

Acuerdo UE-Mercosur: una oportunidad estratégica de primer orden para la Unión Europea y América Latina

Antoni Estevadeordal | Resident Fellow. Georgetown Americas Institute (Universidad de Georgetown, Washington DC) | @EstevadeordalA 

Ernesto Talvi | Investigador sénior asociado, Real Instituto Elcano | @ernesto_talvi 

Alejandro Werner | Director fundador del Georgetown Americas Institute (GAI) | @alejandrowerne7 

Tema

La ratificación del acuerdo UE-Mercosur no es un fin en sí mismo sino el punto de partida para un proyecto más ambicioso que servirá a los intereses estratégicos y económicos de la UE y América Latina.

Resumen

Si el acuerdo UE-Mercosur llega a buen puerto, la UE tendrá acuerdos con un 94% del PIB de América Latina, comparado con un 44% de EEUU y 14% de China. Se trataría de un logro nada desdeñable, ya que la UE sería la potencia mundial con una mayor presencia y vínculos más profundos con la región.

El acuerdo UE-Mercosur sería además el trampolín para una integración UE-América Latina más ambiciosa y profunda y la vía para impulsar una integración intrarregional en América Latina, un objetivo que ha sido esquivo desde hace décadas.

El acuerdo UE-Mercosur es una oportunidad trascendental para que ambas regiones ahonden en su cooperación y compromiso. La ocasión es propicia y el momento es ahora.

Análisis

La década de 2020 podría ser un periodo que acabemos recordando como el inicio de una nueva fase de integración económica de América Latina y el Caribe (ALC). Los paralelismos con mediados de los 90 son importantes, ya que la región podría estar enfrentando un momento crucial similar 30 años después.

La arquitectura comercial mundial atraviesa cambios fundamentales, incluso antes de la pandemia y tensiones geopolíticas recientes tras [la invasión de Ucrania](#). Tras la crisis financiera mundial surgió el debate sobre si se entraba en una nueva fase de desglobalización. El debate giraba en torno a las consecuencias políticas de, entre otros factores, [el auge de China](#), la reducción de la brecha salarial entre países desarrollados y en desarrollo, las secuelas políticas del reparto desigual de los beneficios del comercio

y la integración y, por último, la digitalización y automatización de los procesos productivos. La **pandemia** y las tensiones geopolíticas aceleraron esas tendencias y centraron la atención en la necesidad de contar con cadenas de valor resilientes, rápidas y seguras: ubicar la producción de bienes, servicios e insumos estratégicas en zonas geográficas confiables, y garantizar el suministro de productos básicos.

Los gobiernos están reaccionando a estas tendencias reajustando sus estrategias de integración económica a sus principales objetivos geopolíticos y de seguridad. Las grandes potencias económicas están adaptando sus instrumentos de política comercial, desde la “**autonomía estratégica**” de la Unión Europea (UE) a la “política comercial centrada en los trabajadores”, de **Estados Unidos** (EEUU), mientras **China se reorienta** hacia una “economía nacional centrada en el mercado interno”.

Con el debilitamiento del multilateralismo (la Organización Mundial del Comercio-OMC es una de sus víctimas), la arquitectura del comercio mundial está transformándose en un marco más fragmentado para los acuerdos de comercio e inversiones. Esto ha generado grandes expectativas en torno a la reconfiguración de las cadenas mundiales de valor, con el *reshoring* y el *nearshoring* de los empleos manufactureros y de servicios. La preocupación por la seguridad nacional ha añadido al discurso sobre las cadenas de valor mundiales algunos términos como *friendshoring* o *alliedshoring* para reducir al mínimo posible el riesgo de futuras interrupciones o de que surjan problemas con los derechos de propiedad intelectual.

