



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LOS ESFUERZOS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA
ESTABLECER UNA ASOCIACIÓN INTERREGIONAL
CON EL MERCADO COMÚN DEL SUR:
UN INTERÉS VARIABLE PERO DURADERO**

TESIS

que para optar al título de

Licenciado en Relaciones Internacionales

presenta

Uriel Trinidad Hernández

Directora de tesis: Érika Ruiz Sandoval

Ciudad de México, 2025

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi familia, especialmente a mis padres, Ana y Fidencio, cuyos sacrificios fueron indispensables para la conclusión de este trabajo y de mis estudios universitarios. Gracias por enseñarme el valor del trabajo y la perseverancia. Agradezco a mi abuelo, Alfonso, así como a mis tíos Adolfo, Alfonso, Flor, Herminia, Juan, Marisol y Virginia, por sus palabras de aliento y celebrar siempre mis logros.

Agradezco a los profesores cuyas enseñanzas fueron trascendentales para mi formación: Alice Krozer, por mostrarme los primeros pasos de la investigación en ciencias sociales; a Luis Aboites, por enseñarme una visión diferente para examinar el pasado; a Ximena Medellín, cuyas clases de derecho internacional me hicieron vacilar sobre la carrera que había elegido; a Beatriz Zepeda, por compartir su conocimiento sobre las múltiples esferas de la gobernanza internacional y, por ende, los diferentes caminos profesionales en mi horizonte; a Victor Arriaga, por nutrir las discusiones académicas con una mirada práctica de la política exterior, y a Ana Covarrubias, por motivarme a elevar la complejidad de mis análisis. Finalmente, a Érika Ruiz, quien no solo dirigió impecablemente esta investigación, sino que también me enseñó todo lo que sé sobre la integración europea y la buena escritura. Gracias por el tiempo, la energía y la confianza depositadas en mí.

Agradezco a las amistades que hicieron de la universidad una etapa más amena: a María, la mejor compañera de clase y amiga, con quien compartí momentos alegres, difíciles y la aspiración de volvernos grandes internacionalistas; a Víctor, por su apoyo incondicional durante los momentos de transformación; a Alonso, Jocelyn e Isaac, por

escuchar, animar y ayudarme a disfrutar las rutinas monótonas, así como a las amistades de Veracruz que han seguido en mi vida a pesar de la distancia y los años.

Por último, agradezco a El Colegio de México y a la educación pública de calidad, pues me permitieron adquirir las habilidades de pensamiento crítico con las que interrogo cotidianamente la realidad que me rodea, al mismo tiempo que me prepararon para emprender retos y experiencias que en un inicio eran solo un sueño. Espero poder contribuir, desde la trinchera a la que me lleve el tiempo, a mejorar el bienestar de la sociedad mexicana, la cual ya invirtió por años en mí.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. EL INTERREGIONALISMO Y EL ESTUDIO DE LAS NEGOCIACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR	8
INTERREGIONALISMO: CONCEPTOS, TIPOLOGÍA Y FUNCIONES	8
LA DISCUSIÓN ACADÉMICA SOBRE LAS NEGOCIACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR	11
LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE ECLÉCTICO	17
II. EL INICIO DE LAS NEGOCIACIONES (2000 - 2004)	20
LOS ANTECEDENTES: EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA HACIA MERCOSUR	20
COMIENZO DE LAS NEGOCIACIONES PARA ESTABLECER LA ASOCIACIÓN INTERREGIONAL	27
LA PRIMERA DESILUSIÓN	31
ANÁLISIS DE VARIABLES.....	34
III. EL ESTANCAMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES (2005 – 2014)	38
ENTRE LA INERCIA Y LAS MOTIVACIONES POLÍTICAS	39
EL SEGUNDO INTENTO ESPAÑOL DE LLEVAR A BUEN PUERTO LAS NEGOCIACIONES	47
ANÁLISIS DE VARIABLES.....	54
IV. EL ACUERDO EN PRINCIPIO (2015 – JUNIO DE 2019).....	57
EL CAMINO HACIA EL ACUERDO EN PRINCIPIO	57
ANÁLISIS DE VARIABLES.....	69
V. ENTRE LA FIRMA, RATIFICACIÓN O RENEGOCIACIÓN (JUNIO DE 2019 – JUNIO DE 2024)	72
LA INTENSIFICACIÓN DEL DEBATE ALREDEDOR DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN INTERREGIONAL.....	72
ANÁLISIS DE VARIABLES.....	86
REFLEXIONES FINALES.....	89

INTRODUCCIÓN

En 1995, la Unión Europea (UE) firmó el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el Mercado Común del Sur (Mercosur), documento en el que se establecieron las bases de una futura asociación interregional. Así, en 2000, la UE empezó a negociar con Mercosur para establecer una asociación basada en tres pilares: uno comercial, otro de diálogo político y el tercero de cooperación¹. Sin embargo, el devenir de las negociaciones mostró un ritmo irregular, pues continuaron hasta 2004 y luego se estancaron. Fue hasta 2016 que las conversaciones recobraron vitalidad y en 2019 la UE y Mercosur llegaron a un acuerdo en principio, pero desde entonces han surgido voces en Europa que se oponen a la firma y ratificación del acuerdo, por lo que exigen que las partes regresen a la mesa de negociación.

Conviene notar que, si bien la UE no ha logrado un acuerdo con Mercosur sobre la totalidad de los asuntos contenciosos durante casi veinticuatro años, eso no ha hecho que los europeos declaren las conversaciones como terminadas. A raíz de esa dualidad, esta investigación responde a la pregunta de por qué la Unión Europea no pudo establecer una asociación interregional con el Mercado Común del Sur durante el período 2000 – junio de 2024 y por qué mantuvo las negociaciones.

Este planteamiento es necesario porque, aunque existe un número considerable de estudios que brindan explicaciones sobre por qué las negociaciones no han llegado a buen puerto (donde se suele señalar la oposición de algunos grupos en la UE a la dimensión de libre comercio que implica el acuerdo, sobre todo por parte de la coalición agrícola-

¹ “Primera reunión del Comité de Negociaciones Birregionales Mercosur-Unión Europea”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 7 de abril de 2000.

ganadera², organizaciones medioambientales y sindicatos³), estos no suelen incluir un examen sistemático de las razones por las cuales la UE ha tenido un interés variable, pero duradero, en el establecimiento de una asociación económica y política con Mercosur.

El argumento que orienta esta investigación tiene dos partes. Primero, se parte de la premisa de que la prospectiva de un acuerdo de libre comercio entre la UE y Mercosur, la dimensión más controvertida de la asociación interregional genera una distribución asimétrica de costos y beneficios, lo cual ha causado la movilización de actores económicos y sociales en Europa que han impuesto límites al margen de negociación de la Comisión Europea. Segundo, el desarrollo histórico de las negociaciones sugiere que la UE tiene intereses más allá de los comerciales con respecto a Mercosur, lo cual ha contribuido a que perdure la negociación en el tiempo. Esos intereses se vinculan con las funciones que puede desempeñar el interregionalismo, como responder a cambios internacionales en la distribución de poder, la construcción de instituciones en Mercosur y la coordinación de posiciones en foros multilaterales, así como influir en la formación de identidades colectivas.

El análisis se centra en la UE y sólo de manera secundaria en Mercosur, puesto que es en el bloque europeo donde más se ha politizado el tema. Además, es pertinente notar que, dado que las razones que han dificultado e impulsado a la UE a lograr un acuerdo con Mercosur tienen particularidades en los diferentes momentos de la negociación, la pregunta de investigación se responde mediante un análisis comparado de cuatro períodos: el

² José Antonio Sanahuja y Jorge Damián Rodríguez, “Veinte años de negociaciones Unión Europea - Mercosur” (Documento de trabajo núm. 13, Fundación Carolina, Madrid, 2019), 14.

³ Gerardo Caetano, “Analysis and foresight of the European Union-Mercosur Association Agreement” (Documento de trabajo núm. 4, Fundación Carolina-Fundación EU-LAC, 2022), 13.

primero de 2000 a 2004, el segundo de 2005 a 2014, el tercero de 2015 a junio de 2019 y el cuarto de junio de 2019 a junio de 2024.

