The EU and Region-Building in the Andes », IAI Working Papers, Roma, *Istituto Affari Internazionali*, 18 p.

Jovtis I. y Tovar, C. (2009), La Evaluación de Impacto de Sustentabilidad del acuerdo de asociación Unión Europea-Mercosur: la participación de la sociedad civil”, *Brief ALOP*, Bruselas, núm. 10, 2009, en prensa, 15 p.

Laporte Galli, D.A. (1995). La Union Europea y el Cono Sur emprenden la reconciliación, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 31, p. 63-97.

Messerlin, P. (2013): “The Mercosur-EU Preferential Trade Agreement: A View from Europe”, CEPS Working Document, nº 377

Nunez Jimenez, F. E. (1995). La nueva política exterior de la Union Europea y los países miembros del Pacto Andino, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 31, p. 47-62.

Peña, F. (2019). Cuestiones más relevantes de la Agenda 2020 del Mercosur: Arancel externo común, acuerdo con la UE y vínculo con la Alianza del Pacífico. *Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales*, felixpena.com

Peña, F. (2020). La crisis de La Organización Mundial Del Comercio Los desafíos que plantea a la Argentina y a países de la región latinoamericana, *Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales*, felixpena.com

Sanahuja, J.A. y Rodríguez, J. D. (2019): “Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización”, *Documentos de Trabajo* n° 13 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina

Santander, S. (2005). The European Partnership with Mercosur: a Relationship Based on Strategic and Neo-liberal Principles. *Journal of European Integration*. 27. 285-306.

Stuhldreher, A. (2003). Interregionalismo y ‘gobernanza global’ Apuntes posibles del eje UE-Mercosur. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 60, p. 119-145.

Taoufiqi, H. (2008). La politique commerciale extérieure de l’union européenne : cohérence et intérêts des entreprises. *Revue internationale de droit économique*, t. xxii, 2(2), 191-211. doi:10.3917/ride.222.0191.

Vaillant, M. (2007). How to rescue the trade agreement between the EU and Mercosur, en « EU-MERCOSUR Trade négociations : make or brake » Chair Mercosur de Sciences seminario anual Science Po Paris.

Zelicovich, J. (2019): “El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final”, Análisis Carolina, n° 13

DOCUMENTACIÓN INSTITUCIONAL

Comisión Europea (2002, septiembre). UE-Mercosur : la Commission européenne adopte un Programme régional de soutien à une intégration plus poussée du Mercosur », Bruxelles, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_02_1376

Comisión Europea (2007, mayo). Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, Bruselas <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0281&from=EN>

Comisión Europea, (2010, diciembre). Comercio, crecimiento y asuntos mundiales La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2010) 612/4, Bruselas.

Comisión Europea, (2016, mayo). Comprehensive Free Trade Agreement with Mercosur - Potential gains for the EU, Bruselas

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/may/tradoc_154559.pdf

Comisión Europea, (2017, julio) EU draft textual proposals related to agriculture in trade part of EU-MERCOSUR Association Agreement, Bruselas

Comisión Europea, (2019, junio). La UE y el Mercosur llegan a un acuerdo en materia de comercio, Comunicado de prensa, Bruselas

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155480.pdf

Comisión Europea, (2019, junio). Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur, Acuerdo de principio, Bruselas,

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158249.pdf

Comisión Europea, (2019, julio) EU-Mercosur trade agreement: the agriculture factsheet, Bruselas https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158059.pdf

Comisión Europea, (2019, julio) EU-Mercosur trade agreement - Food safety, Bruselas,

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157956.pdf

Comisión Europea, (2019, julio) EU-Mercosur trade agreement - Key facts, Bruselas

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157954.pdf

Comisión Europea, (2019, julio) EU-Mercosur trade agreement - sustainable development – factsheet, Bruselas

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157957.pdf

Comisión Europea, (2019, julio) Accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur - Fiche pays: France, Bruselas