Los **principales socios comerciales** de América Latina han propuesto nuevas iniciativas para la región. En la Cumbre de las Américas de 2022, celebrada en Los Ángeles, el presidente Joe Biden presentó la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas (en inglés, APEP) y el Senado de EEUU está estudiando un proyecto de ley sobre la Alianza de las Américas (*Americas Act*). La UE ha incluido una “Nueva agenda para América Latina y el Caribe” entre sus iniciativas para 2023, en el contexto de “Una Europa más fuerte en el mundo”. Mientras, China se ha seguido expandiendo, abriéndose a nuevos tratados comerciales.

En un mundo cada vez más definido por alianzas regionales y geopolíticas, más proteccionistas y antagónicas entre sí, la dimensión geopolítica podría aflorar como una fuerza primordial para la integración intrarregional y global de ALC. América Latina podría convertirse en un actor de primer orden en este nuevo contexto. Pero, en tanto se perfila esta nueva arquitectura, la región carece de una visión coherente para promover una estrategia de integración hemisférica y mundial. En esta sección se apunta a que el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur puede servir de catalizador para transformar la dinámica de la integración regional.

1. Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur: estado de situación¹

Tras el punto muerto de las negociaciones del Acuerdo de Asociación en 2006 y 2012, la UE y el Mercosur las reactivaron en mayo de 2016. El 28 de junio de 2019, tras casi 20 años de negociaciones, [el Mercosur y la UE alcanzaron un “principio de acuerdo”](#) para cerrar un tratado comercial de gran alcance, mientras que, un año más tarde acordaron los pilares de diálogo político y cooperación.

Si bien las negociaciones han concluido, sigue habiendo algunos escollos para su firma y ratificación. La mayoría de las trabas proceden del lado europeo, sobre todo en relación con aspectos medioambientales y la amenaza competitiva de las exportaciones del Mercosur para los productores agrícolas. Pese a que el tratado comercial UE-Mercosur incluye un capítulo detallado y vinculante con disposiciones actualizadas sobre desarrollo sostenible, la normativa medioambiental recién promulgada por la UE puede introducir normas que exigirían nuevas discusiones con los socios del Mercosur.

Todavía no se han resuelto numerosos asuntos políticos y jurídicos sobre el proceso de aprobación y ratificación. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur es un acuerdo mixto, que incluye un componente comercial y otros dos de diálogo político y cooperación. Por tanto, abarca competencias exclusivas de la UE y competencias compartidas entre la Comisión y los Estados miembros. Este segundo tipo de competencias requiere la ratificación del Parlamento Europeo y de los Estados miembros. En cambio, el comercio es competencia exclusiva de la UE y, en principio, el acuerdo comercial podría entrar en fase de aplicación provisional una vez lo ratifique el Parlamento Europeo. Asimismo, el pilar comercial del Acuerdo prevé la posibilidad de una aplicación bilateral, por lo que el Acuerdo podría entrar en vigor en cuanto lo aprueben el Parlamento Europeo y el Congreso o Parlamento de al menos uno de los países del Mercosur.

Pese a estos obstáculos y a las voces críticas, la mayoría de los observadores coincide en que el acuerdo ha cobrado impulso gracias a la apertura política de ambas partes. Entre los factores que han reabierto una ventana de oportunidad están la presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023, uno de cuyos objetivos es reforzar los lazos con América Latina; el nuevo gobierno de Lula (Brasil presidirá el Mercosur en el segundo semestre de 2023) con su nuevo enfoque de la deforestación en el Amazonas y la promesa de cumplir con los compromisos internacionales establecidos en el Acuerdo, entre ellos el Acuerdo de París; y, por último, las ramificaciones geopolíticas de la invasión de Ucrania. La próxima Cumbre UE-CELAC,