La metodología utilizada en esta investigación fue el análisis documental. La selección de esta técnica de investigación respondió al hecho de que la revisión de los documentos elaborados por las diferentes instituciones de la Unión Europea es la mejor vía para comprender las visiones de la UE sobre las dificultades e incentivos alrededor de las negociaciones con el grupo sudamericano, así como la evolución de estas percepciones. Estas perspectivas fueron contrastadas con las apreciaciones de algunos Estados europeos y actores de la sociedad civil interesados en las negociaciones mediante el examen de los documentos que produjeron en los últimos años, por lo que también se consultaron notas periodísticas, sitios de internet, comunicados de prensa, artículos académicos y documentos de trabajo, entre otros materiales.

De esta manera, la búsqueda y selección de documentos se realizó de acuerdo con un procedimiento sistematizado. Posteriormente, se interpretaron los materiales mediante el análisis temático, labor que consistió en las siguientes etapas: codificación abierta, donde se examinó la información de los textos y se elaboraron categorías descriptivas, con el objetivo de explorar todas las posibilidades derivadas del análisis inductivo de los datos y permitir el asombro (aunque desde esta fase se utilizaron algunas categorías derivadas del marco teórico); luego, en la codificación teórica se identificaron patrones y relaciones entre los datos, lo cual sirvió para agrupar categorías descriptivas en conceptos del marco teórico u otros que pudieran surgir en el curso de la investigación, y, finalmente, se reconstruyó una historia que presenta relaciones entre categorías y sus cambios en el tiempo.

Como resultado, el trabajo se estructura en seis apartados. En el primer capítulo se presenta una revisión de literatura y el marco teórico con el objetivo de enmarcar las negociaciones de la UE con Mercosur en las discusiones académicas sobre el interregionalismo, así como identificar las posibles variables que han influido en el desarrollo de las negociaciones entre ambos bloques regionales.

Por esa razón, primero se brinda un panorama general sobre la noción del interregionalismo, su evolución desde la mitad del siglo XX y las diferentes formas en que se presenta, así como las funciones que desempeñan los arreglos interregionales para la gobernanza internacional y los Estados. Luego se exponen las investigaciones que han estudiado directamente los esfuerzos de la UE para establecer una asociación con Mercosur, así como sus principales contribuciones analíticas. A partir de eso, se presentan las variables que se utilizaron para orientar el análisis de los documentos, aunque esta labor no excluyó la posibilidad de encontrar otros elementos con carácter explicativo.

Los capítulos posteriores corresponden a un momento diferente de la trama, por lo que en el segundo capítulo se expone el primer período de negociaciones que empezó en 2000 y terminó en 2004. En este capítulo se explican los intereses que tenía la UE en establecer una asociación con Mercosur que incluyera la liberalización comercial y un diálogo político reforzado, así como mejores políticas de cooperación; al mismo tiempo, se identifican los obstáculos que enfrentaron las instituciones europeas para lograr un acuerdo con su contraparte durante estos años.

Esta sección, a su vez, se compone de tres partes. La primera de ellas permite que el lector comprenda los elementos que influyeron en el diseño de la estrategia europea de acercamiento a América Latina y Mercosur durante la segunda mitad de la década de 1990,

a la vez que muestra las diferentes posiciones de algunos Estados europeos ante la propuesta de liberalizar los intercambios con Mercosur. La segunda sección exhibe cómo se desarrollaron los primeros meses de negociación y la tercera ayuda a entender por qué la UE no logró un acuerdo en octubre de 2004, así como el papel de España como promotor de las relaciones entre la UE y Mercosur.

El tercer capítulo comprende el período que inició en 2005 y terminó aproximadamente en 2014, durante el cual no hubo un avance significativo en las negociaciones. Por esa razón, la finalidad del capítulo es analizar los factores que contribuyeron al estancamiento de las conversaciones, así como las razones por las cuales la UE no descartó por completo la posibilidad de lograr un acuerdo.

Esta sección examina qué validez seguían teniendo los incentivos que en un principio llevaron a los europeos a la mesa de negociación con el bloque sudamericano. Además, explica la aparición de elementos que representaron obstáculos adicionales para que la UE encontrara una solución de compromiso con Mercosur, como la ampliación de la Unión hacia el este y la crisis del euro, así como el cambio cualitativo de la relación entre la UE y Brasil.

El cuarto capítulo comprende los años 2015 –junio de 2019 y desarrolla el conjunto de circunstancias que permitieron a la UE alcanzar un acuerdo en principio con Mercosur, así como las dificultades que enfrentó en ese proceso. Por lo tanto, primero se explora la constelación de actores que se oponían a la conclusión del acuerdo interregional durante estos años y cómo esos intereses se reflejaron en la posición de diferentes países en el Consejo de la Unión Europea.

Posteriormente, se analiza si los objetivos que perseguía la UE a principios del siglo XX persistieron o, por el contrario, evolucionaron ante fenómenos internos o internacionales, como el aumento de los cuestionamientos al orden multilateral con la llegada de Donald Trump a la Presidencia estadounidense. Asimismo, se presta especial atención a las gestiones de España para lograr el acuerdo.

El quinto capítulo proporciona una mirada panorámica sobre lo que ocurrió después del acuerdo en principio, por lo que reconstruye la historia entre junio de 2019 y junio de 2024 con la finalidad de identificar los factores que obstaculizaron la firma y ratificación del acuerdo, así como las fuerzas que lo defendieron.

Este apartado describe el cambio cualitativo que ocurrió en la trama, ya que la perspectiva de que podía ocurrir la firma y posterior ratificación del acuerdo ocasionó una mayor movilización de aquellos actores que se oponían a la conclusión exitosa de la asociación interregional. Asimismo, este apartado incluye una reflexión sobre las razones que motivaron a los actores europeos que todavía seguían interesados en establecer la asociación con Mercosur.

Finalmente, el último capítulo de este trabajo evalúa el efecto que tuvieron los conflictos distributivos, el posible uso de las negociaciones por parte de la UE para alcanzar objetivos ligados al interregionalismo y el papel de España sobre el desarrollo de las negociaciones con Mercosur durante casi veinticuatro años; además, presenta otras variables que influyeron en ese proceso y que fueron descubiertas durante el análisis documental. Es este análisis el que responde de manera completa la pregunta de investigación planteada al inicio.

De esta forma, el lector conocerá la evolución de cada una de las variables a lo largo de todo el período examinado, así como las formas en que estas interactuaron. Asimismo, el último apartado ofrece una oportunidad para brindar algunos comentarios sobre la forma en que este estudio de caso ayuda a comprender algunos aspectos relacionados con los intereses de la Unión Europea y su funcionamiento como un actor *sui generis* en el sistema internacional.

I. EL INTERREGIONALISMO Y EL ESTUDIO DE LAS NEGOCIACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR

Este capítulo tiene como finalidad identificar las principales aportaciones académicas sobre las negociaciones comerciales entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (Mercosur), con la finalidad de ubicar este trabajo de investigación en la discusión existente y presentar la perspectiva analítica que sirvió para examinar y comparar los diferentes momentos de la negociación. Los hallazgos de esta revisión se presentan en tres partes. Primero, dado que se asume en esta investigación que las negociaciones entre la UE y Mercosur representan una relación interregional, se exponen las diferentes contribuciones teóricas sobre el interregionalismo, lo cual sirve para identificar conceptos centrales y una tipología útil para entender las formas y funciones de este fenómeno. Después se presentan algunos trabajos que se han enfocado de manera específica en desentrañar los diferentes aspectos relacionados con las negociaciones comerciales entre ambos bloques regionales. Por último, se explica la forma en que estas contribuciones académicas ayudaron a definir las variables con las que se analizaron y compararon los diferentes períodos de la negociación.

Interregionalismo: conceptos, tipología y funciones

Antes de elaborar sobre el interregionalismo, conviene precisar qué se entiende por región y regionalismo en este trabajo. Si bien uno puede asociar el concepto de región a una zona geográfica determinada, lo cierto es que las regiones no representan unidades territoriales concretas y no hay criterios objetivos para definir sus límites, sino que son construcciones

políticas y sociales⁴. A partir de esa consideración, el regionalismo alude a un proceso dirigido por los Estados por medio del cual construyen y desarrollan instituciones de alcance regional, es decir, un conjunto de normas y procedimientos que constriñen la conducta de los actores, definen las expectativas e influyen sobre sus preferencias e identidades⁵. Conviene notar, además, que el regionalismo alude a arreglos con diferentes niveles de institucionalización, pues incluye casos de cooperación interestatal, construcción de regímenes e, incluso, la creación de organizaciones intergubernamentales y supranacionales⁶. Por su parte, esto suele estar acompañado de un proceso de regionalización, entendido como el conjunto de los intercambios e interdependencias que promueven actores no estatales en una región determinada⁷.