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158072.pdf

Comisión Europea, (2019, julio) Civil Society Dialogue - Meeting On The Eu-Mercosur Trade Agreement, Bruselas

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/august/tradoc_158315.pdf

Comisión Europea, (2019, julio), Text of the EU-Mercosur trade agreement: Sanitary and phytosanitary measures, Bruselas

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158155.%20Sanitary%20and%20Phytosanitary%20Measures.pdf

Comisión Europea, (2019, julio), Text of the EU-Mercosur trade agreement: Customs and trade facilitation, Bruselas

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158151.%20Customs%20and%20Trade%20Facilitation.pdf

Comisión Europea, (2020). European Union, Trade in Goods with Mercosur 4,

« Trading with Mercosur » Directorate General for Trade, Eurostat

https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf

Gobierno Francés (2019, Julio), Installation de la Commission d'évaluation du projet d'accord entre l'Union européenne et le Mercosur, Communiqué de presse de M.

Edouard Philippe Premier Ministre, Paris

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/07/communique_de_presse_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_-_installation_de_la_commission_devaluation_du_projet_daccord_entre_lunion_europeenne_et_.pdf

OMC, (2019, julio). Union européenne – mise en œuvre d'obstacles non tarifaires visant les produits agricoles, *Conseil du commerce et des marchandises*, G/C/W/767

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/G/C/W767.pdf>

Parlamento Europeo (1999): El proceso de asociación interregional de la UE con el Mercosur y Chile y su impacto en el sector agroalimentario de la UE, Luxemburgo, Dirección de Estudios del Parlamento Europeo, octubre, documento 131 (ES), p. 185.

INFORMES

University Of Manchester (2009), Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) of the Association Agreement under negotiation between the European Community and Mercosur, Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report, March 2009, 161p.

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/april/tradoc_142921.pdf

London School Of Economics And Political Science (2019), Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, 253p.

http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf

Burrell, A., E. Ferrari, A. Gonzalez Mellado, M. Himics, J. Michalek, S. Shrestha And B. Van Doorslaer (2011) : Potential EU-Mercosur Free Trade Agreement: Impact Assessment – Volume 1: Main results, European Commission EUR 25011 EN – Joint Research Centre, 140 p.

[https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC67394/ipts%20potential%20eu-mercotur%20free%20trade%20agreement%20v1\(online\).pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC67394/ipts%20potential%20eu-mercotur%20free%20trade%20agreement%20v1(online).pdf)

Boulangier, P., Dudu, H., Ferrari, E., Himics, M., and M'barek, R.; Cumulative economic impact of future trade agreements on EU agriculture; EUR 28206 EN; doi:10.2788/194880

Greenpeace France (2019) : Mordue de viande. L'Europe alimente la crise climatique par son addition au soja, 48 p.

[:https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2019/06/hooked_on_meat_FR_web.pdf?_ga=2.35473826.2080113329.1573471774-359402289.1573471774](https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2019/06/hooked_on_meat_FR_web.pdf?_ga=2.35473826.2080113329.1573471774-359402289.1573471774)

Institut Veblen, Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, (2019) : Un Accord perdant-perdant: Analyse préliminaire de l'accord de commerce entre l'Union européenne et le Mercosur, 43 p. http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/publications/analyse_accord_ue_mercosur_fnh_veblen.pdf

Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales. (2004). “Estado de situación de las negociaciones”, Boletín n°29, 31, INAI Buenos Aires

<http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%C3%ADn%2029.pdf#page=1>

<http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%C3%ADn%2031.pdf#page=1>

TRATADOS

Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común, 26 de marzo 1991

<https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>

Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra -

Declaración conjunta sobre el diálogo político entre la Unión Europea y el Mercosur, 15 de diciembre 1995 [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996A0319(02)&from=ES)

[content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996A0319\(02\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996A0319(02)&from=ES)