¹ El Acuerdo entre la UE y el Mercosur tiene una larga historia que se remonta a la década de 1990, cuando ALC barajaba distintas opciones para sus estrategias de integración regional y mundial. Ese debate derivó en 1995 en la elección de varias sendas paralelas por parte de ALC: a nivel mundial, la creación de la OMC ofreció un marco multilateral para negociar y regular las normas del comercio internacional; a nivel continental, la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) apuntó a una zona hemisférica de libre comercio; a nivel subregional, el protocolo de Ouro Preto propició que el Mercosur dejase de ser un área de libre comercio y se convirtiese en una unión aduanera; a nivel bilateral, en América del Norte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue un acuerdo pionero, el primero celebrado entre un país en desarrollo de ALC y los vecinos desarrollados del norte; y, por último, a nivel interregional, la UE y el Mercosur firmaron el Acuerdo marco interregional de cooperación que sigue rigiendo las relaciones económicas entre ambos bloques.

a celebrar en julio en Bruselas, será la primera prueba de fuego acerca de la voluntad política para aprovechar esta oportunidad.

Impulsar el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur es importante por dos motivos. Primero, porque es uno de los pocos acuerdos comerciales aún posibles con un gran potencial de creación de comercio, ya que los aranceles del Mercosur siguen siendo altos en muchos sectores (manufacturas, productos químicos, productos farmacéuticos, agricultura) y lo mismo ocurre en algunos sectores de la UE, (en especial, en agricultura). Ya no quedan muchas oportunidades en el mundo de generar un fuerte desarrollo del comercio a raíz de un acuerdo bilateral.

Segundo, los argumentos medioambientales y sociales de algunos países europeos, con intereses agroalimentarios, como Francia, los Países Bajos, Austria e Irlanda, no implican que la situación mejore si no se cierra el acuerdo. De hecho, es probable que el Acuerdo sea el mejor garante de que se respetará el Acuerdo de París y que se cumplirán los compromisos en cuanto a desarrollo sostenible, respeto de los derechos laborales, comunidades indígenas y al papel de control activo por parte de la sociedad civil.

Renunciar al Acuerdo supone renunciar a una gran oportunidad económica y a numerosas garantías medioambientales y sociales que de otro modo no existirían. Ahora bien, además de estas ventajas económicas, sociales y medioambientales, el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur podría servir de catalizador para impulsar con una visión renovada la estrategia de integración de ALC.

2. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur como ventaja estratégica para la UE: el que pega primero, pega dos veces

Si el Acuerdo UE-Mercosur llega a buen puerto, la UE tendrá acuerdos con todos los países de ALC a excepción de Bolivia y Venezuela, y será la primera en tener la ventaja de acceder al mercado regional de ALC en su integridad (Figura 1). Se trata de un logro nada desdeñable, ya que la UE sería la potencia mundial con una mayor presencia y con los vínculos más profundos con la región. EEUU y China ni siquiera han entablado negociaciones con el Mercosur.

Los acuerdos UE-ALC serían los primeros en incluir los pilares de diálogo político y cooperación, que no aparecen en acuerdos similares de ALC con EEUU y China.² La puesta en marcha conjunta de un pilar comercial, uno político y otro de cooperación enviará un mensaje contundente al resto de ALC al reconocer que la liberalización del comercio no es más que una condición necesaria, pero no una estrategia suficiente, para cosechar los beneficios de la integración económica.

El Acuerdo UE-Mercosur crearía un mercado entre la UE y América Latina de más de 770 millones de personas, mayor que el del acuerdo UE-Japón, firmado en 2018 (630

² China también ha utilizado TLC para incluir mecanismos de cooperación en el marco de la “iniciativa de la franja y de la ruta”.

millones), y un PIB combinado de 18 billones de euros, apenas por debajo de Japón (19,5 billones de euros). Además, podría ser la vía de salida para una integración intrarregional más ambiciosa, objetivo difícil de conseguir desde hace muchas décadas. La presencia de un socio externo como la UE podría resultar fundamental para desarrollar esta agenda inconclusa. La red de acuerdos comerciales de ALC es un tesoro por descubrir, únicamente a la espera de que un socio externo lo haga.