Fue a partir de los estudios y nacientes teorías sobre el regionalismo que se empezó a reflexionar sobre los contactos que tienen las regiones con otras partes del mundo y sus consecuencias; de este modo, se empezó a utilizar el término de interregionalismo para hacer referencia a la proliferación y profundización de las interacciones políticas, económicas y sociales de las diferentes regiones⁸. Aunque parezca que el interregionalismo es un fenómeno del siglo XXI, en realidad está presente desde que finalizó la Segunda

⁴ Jürgen Rüländ, “Interregionalism and International Relations: Reanimating an Obsolete Research Agenda?”, en *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*, eds. Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Frederik Söderbaum (Springer, 2014), 16.

⁵ Tanja A. Börzel y Thomas Risse, “Introduction. Framework of the Handbook and Conceptual Clarifications”, en *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, eds. Tanja A. Börzel y Thomas Risse (Oxford University Press, 2016) 7.

⁶ Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ, “Interregionalism. A New Phenomenon in International Relations”, en *Interregionalism and International Relations*, eds. Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ (Routledge, 2006), 4.

⁷ Pía Riggirozzi y Diana Tussie, “The Rise of Post Hegemonic Regionalism in Latin America”, en *The Rise of Post Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, eds. Pía Riggirozzi y Diana Tussie (Springer, 2012), 7.

⁸ Ralf Roloff, “Interregionalism in Theoretical Perspective. State of the Art”, en *Interregionalism and International Relations*, eds. Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ (Routledge, 2006), 18.

Guerra Mundial y por eso es preciso distinguir entre el interregionalismo antiguo y el más reciente.

Durante el sistema bipolar de la Guerra Fría ya existían las relaciones interregionales, pero hacían alusión exclusivamente a los diálogos que tenía la Comunidad Europea (CE) con otros organismos regionales o grupos de Estados; entonces, debido a que la CE era la organización regional más desarrollada en términos institucionales y a la falta de diálogos interregionales por parte de otros actores, el interregionalismo antiguo se concebía como un sistema compuesto por un núcleo encarnado por Bruselas y múltiples radios⁹. Si bien a partir de la década de 1990 la Unión Europea se mantiene como el principal actor en la red interregional, esta ahora se compone de vínculos entre otras regiones, puesto que organizaciones regionales en Asia y América Latina comenzaron a construir puentes entre sí y con otras regiones del planeta¹⁰.

Por su parte, también es importante reconocer que las relaciones interregionales pueden adoptar múltiples formas. Al respecto, Rüland considera que los vínculos externos de las organizaciones regionales pueden ser: relaciones con organizaciones de otras regiones, como los vínculos que ha establecido la Unión Europea con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), el Grupo de Río, Mercosur, la Comunidad Andina, etc.; relaciones con países de otras regiones, como los mecanismos de cooperación entre la UE y Canadá, Chile, China, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Japón, México, etc., así como el involucramiento directo o indirecto en mecanismos transregionales, donde los países participantes pertenecen a dos o más regiones, como la Reunión Asia - Europa o

⁹ Heiner Hänggi, "Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon. In Search of a Typology", en *Interregionalism and International Relations*, eds. Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüland (Routledge, 2006), 32.

¹⁰ Hänggi, "Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon", 32.

la Asociación de la UE con el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)¹¹. Esta multiplicidad de formatos corresponde al interregionalismo más actual y, aunque difieren significativamente en sus grados de institucionalización, representan un fenómeno cada vez más importante en las Relaciones Internacionales.

Una de las vertientes de estudio más interesantes sobre el interregionalismo es la identificación de las funciones que estos arreglos pueden tener para los Estados que participan en ellos y, en general, para la gobernanza global. Aquí destacan las aportaciones de Rüländ, quien argumenta que las relaciones interregionales pueden desempeñar cinco funciones diferentes, las cuales reflejan lógicas del realismo, el liberalismo y el constructivismo: equilibrio institucional o suave, es decir, el uso estratégico de espacios interregionales para responder a cambios globales o regionales de la distribución de poder; construcción de instituciones, cuando los diálogos interregionales conducen a la creación de nuevas normas y prácticas en la gobernanza global multinivel, así como el efecto que tienen los diálogos interregionales sobre la cohesión intrarregional; racionalización, lo cual implica la coordinación de posiciones en arreglos interregionales para que esas alianzas se proyecten en organizaciones multilaterales de alcance global; establecimiento de agendas, y la formación de identidades colectivas, pues se asume que la interacción de una región con otra ayudará en la formación de identidades comunes¹².

La discusión académica sobre las negociaciones entre la Unión Europea y Mercosur

El interregionalismo puede servir como una propuesta teórica para analizar la relación general entre la UE y Mercosur, así como una dimensión concreta de ella: los esfuerzos

¹¹ Hänggi, “Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon”, 34-39.

¹² Rüländ, “Interregionalism and International Relations”, 17.

para crear una asociación interregional que incluya diálogo político, cooperación para el desarrollo y liberalización comercial. Por lo tanto, a continuación, se discutirán dos trabajos que han hecho exactamente eso. El primero de ellos es de Valeria Marina Valle, quien hizo una evaluación sobre las funciones que desempeña la relación UE-Mercosur. Ella argumenta que la función de equilibrio institucional o suave está presente porque el impulso para iniciar las negociaciones comerciales fue una respuesta por parte de la UE ante la propuesta estadounidense de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); respecto a la construcción de instituciones comunes, considera que ha sido débil, pero la asociación interregional ha contribuido a la institucionalización de Mercosur porque negociar con la UE ha obligado a que los sudamericanos adopten una posición común y aumente la cooperación entre ellos; por otro lado, es difícil apoyar la tesis de la racionalización en este caso porque la UE y Mercosur no tienen posiciones coordinadas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) u otro foro multilateral; tampoco comprueba que haya funciones de establecimiento de agenda, pero sugiere que al parecer sí hay construcción de una identidad compartida¹³.

Además de comprobar la teoría en un caso particular, su análisis le sirve para decir que Mercosur no es una prioridad en las relaciones exteriores de la UE debido a que este bloque ha establecido relaciones estratégicas con otras regiones o grupos de países; además, la autora argumenta que esa tesis se refuerza si uno considera que la UE ha valorado más la relación bilateral con Brasil. Si bien todos los puntos anteriores tienen validez, el transcurso del tiempo permite cuestionar algunos aspectos concretos.

¹³ Valeria Marina Valle, “Interregionalism: A Case Study of the European Union and Mercosur”, (Documento de trabajo núm. 51/08, GARNET, 2004), 13-20.

El otro trabajo es de Mahruk Doctor y es particularmente importante porque escribió en 2007, un momento en el que las negociaciones comerciales entre ambos bloques parecían estancadas y sin salida, lo que le llevó a preguntarse por qué seguir con las negociaciones cuando no habían avanzado desde hace tiempo y era poco probable que condujeran a los objetivos que ambas partes deseaban, ¿Por qué importa el interregionalismo cuando no hay acuerdo?¹⁴. Él argumenta que, como las relaciones económicas entre la UE y Mercosur son asimétricas, es probable que existan mayores obstáculos para lograr un acuerdo debido a que las ganancias pueden verse en términos de suma cero; sin embargo, subraya que la persistencia de los negociadores es evidencia de que los europeos no solo tienen intereses comerciales y de inversión en la firma del acuerdo, sino que también tienen motivaciones políticas, como la promoción del desarrollo en Sudamérica, fomentar la institucionalización de Mercosur y tener una segunda opción para expandir el comercio en caso de que las negociaciones de la OMC fracasen, consideraciones todas de largo plazo¹⁵. La contribución de Doctor es una inspiración para esta investigación porque en el fondo se pregunta por qué, después de casi veinticuatro años de esfuerzos infructuosos para concretar el acuerdo de libre comercio, la UE se mantiene en las conversaciones. La UE y el mundo han experimentado diversas transformaciones desde que Doctor escribió, pero la importancia de volver a plantear esa pregunta no ha caducado.