PRENSA & NOTICIAS

Miguel González (2010, mayo). Francia se opone a desbloquear la negociación con Mercosur, *El País*

https://elpais.com/diario/2010/05/07/internacional/1273183206_850215.html

Agencia AP (2011, octubre) « Merkel dice que impulsará tratado de libre comercio UE-Mercosur » *LA VOZ* [https://www.lavoz.com.ar/noticias/mundo/merkel-dice-que-](https://www.lavoz.com.ar/noticias/mundo/merkel-dice-que-impulsara-tratado-libre-comercio-ue-mercosur)

[impulsara-tratado-libre-comercio-ue-mercosur](https://www.lavoz.com.ar/noticias/mundo/merkel-dice-que-impulsara-tratado-libre-comercio-ue-mercosur)

EFE (2018, Febrero), « Macron y las "líneas rojas" en el TLC UE-Mercosur, *El*

País <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/macron-lineas-rojas-tlc-ue-mercosur.html>

L'Orient Le Jour (2018, enero). Mercosur: Macron rencontre Macri pour lui exposer les "lignes rouges" de la France [https://www.lorientlejour.com/article/1096322/mercosur-](https://www.lorientlejour.com/article/1096322/mercosur-macron-rencontre-macri-pour-lui-exposer-les-lignes-rouges-de-la-france.html)

[macron-rencontre-macri-pour-lui-exposer-les-lignes-rouges-de-la-france.html](https://www.lorientlejour.com/article/1096322/mercosur-macron-rencontre-macri-pour-lui-exposer-les-lignes-rouges-de-la-france.html)

Efe, Río De Janeiro, (2019, agosto). Macron acusa a Bolsonaro de mentir y no apoyará el acuerdo EU-Mercosur *La Vanguardia*

<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190823/464214543423/macron-acusa-bolsonaro-mentir-no-apoyara-acuerdo-union-europea-mercosur-irlanda-francia.html>

Le Sillon Belge (2019, Julio) : Accord UE-Mercosur: vers un sacrifice de l'agriculture européenne [https://www.sillonbelge.be/4501/article/2019-07-01/accord-ue-mercosur-](https://www.sillonbelge.be/4501/article/2019-07-01/accord-ue-mercosur-vers-un-sacrifice-de-lagriculture-europeenne)

[vers-un-sacrifice-de-lagriculture-europeenne](https://www.sillonbelge.be/4501/article/2019-07-01/accord-ue-mercosur-vers-un-sacrifice-de-lagriculture-europeenne)

Le Monde avec AFP, (2019, julio), «La France n'est « pour l'instant pas prête à ratifier » l'accord de libre-échange avec le Mercosur, *Le*

Monde https://www.lemonde.fr/international/article/2019/07/02/la-france-n-est-pour-l-instant-pas-prete-a-ratifier-l-accord-de-libre-echange-avec-le-mercotur_5484406_3210.html

Laurence Girard, Rémi Barroux et Olivier Faye (2019, julio). Après l'accord de libre-échange avec le Mercosur, Macron critiqué par les écologistes comme par les agriculteurs, *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/07/01/emmanuel-macron-sous-le-feu-croise-des-opposants-au-traite-de-libre-echange-avec-le-mercotur_5483763_3244.html

Communiqué de Presse JA+FNSEA (2019, julio). La France dit NON au Mercosur Une décision de sagesse. https://www.fnsea.fr/wp-content/uploads/2019/08/20190823_CP-FNSEA-JA_mercotur.pdf

Roberto Samora (2019, noviembre). Brazil farmers push traders to end Amazon soy moratorium, *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-brazil-soybeans-moratorium/brazil-farmers-push-traders-to-end-amazon-soy-moratorium-idUSKBN1XF2J6>

Federico Rivas Molina (2020, abril). La retirada parcial de Argentina congela Mercosur, *El País*. <https://elpais.com/internacional/2020-04-25/la-retirada-parcial-de-argentina-congela-mercotur.html>