Figura 1. Acuerdos comerciales de ALC con UE-EEUU-China

	Países socios	Tipo de acuerdo	Año	Estado	% dl PIB de ALC
UE	México	EPA	2000*	Bajo negociación	55%
	Chile	EPA	2002*	Bajo negociación	
	CARIFORUM	EA	2008	En vigor	
	América Central	AA	2012	En vigor	
	Colombia	FTA	2013	En vigor	
	Ecuador	FTA	2013	En vigor	
	Perú	FTA	2013	En vigor	
	MERCOSUR	AA	2019	Bajo negociación	
EEU U	Chile	FTA	2004	En vigor	44%
	CAFTA-DR	FTA	2004	En vigor	
	Perú	TPA	2009	En vigor	
	Colombia	TPA	2012	En vigor	
	Panamá	TPA	2012	En vigor	
	USMCA	FTA	2018	En vigor	
Chin a	Chile	FTA	2005	En vigor	14%
	Perú	FTA	2009	En vigor	
	Costa Rica	FTA	2011	En vigor	
	El Salvador	FTA	2023	Bajo consideración	
	Ecuador	FTA	2023	Bajo rectificación	

Notas: [*] Acuerdo de modernización en fase de negociación (UE-México) y ratificación (UE-Chile).

AAE: acuerdo de asociación económica.

AA: acuerdo de asociación.

TLC: tratado de libre comercio.

APC: acuerdo de promoción comercial.

El CARIFORUM incluye las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.

El Mercosur incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Centroamérica incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

El DR-CAFTA incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana.

T-MEC (México, EEUU y Canadá): acuerdo de modernización del TLCAN (en vigor desde 1994).

3. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur como espaldarazo fundamental para la integración intrarregional de ALC

Una estrategia regional coherente, centrada en profundizar la integración entre países de la UE y ALC vinculados a través de un TLC, es la mejor manera de canalizar el impulso que generaría un Acuerdo UE-Mercosur para movilizar a los países de ALC hacia una convergencia de los TLC existentes.³ Esta agenda no es ideológica, sino sumamente pragmática, al aprovechar los avances de los últimos 20 años hacia un sistema más coherente que fomente el desarrollo de cadenas de valor regionales modernas y sofisticadas y reduzca los costes e incertidumbres del comercio.

Muchos países de la región son pequeños, pero como parte de una economía hemisférica más amplia e integrada pueden atraer inversiones y participar en las cadenas regionales de valor, amén de beneficiarse de los éxitos del hemisferio en su conjunto. Un enfoque pragmático consistiría en interconectar y aumentar la eficiencia de la red de los tratados comerciales ya existentes en la región.

Hay muchas vías técnicas para trabajar en la convergencia y armonización de las normas comerciales existentes en los acuerdos de la UE con países caribeños, centroamericanos, andinos y (en el futuro) del Mercosur. Por ejemplo, fomentar la acumulación cruzada de normas de origen de los distintos acuerdos, con especial hincapié en la armonización de estándares y en implantar procesos regulatorios más transparentes y predecibles y procedimientos de facilitación del comercio que permitan una mayor circulación transfronteriza de bienes y servicios, o bien en los nuevos ámbitos de la normativa sobre comercio digital. La clave para hacer avanzar esta agenda será que Brasil y México se convengan de que seguir esa dirección redundará en un beneficio mutuo. Cabe destacar que, mientras tanto, otras regiones están explorando estrategias similares de integración megarregional, como son, por sus siglas en inglés, el RCEP o el CPTPP en Asia y el Pacífico o el AfCFTA en África.⁴

4. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur como ancla externa para modernizar y fortalecer el proyecto Mercosur

La Cumbre del Mercosur de 2021, en la que celebraba su 30 aniversario, dejó claras las distintas visiones de los presidentes de los países del bloque sobre la integración y su posible futuro. Dos cuestiones suscitaron una especial división: la agenda exterior y la posibilidad de negociar acuerdos bilaterales; y, por el otro, la reforma del Arancel Externo Común.