Otro trabajo que utiliza las herramientas teóricas del interregionalismo, aunque de manera menos explícita, es el de José Sanahuja y Jorge Rodríguez. Ellos realizaron un

¹⁴ Mahrukh Doctor, “Why Bother with Interregionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement”, *Journal of Common Market Studies* 45, núm. 2 (2007): 282.

¹⁵ Doctor, “Why Bother with Interregionalism?”, 308-310.

análisis profundo y detallado de los diferentes momentos de las negociaciones comerciales e identifican tres grandes momentos: la fase del regionalismo abierto e interregionalismo (2000-2003), donde explican los incentivos que ambas partes tuvieron para comenzar las negociaciones y las dificultades iniciales que enfrentaron; la etapa de las divergencias normativas y el interés europeo por otros mercados (2003-2013), en la que las negociaciones no mostraron avances debido a que varios líderes sudamericanos tenían visiones neodesarrollistas y la UE empezó a desviar su atención hacia el megarregionalismo, y el momento de giro conservador en Mercosur y un escenario de crisis de la globalización (2014 - 2019)¹⁶. Su trabajo es equilibrado en la medida que muestra los desarrollos en ambos bloques regionales y permite identificar algunas variables de importancia, como los intereses materiales de la coalición agrícola-ganadera y de los industriales, la vinculación con las negociaciones comerciales de la OMC, y la afinidad ideológica de los líderes políticos, así como preocupaciones medioambientales y laborales en el continente europeo¹⁷.

Por otro lado, hay una variedad de textos que intentan explicar el mismo fenómeno, aunque no necesariamente utilizan las herramientas conceptuales del interregionalismo. Por ejemplo, el trabajo de María Álvarez y Julieta Zelicovich identifica los factores que permitieron el acuerdo en principio en 2019 y sostienen que ese suceso se debió a un proceso multicausal en el que intervinieron simultáneamente tres tipos de variables: los intereses comerciales y consideraciones estratégicas y políticas, así como el componente identitario de la asociación birregional¹⁸. Sin embargo, especifican que los intereses

¹⁶ Sanahuja y Rodríguez, “Veinte años de negociaciones”, 4-5.

¹⁷ Sanahuja y Rodríguez, “Veinte años de negociaciones”, 21-23.

¹⁸ María Victoria Álvarez y Julieta Zelicovich, “El acuerdo Unión Europea-Mercosur: un abordaje multicausal del proceso negociador”, *Relaciones Internacionales*, núm. 44 (2020): 121-123.

comerciales tienen un papel ambiguo, porque han afectado positiva y negativamente a las negociaciones; también sugieren que hay una asociación histórica entre el debilitamiento de las consideraciones estratégicas y los períodos de estancamiento de las negociaciones y, por último, arguyen que las negociaciones se han mantenido debido al elemento identitario, lo cual impide que las conversaciones se declaren terminadas¹⁹.

Otro ejemplo es el estudio de Gerardo Caetano, quien realizó una síntesis del devenir de las negociaciones, explicó las características del acuerdo en principio y, aún más importante, brindó algunas reflexiones sobre las perspectivas que tiene el acuerdo de ser firmado y ratificado, lo cual le permitió identificar la constelación de actores que se empezaron a movilizar después de que se anunciara el acuerdo en principio²⁰. Aunque no dialoga directamente con alguna teoría en particular, su trabajo evidencia que el anuncio de un acuerdo en principio, así como la perspectiva de su firma y ratificación, produjo un cambio cualitativo en la trama, ya que aumentó el número de actores que pueden intervenir directa o indirectamente en el proceso que debe atravesar el acuerdo para que entre en vigor.

Cualquier revisión bibliográfica sobre las negociaciones entre la UE y Mercosur no puede perder de vista el papel que ha desempeñado España en la relación interregional. Esto es así porque el país ibérico ha sido uno de los principales promotores del acuerdo de asociación, lo cual se explica por los vínculos culturales que tiene con los países latinoamericanos y sus intereses económicos en la región²¹. Sin embargo, una revisión de

¹⁹ Álvarez y Zelicovich, “El acuerdo”, 121-123.

²⁰ Caetano, “Analysis and Foresight”, 11-14.

²¹ Carolyn Marie Dudeck, “Shaping EU-Mercosur Relations”, en *Global Power Europe, Vol.2. Policies, Actions and Influence of the EU's External Relations*, eds. Astrid Boening, Jan-Frederik Kremer y Aukje van Loon (Springer, 2013), 213.

las altas y bajas de la negociación pone en evidencia que esa influencia ha sido variable a lo largo del tiempo. De esta forma, si bien la europeización de la política exterior de España hacia Mercosur contribuyó a que iniciaran las negociaciones y se mantuvieran, se ha enfrentado con limitantes externos (como el clima económico global) y europeos (por ejemplo, las fricciones con los intereses agrícolas y ganaderos)²².

Otro tema sobre el que se ha escrito un número considerable de trabajos tiene que ver con la relación de la Unión Europea con Brasil, el país con la economía más grande de Mercosur. Al respecto, algunos autores opinan que la asociación estratégica de ambos actores en 2007 tuvo repercusiones negativas sobre el acuerdo comercial entre la UE y Mercosur porque representaba un cambio de estrategia por parte de los europeos, quienes habían privilegiado las relaciones interregionales en lugar de las relaciones bilaterales con ciertos países de Sudamérica²³. Empero, otras voces dicen que los europeos buscaban, entre otras cosas, hacer que una relación renovada entre Brasil y la UE ayudara a avanzar en las conversaciones comerciales de los bloques regionales²⁴. Así, es posible apreciar que no hay consenso respecto al efecto que tuvo el cambio cualitativo de la relación UE - Brasil sobre las negociaciones UE - Mercosur.

Por otra parte, valga mencionar que se ha tratado de explicar la asociación interregional UE - Mercosur como un problema de acción colectiva, vertiente donde sobresale el trabajo de Jörg Faust. Su modelo asume que la liberalización comercial produce un bien colectivo, aunque también genera conflictos sobre la distribución de los

²² Arantza Gómez Arana, “Explaining the Renewed Push for an European Union Association Agreement with Mercosur”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 6 (2014): 145.

²³ Sebastián Santander y Miriam Gomes Saraiva, “Brazil – European Union Partnership: From High Expectations to Limited Results”, *L’Europe en formation* 3, núm. 381 (2016): 110.

²⁴ Detlef Nolte y Miriam Gomes Saraiva, “Outlook for the EU-Mercosur Agreement and Brazil’s Role”, en *Reviving and Strengthening Brazil-Europe Dialogues*, coord. Reinaldo Themoteo (Konrad Adenauer Stiftung, 2021), 73.

beneficios y costos, por lo que retoma a Mancur Olson para argumentar que existen dos elementos centrales que influyen en la resolución del dilema: la capacidad organizativa de los grupos de interés y los incentivos que ofrece el entorno político e institucional²⁵.

Si bien la idea de que la liberalización comercial representa un bien colectivo puede cuestionarse, su enfoque permite explicar la movilización de algunos grupos económicos en la UE y la influencia que han ejercido, así como las limitaciones institucionales que caracterizan la negociación. Aunque la Comisión Europea recibió un mandato de negociación en 1999, tiene que tomar en cuenta los intereses de todos los Estados miembros de la Unión. Otro aspecto fundamental de la propuesta de Faust es que añade el escenario internacional en su análisis y argumenta que, a pesar de las dificultades, las negociaciones han sobrevivido por dos factores externos: la incertidumbre de las negociaciones en el seno de la OMC y la competencia de otros actores en el mercado sudamericano²⁶. De esta manera, Faust logra no solo identificar variables que influyen en el proceso de negociación, sino que también distingue claramente su operación en múltiples niveles: el local, el regional y el internacional.

La necesidad de un enfoque ecléctico

La revisión de los textos académicos que han tratado la cuestión de la negociación entre la Unión Europea y Mercosur para la concreción de una asociación interregional permite vislumbrar, en términos generales, dos tendencias. Por un lado, hay estudios que utilizan los instrumentos analíticos que ofrece la teoría del interregionalismo y, por otro, algunos

²⁵ Jörg Faust, "The European Union's Relations with Mercosur: The Issue of Interregional Trade Liberalization", en *Interregionalism and International Relations*, eds. Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüland (Routledge, 2006), 157.