El Acuerdo UE-Mercosur podría servir de ancla para resolver esas diferencias y fortalecer el proyecto Mercosur al aportar flexibilidad para negociar con los socios futuros y modernizar sus instrumentos a fin de que funcionen como un mecanismo eficaz

³ En línea con la propuesta de Estevadeordal y Talvi (2016), "Towards a New Trans-American Partnership" (brookings.edu), *Brookings Institution*.

⁴ RCEP (Asociación Económica Integral Regional); CPTTP (Asociación Transpacífico de Cooperación Económica); AfCFTA (Zona Continental Africana de Libre Comercio).

de integración para sus miembros. Una alternativa a las negociaciones bilaterales sería centrarse en conseguir “unidad con flexibilidad”. En el contexto del Acuerdo, podría significar que cada país miembro del Mercosur elija el momento en el que el acuerdo entre en vigor a nivel bilateral (previa aprobación parlamentaria o del Congreso correspondiente). Al mismo tiempo, el Acuerdo podría servir de palanca y oportunidad para modernizar el Mercosur al incorporar algunas normas del acuerdo con la UE.

5. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur como oportunidad de fortalecer la capacidad de negociación estratégica con EEUU y China

Al generar una competencia entre socios comerciales (EEUU, la UE y China), un Acuerdo UE-Mercosur reforzaría el poder negociador de América Latina en las negociaciones comerciales. Un avance estratégico de la UE en la región para fomentar una mayor integración económica y un mayor acceso a los mercados de ALC podría ser una baza para América Latina de cara a las negociaciones, ya que los eventuales socios intentarían ofrecer mejores condiciones para asegurarse un acuerdo comercial con la región.

Esta ventaja puede resultar útil a la hora de negociar condiciones más favorables para los países latinoamericanos como reducir las barreras comerciales e incrementar el acceso a los mercados. En particular, es posible acelerar la consolidación de un consenso político en EEUU a favor de una integración más profunda en ALC o aportar un nuevo ímpetu a la APEP, si bien reconociendo que este mecanismo no resulta suficiente para que EEUU se convierta en el principal socio estratégico de América Latina, que requeriría una plataforma más ambiciosa de integración comercial y económica.

El avance estratégico de la UE en ALC podría resultar de especial relevancia para la propia región, habida cuenta de las propuestas recientes de China de entablar negociaciones sobre un TLC con algunos países latinoamericanos en un futuro próximo (entre ellos, miembros del Mercosur). Como se ha argumentado, un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur también ayudará a fortalecer la integración regional en América Latina. Al crear un mercado más grande e interconectado, la región se convertiría en un socio comercial más atractivo y con un mayor poder de negociación para fijar las condiciones de los acuerdos.

Conclusiones

A medida que la geopolítica se impone al multilateralismo y va emergiendo una nueva arquitectura mundial del comercio, la culminación del Acuerdo UE-Mercosur podría acabar siendo, de forma paradójica tras 20 años de negociaciones, una movida estratégica fantástica tanto para la UE como para ALC y, sin lugar a duda, supondría un paso adelante importante al llevar a otro nivel las relaciones UE- ALC. En primer lugar, el Acuerdo UE-Mercosur daría a la UE la ventaja inicial de ser pionera en ALC al convertirse en la potencia mundial con mayor presencia y vínculos más profundos en la región. En segundo lugar, el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur sería fundamental para hacer realidad la esquiiva integración intrarregional de ALC al comprometer a sus

países en un proceso de convergencia entre los distintos TLC con la UE. La presencia de un socio externo como la UE podría resultar crucial para entretejer la red de acuerdos comerciales de ALC. Es un premio a la espera de que un socio externo dé el primer paso. En tercer lugar, el Acuerdo UE-Mercosur haría las veces de ancla externa para fortalecer y modernizar el proyecto Mercosur. Por último, el Acuerdo UE-Mercosur reforzaría el poder de negociación de ALC en un mundo caracterizado por la competencia geopolítica entre las principales potencias. Es una oportunidad trascendental para que ambas regiones ahonden en su cooperación y compromiso. La ocasión es propicia y el momento es ahora.