²⁶ Faust, "The European Union's", 165.

textos se limitan a identificar variables que pueden interferir en el desarrollo de las negociaciones, aunque no las vinculan necesariamente a algún marco teórico. El primer enfoque es útil porque identifica funciones que puede desempeñar el arreglo interregional, las cuales representan posibles razones por las cuales la UE ha tenido un interés en mantener las negociaciones a pesar de las dificultades para lograr un acuerdo.

En cambio, estudios como los de Sanahuja y Rodríguez; Álvarez y Zelicovich; Caetano, y Faust logran identificar un conjunto de factores que operan en el nivel intrarregional y local, como la existencia de conflictos distributivos a raíz de una posible liberalización comercial y la movilización de ciertos sectores económicos (como la coalición agrícola-ganadera) y grupos sociales (aquellos que exigen la protección de estándares medioambientales y laborales), así como las limitaciones institucionales que enfrenta la Comisión Europea para negociar con Mercosur.

En consecuencia, esto sugiere que es necesario utilizar ambas tendencias que predominan en la discusión académica para analizar de forma integral los factores que han obstaculizado y aquellos que han incentivado las negociaciones entre la UE y Mercosur. Por lo tanto, la primera variable de análisis y que habilita la comparación histórica son los conflictos distributivos que incentivaron la organización y movilización de actores económicos y sociales en los planos local y europeo. Las otras cuatro variables son las funciones que puede desempeñar el interregionalismo para la Unión Europea: equilibrio institucional, construcción de instituciones, racionalización (función que en este trabajo también incluye la creación de agendas) y formación de identidades colectivas.

Asimismo, aunque lo que se busca explicar en este trabajo es un esquema de asociación interregional, la trama no puede dejar de lado la influencia que han ejercido

ciertos Estados. Por lo tanto, la quinta variable de análisis es el interés y las estrategias que ha perseguido España para impulsar las negociaciones entre la UE y Mercosur; de este modo, la comparación histórica permitirá identificar de manera sistemática su variación y limitaciones. También es pertinente evaluar si los cambios en la relación entre la UE y Brasil, quienes se volvieron socios estratégicos a partir de 2007, tuvieron un efecto positivo o negativo sobre el devenir de las negociaciones comerciales entre la UE y Mercosur.

II. EL INICIO DE LAS NEGOCIACIONES (2000 - 2004)

Este apartado explica por qué la Unión Europea tuvo interés en establecer una asociación interregional con Mercosur desde finales del siglo XX, al mismo tiempo que identifica los obstáculos que enfrentó durante los primeros años de negociación y hasta 2004, cuando los grupos regionales no lograron cumplir con la primera fecha límite para llegar a un acuerdo. De esta manera, el análisis que se desarrolla en las líneas siguientes pone especial atención en los incentivos que ofrecía la asociación interregional para el bloque europeo y si estos corresponden con las funciones del interregionalismo: equilibrio institucional, construcción de instituciones, racionalización y formación de identidades colectivas. Asimismo, se presenta un panorama general sobre la distribución de los costos y beneficios de una posible liberalización comercial, la dimensión más contenciosa de la asociación interregional, lo cual influyó sobre el comportamiento de diversos actores implicados en esta historia. Además, a lo largo del análisis se muestra el papel que tuvo España como facilitador del proceso de negociación.

Los antecedentes: el diseño de la estrategia europea hacia Mercosur

Si bien el análisis histórico en este capítulo se centra en los años 2000-2004, es imperativo examinar el escenario político y económico de finales de la década de 1990, pues fue en ese momento cuando inició la relación entre la Unión Europea y Mercosur. El sistema internacional en el último decenio del siglo XX estaba caracterizado por la disolución de la Unión Soviética y el posterior surgimiento de un orden unipolar en el que Estados Unidos

y su modelo político y económico adquirieron prominencia, lo cual ayudó a la difusión de los valores asociados con la democracia liberal y la economía de mercado.

Por su parte, la economía internacional durante estos años estaba orientada por una agenda de liberalización de los intercambios comerciales y financieros, lo que Rodrik denominó hiperglobalización, donde los tratados de libre comercio comenzaron a abarcar aspectos más allá de las restricciones a las importaciones, promovían la reducción de los controles sobre el movimiento de capitales y cada vez más países en vías de desarrollo abrieron sus economías²⁷. De manera simultánea, un número considerable de países empezaron a vislumbrar los esquemas de integración regional no como una manera de aislarse, sino como instrumentos para enfrentar los retos de la globalización e insertarse exitosamente en la economía internacional²⁸. Esta concepción se reflejó en la noción de regionalismo abierto, es decir, la estrategia mediante la cual los Estados impulsan medidas que facilitan los intercambios económicos en una región, sin que eso implique una reducción del comercio o los flujos financieros con otras partes del mundo²⁹.

Fue en este escenario que en América Latina empezaron a surgir bloques regionales y, entre ellos, el Mercado Común del Sur. Se trata de un mercado creado en 1991 por el Tratado de Asunción, firmado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay con los objetivos de promover la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; establecer un arancel externo común y adoptar una política comercial común con respecto a terceros países, y coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales entre los países miembro, así

²⁷ Dani Rodrik, *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States and Democracy Can't Coexist?* (Oxford University Press, 2011), xvii.

²⁸ Gian Luca Gardini, *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America* (Palgrave MacMillan, 2010), 84.

²⁹ Mikio Kuwayama, *Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: A Survey of the Literature* (CEPAL, 1999), 9.

como armonizar las legislaciones nacionales para que el proceso de integración sea posible³⁰. Cuando Mercosur se creó, la Comunidad Europea se encontraba en una etapa más avanzada de integración. En 1993 entró en vigor el Tratado de Maastricht, el cual engendró a la Unión Europea como sujeto de Derecho Internacional y permitió consolidar su mercado único.

La Comunidad Europea conoció formalmente a Mercosur desde su nacimiento: el mismo año de su creación, los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay se reunieron con representantes de la Comisión Europea para introducir Mercosur a los europeos y explorar la posibilidad de concretar un acuerdo de cooperación entre las agrupaciones regionales, lo cual se materializó en 1992 cuando los bloques firmaron un acuerdo interinstitucional de cooperación con la finalidad de que las instituciones europeas apoyaran la integración de Mercosur mediante información, capacitación de funcionarios, asistencia técnica y apoyo institucional³¹. Este acuerdo es la primera evidencia, de múltiples, del interés por parte de la UE en promover la integración regional en el Cono Sur. Años más tarde, los ministros de Relaciones Exteriores de los países europeos y sus contrapartes de Mercosur pidieron a la Comisión Europea que explorase una estrategia para fortalecer la relación entre ambas regiones³².

Como resultado, la Comisión Europea definió desde 1994 cuáles debían ser los objetivos de una relación reforzada con Mercosur, los cuales quedaron plasmados en su comunicación *Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de*

³⁰ Tratado para la constitución de un mercado común entre la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, 26 de marzo de 1991, artículo I.

³¹ Comisión Europea, *Memo on EU-Mercosur Relations* (Bruselas: CE, 19 de octubre de 1994), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_94_62.

³² Comisión Europea, *Memo on EU-Mercosur Relations*.

Mercosur. En primer lugar, la Comisión propuso que la Unión Europea no solo debía intensificar sus relaciones con el conjunto de los países de América Latina, sino que también debía tomar en cuenta las particularidades subregionales o nacionales; así, el nuevo acercamiento a Mercosur debía insertarse a una estrategia global de la UE hacia la región latinoamericana³³. En ese documento también se pone de manifiesto que el interés de la UE en reforzar su relación con Mercosur es político y económico. En el ámbito político, había un interés por parte de la UE de consolidar los sistemas democráticos en la región sudamericana, difundir otros valores como los derechos humanos y el desarrollo sostenible, y asistir al proceso de integración de Mercosur, así como establecer un diálogo político institucionalizado para coordinar posiciones en espacios multilaterales³⁴.

En el ámbito económico, la Comisión Europea percibía a Mercosur como un mercado con potencial de crecimiento y con el que ya tenía un nivel nada despreciable de comercio. En 1994, la Unión Europea era el primer socio comercial de Mercosur, ya que tenía el 26% de todas las transacciones comerciales que realizó el bloque sudamericano entre 1985 y 1992; además, a partir de 1990 los países europeos aumentaron significativamente sus exportaciones hacia Mercosur, por lo que llegó a representar uno de los mercados más atractivos para los exportadores europeos³⁵.

Asimismo, no se puede ignorar el hecho de que los países europeos representaban la principal fuente de inversión extranjera directa en los países de Mercosur, pues este recibía el 70% de las inversiones europeas dirigidas a toda América Latina y, si bien el capital se concentraba en el sector industrial, desde los primeros años de la década de los

³³ Comisión Europea, *Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur* (Bruselas: CE, 10 de noviembre de 1994), 4.

³⁴ Comisión Europea, *Para una intensificación*, 4-10.

³⁵ Comisión Europea, *Para una intensificación*, 7.

noventa también empezó a penetrar en los sectores de servicios y el financiero³⁶. En lo que se refiere a la cooperación para el desarrollo, 42% de la ayuda que recibió Mercosur provino de Europa (de los diferentes Estados europeos, así como de fondos comunitarios) y estuvo enfocada en transferir experiencias de integración en sectores como la agricultura, y armonización de normas técnicas y reglamentaciones aduaneras, al mismo tiempo que financió proyectos de infraestructura como Hidrovía³⁷.

Fue a partir de esas consideraciones que la Comisión concluyó lo siguiente:

El objetivo final es la creación de una Asociación Interregional CE-Mercosur basada en una colaboración equilibrada y solidaria en los ámbitos político, económico y comercial, particularmente mediante el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio en el sector industrial y de servicios y una liberalización recíproca y progresiva de los intercambios agrarios, teniendo en cuenta la sensibilidad de algunos productos. Al mismo tiempo se llevará a cabo una cooperación en profundidad, incluido en el ámbito político [...]. La Comisión considera que sólo la celebración de un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Comercial y Económica podría sacar partido de la ventaja comparativa de que goza actualmente la CE y preparar, particularmente en función de los avances de Mercosur en su integración, la asociación interregional³⁸.

Así, la estrategia de la Comisión, aprobada en el Consejo Europeo de Essen de 1994³⁹, tenía la finalidad última de alcanzar una asociación interregional política y económica con Mercosur, la cual iría precedida de una fase preparatoria mediante la firma de un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación. Desde entonces, la UE reconoció las oportunidades y dificultades que traería consigo la asociación. Por ejemplo, el Comité Económico y Social afirmó que el componente comercial de la asociación ayudaría a la política comercial europea en el largo plazo, sobre todo ante la expectativa de que Estados

³⁶ Comisión Europea, *Para una intensificación*, 8.

³⁷ Comisión Europea, *Para una intensificación*, 9.

³⁸ Comisión Europea, *Para una intensificación*, 14-17.

³⁹ Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo de Essen* (Essen: CE, 10 de diciembre de 1994), 366.

Unidos tuviera una mayor presencia en América Latina debido a la posible creación del ALCA; sin embargo, también reconocía que la eliminación de los aranceles en el sector agrícola podría tener efectos adversos para algunos Estados europeos⁴⁰.

Por su parte, el Parlamento Europeo puso de manifiesto la vinculación de las negociaciones entre la UE y Mercosur con las que ocurrían en el seno de la OMC y expuso que sería difícil ofrecer a Mercosur concesiones mayores de las que la UE ofrecería en la Ronda Uruguay; por otro lado, subrayó áreas de especial interés para la UE en el ámbito comercial, como la liberalización de los servicios y la apertura recíproca de los mercados de compras públicas⁴¹.

Con este cálculo de costos y beneficios, los dos grupos regionales firmaron el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación en diciembre de 1995. Conviene mencionar que España fue uno de los países que promovió la firma del acuerdo, pues el refuerzo de las relaciones entre la UE y América Latina era una de las prioridades durante su Presidencia del Consejo de la UE en el segundo semestre de 1995⁴².

A pesar de que el Acuerdo Marco entró en vigor hasta 1999, desde su firma iniciaron los preparativos para el inicio de las negociaciones que debían conducir a la asociación interregional, por lo que en 1998 la Comisión elaboró un proyecto de mandato de negociación para cumplir con ese propósito. No obstante, desde ese momento surgieron voces en el continente europeo que se oponían al componente comercial del acuerdo. Valga mencionar, por ejemplo, las declaraciones de Luc Guyau, presidente del Comité de

⁴⁰ Comité Económico y Social, *Dictamen sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur* (Bruselas: CES, 25 de octubre de 1995), 3-6.

⁴¹ Parlamento Europeo, *Resolución sobre la intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur* (Bruselas: Diario Oficial del PE núm. 151, 19 de junio de 1995), 28.

⁴² Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, *Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea* (Madrid: MAEC, 1995), 30.

Organizaciones Profesionales Agrícolas de la UE (COPA), quien difundió un comunicado donde argumentaba que la intención de negociar acuerdos de libre comercio con Mercosur y Chile representaba riesgos para el ingreso de los agricultores europeos⁴³.

Si bien el mandato de negociación tuvo un carácter confidencial, diversas fuentes han señalado aspectos de su aprobación y contenido que merecen atención. Conviene notar, en primera instancia, que su validación por parte del Consejo de la UE ocurrió una semana antes de la Primera Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe del 29 de junio de 1999 en Río de Janeiro, lo cual sugiere que los europeos aprobaron el mandato para evitar llegar a Brasil con las manos vacías⁴⁴. Además, la aprobación de dicho documento no fue fácil debido a las posiciones divergentes de algunos Estados: por un lado, Francia estaba de acuerdo con la liberalización comercial de todos los sectores, pero argumentó que las conversaciones con Mercosur debían supeditarse a las negociaciones de la Ronda Doha en la OMC y, por ende, las reducciones arancelarias debían discutirse hasta 2003; por otro lado, España argumentó que el inicio de las negociaciones comerciales debía ocurrir en 1999, por lo que al final se llegó a una solución de compromiso donde las negociaciones con Mercosur se desarrollarían a partir de los resultados de las conversaciones en la OMC y el ALCA, pero el intercambio de ofertas arancelarias empezaría después de julio de 2001⁴⁵.

⁴³ Parlamento Europeo, *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 General de Estudios del PE, agosto de 1999), 116.

⁴⁴ José Antonio Sanahuja, “De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones Unión Europea-América Latina” (Documento de trabajo núm. 6, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series 2, abril de 2003), 9.

⁴⁵ Parlamento Europeo, *El proceso de asociación interregional*, 116.

Comienzo de las negociaciones para establecer la asociación interregional

El mandato que recibió la Comisión Europea para negociar con Mercosur estructuró las negociaciones con este bloque en dos partes: una etapa preparatoria a la cual seguiría la presentación y negociación de ofertas arancelarias a partir de julio de 2001. De esta manera, el 6 y 7 de abril se reunió por primera vez el Comité de Negociaciones Birregionales (CNB), en el que los grupos regionales definieron los principios y objetivos generales de la asociación interregional. En materia comercial, se acordó negociar sobre la liberalización bilateral y recíproca del comercio de bienes y servicios de acuerdo con las normas de la OMC, proponer mejoras en el acceso al mercado de compras gubernamentales, apertura a las inversiones, protección de los derechos de propiedad intelectual, políticas de competencia, disciplinas en el uso de instrumentos de defensa comercial y mecanismos de solución de controversias; en materia política, se propuso reforzar el diálogo político para concertar y coordinar posiciones en foros multilaterales, mientras que la discusión sobre políticas de cooperación se centró en tres temas: economía, cultura y sociedad, así como asuntos técnicos y financieros⁴⁶.

En las reuniones posteriores, las conversaciones se enfocaron en la institucionalización del diálogo político y las políticas de cooperación para el desarrollo. Esto continuó hasta el 5 de julio de 2001, cuando la Unión Europea presentó su oferta arancelaria, la cual reflejaba sus intereses ofensivos y defensivos en las negociaciones: respecto al comercio de productos agrícolas. La UE propuso la eliminación de aranceles de manera gradual, aunque se excluyeron los productos más sensibles, para los cuales solo se ofrecieron cuotas tarifarias preferenciales; la UE ofreció eliminar el 100% de los aranceles

⁴⁶ “Primera reunión”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 7 de abril de 2000.

para los productos industriales en un período máximo de diez años, a la vez que propuso iniciar conversaciones sobre la liberalización de los servicios y los mercados de compras públicas⁴⁷. Esta oferta inicial sugiere que la Comisión estaba tratando de proteger el mercado agrícola europeo, a la vez que ofrecía liberalizar el comercio de bienes industriales porque es un sector donde las empresas europeas son más competitivas que sus contrapartes sudamericanas. Meses más tarde, la UE recibió la oferta arancelaria de Mercosur que, de manera poco sorpresiva, también reflejaba las preocupaciones e intereses de los países del Cono Sur.

Con el intercambio de las ofertas arancelarias, quedó claro que la negociación debía superar obstáculos importantes sobre todo en lo referente al sector agrícola. A esto conviene agregar que durante estos años la situación económica de los países de Mercosur evidenció que existían otros retos para la conclusión exitosa de una asociación interregional. Las dos economías más grandes de Mercosur, Argentina y Brasil, tenían dificultades para mantener el financiamiento externo del sector público, lo cual contribuyó a crear las condiciones que llevaron a una recesión económica en esos países y que Argentina se declarara incapaz de cumplir con sus obligaciones de deuda en 2002⁴⁸.

Esto supuso un gran reto para la coordinación de las políticas macroeconómicas de Mercosur y, por ende, alimentó el escepticismo sobre el devenir de su proceso de integración. El efecto de esta crisis sobre las expectativas europeas fue mixto. Por un lado, el Parlamento Europeo emitió una Resolución donde invitó a los Estados europeos a que coordinaran sus posiciones en las instituciones financieras internacionales para ayudar con

⁴⁷ “Quinta reunión del Comité de Negociaciones Birregionales”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 7 de julio de 2001.

⁴⁸ Juan José Taconne y Uziel Nogueira, *Informe Mercosur núm. 8* (Buenos Aires: BID-INTAL, 2003), 7.

el alivio de la deuda de los países de Mercosur, a la vez que recordó la importancia de concluir la asociación con ese bloque⁴⁹. Por otro, el comisario europeo de Comercio, Pascal Lamy, afirmó que el avance de la integración del mercado sudamericano, así como la recuperación de la economía argentina, eran elementos importantes para continuar con las negociaciones⁵⁰. Dado que las reuniones del CNB se mantuvieron luego de la crisis económica de Mercosur, es posible inferir que esta crisis económica afectó parcialmente las percepciones de los europeos, pero no al grado de retirarlos de la mesa de negociación. Así, el cálculo de beneficios y costos siguió favoreciendo la asociación interregional y puede que haya ayudado el impulso político que recibió la relación en 2002.

El 17 de mayo de 2002 se celebró en Madrid una Cumbre UE - Mercosur, en los márgenes de la Cumbre UE - América Latina y el Caribe. De nuevo, España tenía la Presidencia del Consejo de la UE y su objetivo era utilizar este encuentro de alto nivel para que la UE concluyera las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Chile e impulsar la negociación con Mercosur⁵¹. Al menos en el discurso, los jefes de Estado y de gobierno acordaron darles un nuevo impulso a las negociaciones comerciales entre el bloque europeo y Mercosur; asimismo, llama la atención el hecho de que ambas partes establecieron modalidades más específicas para desarrollar el diálogo político, pues acordaron la celebración de reuniones anuales de alto nivel, reuniones ministeriales con motivo de la Asamblea General de Naciones Unidas, reuniones previas en el marco de las conferencias

⁴⁹ Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre Mercosur* (Bruselas: Diario Oficial núm. 273, 26 de septiembre de 2002), 293-294.

⁵⁰ Fernando Gualdoni, “Los quince y Mercosur no logran impulsar la negociación del acuerdo”, *El País*, 18 de mayo de 2002, consultado el 3 de septiembre de 2024: https://elpais.com/diario/2002/05/18/internacional/1021672808_850215.html.

⁵¹ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, *Programa de la Presidencia española de la Unión Europea* (Madrid: MAEC, 2002), 16.

auspiciadas por Naciones Unidas y reuniones de jefes de misión en los diferentes organismos especializados⁵².

La Cumbre de Madrid también puso de manifiesto la movilización de un sector que estaba interesado en la conclusión de la zona de libre comercio entre la UE y Mercosur: los empresarios. El Foro Empresarial UE - Mercosur, que se fundó en 1998, había elaborado una serie de propuestas sobre medidas para facilitar los negocios entre ambas regiones (las cuales abarcaban asuntos como los servicios aduaneros, regulaciones técnicas, el comercio electrónico, etc.), con miras a entregarlas a los jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre UE - Mercosur, tal como lo expresó Alfonso Cortina, presidente de Repsol YPF y copresidente del Foro Empresarial⁵³. Esta instancia muestra una estrecha colaboración entre ese foro y los negociadores de ambos grupos regionales, ya que el comunicado conjunto de la cumbre anunció el lanzamiento de un plan de acción para facilitar la actividad empresarial, basado en las propuestas del Foro Empresarial⁵⁴.

En seguimiento a la Cumbre de Madrid, en julio de ese mismo año la Unión Europea tuvo una reunión ministerial con los representantes de Mercosur, en la que elaboraron un plan de trabajo que estructuró las negociaciones durante 2002 y 2003⁵⁵. De acuerdo con este, los grupos regionales debían intercambiar nuevas ofertas arancelarias consistentes con

⁵² Comisión Europea, *Comunicado conjunto de la Segunda Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y el Mercosur* (Madrid: CE, 17 de mayo de 2002), consultado el 3 de septiembre de 2024: http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Madrid2002_s.pdf.

⁵³ “Los quince aprobarán medidas para facilitar los negocios con Mercosur”, *CincoDías*, 16 de mayo de 2002, consultado el 3 de septiembre de 2024: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2002/05/16/economia/1021528594_850215.html.

⁵⁴ Comisión Europea, *Comunicado conjunto*, 2002.

⁵⁵ “Octava reunión del Comité de Negociaciones Birregionales, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 14 de noviembre de 2002.

las reglas de la OMC en febrero de 2003, puesto que, si bien hubo ciertos avances, todavía quedaba un número considerable de asuntos contenciosos⁵⁶.

La primera desilusión

Cuando se analizan los trabajos del CNB durante 2003, se puede observar cierto estancamiento o, al menos, un progreso limitado. Si bien los bloques regionales habían presentado nuevas ofertas arancelarias en el primer trimestre, en junio ambas partes expresaron no estar satisfechas y pidieron mejorar las ofertas⁵⁷. A pesar de que la UE seguía sin construir consensos con Mercosur, en noviembre sostuvo una reunión ministerial con su contraparte en la que se elaboró el plan de trabajo para las negociaciones durante 2004⁵⁸.

Conviene notar que, alrededor de los trabajos del CNB, ocurrieron diversos hechos que afectaron indirectamente el curso de las negociaciones. A mediados de año, la UE aprobó una reforma a la Política Agrícola Común (PAC) que en Mercosur fue vista con buenos ojos, porque, de acuerdo con el entonces ministro de Agricultura de Brasil, Roberto Rodrigues, “la decisión sobre la PAC debe impulsar las negociaciones en la OMC y del Mercosur con la Unión Europea, reduciendo las distorsiones del mercado”⁵⁹. En síntesis, los principales cambios que introdujo esta reforma fueron la eliminación del vínculo entre producción y ayudas directas (disociación), y el condicionamiento de las ayudas al

⁵⁶ “Octava reunión”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*.

⁵⁷ “Décima reunión del Comité de Negociaciones Birregionales”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 27 de junio de 2003.

⁵⁸ “Onceava reunión del Comité de Negociaciones Birregionales”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 5 de diciembre de 2003.

⁵⁹ “La reforma agrícola de la UE ayudará a destrabar discusiones sobre comercio”, *La Jornada*, 28 de junio de 2003, consultado el 3 de junio de 2024:

<https://www.jornada.com.mx/2003/06/28/023n2eco.php?origen=economia.php&fly=#:~:text=Mercosur%2C%20dijeron%20gobiernos%20y%20agricultores%20sudamericanos.%20Expertos,los%20montos%20de%20los%20subsidios%20que%20la>

cumplimiento de normas sobre medio ambiente, así como nuevas medidas sobre desarrollo rural⁶⁰. En efecto, estas modificaciones tenían como finalidad facilitar la ampliación de la UE hacia el este, al mismo tiempo que pretendía mejorar la aceptación de la PAC en la OMC, pues la disociación y la condicionalidad con respecto al cumplimiento de estándares medioambientales harían que las ayudas europeas no fueran consideradas como distorsiones al comercio⁶¹. De esta manera, si bien la reforma de la PAC no eliminó las acusaciones de que el mercado agrícola europeo estaba sobreprotegido, envió una señal de que había márgenes de acción en esta área.

Empero, en 2003 la UE se encontraba en vísperas de recibir diez nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental, cuyas economías tenían sectores agropecuarios de gran tamaño pero poco competitivos, lo cual supuso una modificación sobre los conflictos distributivos alrededor de la liberalización de los intercambios comerciales: la coalición que estaba a favor de mantener la protección del mercado agrícola europeo aumentó de tamaño, algo que representó un obstáculo adicional para la UE al momento de negociar con Mercosur⁶². Además, no ayudó a las perspectivas europeas de poder concluir un acuerdo con Mercosur el estado que mostraban las negociaciones en el seno de la OMC, porque, si bien había expectativas de avanzar sustancialmente las negociaciones de la Ronda Doha en la Quinta Conferencia Ministerial de septiembre de 2003, esta concluyó con divergencias importantes alrededor de la liberalización del comercio agrícola, así como las inversiones, políticas de competencia, transparencia de las contrataciones públicas y

⁶⁰ Comisión Europea, *La reforma de la PAC: una perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible* (Bruselas: CE, 22 de enero de 2003), 2.

⁶¹ Comisión Europea, *La reforma de la PAC*, 4.

⁶² Sanahuja y Rodríguez, “Veinte años de negociaciones”, 11.

medidas de facilitación del comercio⁶³. Valga recordar que la Comisión Europea, por el mandato de negociación que recibió, estaba obligada a tomar en cuenta los resultados de esas negociaciones multilaterales, lo cual implicó un obstáculo adicional para concretar la asociación con Mercosur.

A pesar de esos condicionantes, la Unión Europea decidió seguir adelante con las negociaciones de acuerdo con el plan de trabajo establecido a finales de 2003. En particular, llama la atención que, en la doceava reunión del CNB, los representantes de ambos bloques establecieron octubre de 2004 como fecha límite para llegar a un acuerdo⁶⁴. Esta expectativa por parte de los representantes europeos, compartida por los negociadores de Mercosur, hizo que en 2004 se intensificaran las negociaciones. En mayo de ese año, los grupos regionales regresaron a la mesa de negociación para discutir las ofertas mejoradas en materia de servicios, inversiones, compras públicas y el comercio de bienes, incluido el sector agrícola, puesto que tenían la intención de lograr acuerdos en varias áreas antes de la Cumbre UE - América Latina y el Caribe que tendría lugar en Guadalajara⁶⁵. Sin embargo, durante el encuentro no hubo un avance significativo y en la Declaración de Guadalajara solo se refrendó el compromiso de alcanzar un acuerdo en octubre de ese año⁶⁶.

A pesar de los esfuerzos de la UE por alcanzar un acuerdo satisfactorio para ambas partes, meses más tarde quedó claro que Bruselas no había alcanzado un entendimiento con

⁶³ “Quinto día: la Conferencia termina sin consenso”, Organización Mundial del Comercio, consultado el 10 de febrero de 2025: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_14sept_s.htm.

⁶⁴ “Doceava reunión del Comité de Negociaciones Birregionales”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 12 de marzo de 2004.

⁶⁵ “Décima tercera reunión del Comité de Negociaciones Birregionales”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 7 de mayo de 2004.

⁶⁶ “III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea. Declaración de Guadalajara”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 29 de mayo de 2004, 9.

Mercosur con respecto a múltiples temas, entre ellos el asunto agrícola. Esto se manifestó cuando los negociadores interrumpieron la reunión de julio de 2004, pues los representantes de Mercosur argumentaron que los europeos mostraban inflexibilidad con respecto a la apertura de su mercado agrícola⁶⁷. Si bien las partes intercambiaron nuevas ofertas arancelarias posteriormente, en octubre de 2004 la UE sostuvo una reunión ministerial con los representantes de Mercosur, en la que reconocieron que no habían sido capaces de lograr un acuerdo en la fecha prevista; sin embargo, tampoco declararon terminado el proceso de negociación, ya que convocaron a una reunión a finales de 2004 para preparar los siguientes pasos⁶⁸. Así, octubre de 2004 fue el primer momento en el que no se cumplieron las expectativas europeas de lograr la asociación interregional, en gran parte por las divergencias en torno a los asuntos comerciales, pues el componente de diálogo político y cooperación ya había sido acordado durante los primeros años.

Análisis de variables

La reconstrucción de los hechos y cálculos de la Unión Europea en sus esfuerzos para establecer una asociación interregional con Mercosur permite reflexionar sobre la capacidad explicativa de cada una de las variables identificadas en el marco teórico. En primer lugar, el análisis de este período sugiere que la razón principal por la cual la UE no pudo lograr un acuerdo con Mercosur sobre la dimensión comercial en octubre de 2004 fue por las dificultades que tuvo la Comisión Europea para presentar ofertas arancelarias que liberalizaran por completo el intercambio de productos agropecuarios, puesto que había

⁶⁷ “EU Interpreted Mercosur as a ‘fragile’ bloc”, *MercoPress*, 28 de julio de 2004, consultado el 3 de septiembre de 2024, <https://en.mercopress.com/2004/07/28/eu-interpreted-mercosur-as-a-fragile-block>.

⁶⁸ “Reunión de negociadores comerciales a nivel ministerial Mercosur-UE”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 20 de octubre de 2004, 1.

resistencias en ese sector que se reflejaron en la posición de Francia dentro del Consejo de la UE.

En segundo lugar, la UE buscaba obtener mayores concesiones de las que Mercosur le ofreció en los ámbitos de servicios e inversiones, así como derechos de propiedad intelectual. Valga notar, además, que la ampliación de la UE hacia el este aumentó el número de Estados que se oponían a una completa liberalización del mercado agrícola, por lo que ese factor afectó la distribución de costos y beneficios derivados de un posible acuerdo. Por otra parte, es importante reconocer que la vinculación de estas negociaciones con las que se desarrollaban en la OMC tuvo como consecuencia el retraso de la negociación de ofertas arancelarias; sin embargo, el fracaso de la Ronda Doha debe considerarse como otro síntoma de los límites de negociación impuestos sobre la Comisión Europea por la existencia de un sector protegido y actores dispuestos a movilizarse para mantener las barreras arancelarias.

Por otro lado, el período examinado sugiere que la UE estaba interesada en establecer una asociación interregional con Mercosur porque esperaba obtener las funciones que la discusión académica atribuye a estos esquemas. La UE buscaba ejercer un equilibrio institucional en América Latina porque la formulación de la estrategia de acercamiento a Mercosur tomó en consideración la iniciativa de Estados Unidos de crear un área de libre comercio en el continente americano e incluso lo hizo explícito en el mandato de negociación. Con respecto a la construcción de instituciones, conviene notar que uno de los objetivos principales de la UE hacia América Latina en general, y Mercosur en particular, era la promoción de los procesos de integración regional. Como evidencia de esto basta recordar que desde 1992 la UE ofreció asistencia en esta materia a Mercosur y,

con la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, se extendió a otros sectores. El análisis documental permite ver, además, que la UE promovía los procesos de integración no como un fin en sí mismo, sino como un medio para lograr otros objetivos, como el desarrollo económico y social, la inserción de las economías nacionales en los intercambios globales, y consolidar la paz y la estabilidad, así como racionalizar las relaciones exteriores.

La racionalización, es decir, la idea de coordinar posiciones entre la UE y Mercosur en foros internacionales fue un incentivo para concretar la asociación interregional, pero no queda claro que en el período estudiado haya ocurrido. La intención de coordinar posiciones en espacios multilaterales quedó reflejada en múltiples documentos y encuentros, como la Comunicación de la Comisión de 1994, el Acuerdo Marco Interregional de 1995, y la Resolución del Parlamento Europeo de 2001, así como la Cumbre de Madrid de 2002. Sin embargo, no se halló evidencia de que la racionalización entre la UE y Mercosur haya ocurrido, más allá de los escasos ejemplos de racionalización entre la UE y América Latina en su conjunto. Por otra parte, en lo que se refiere a la formación de identidades colectivas, la UE no buscaba consolidar su identidad mediante la interacción institucionalizada con otro grupo regional, sino que buscaba influir sobre la identidad de Mercosur, de forma que esta asumiera valores como la democracia liberal, el respeto a los derechos humanos, y el Estado de derecho, así como el desarrollo sostenible.

España, por otro lado, tuvo una influencia importante durante el proceso de negociación en su etapa temprana. Esta aseveración se sostiene si se observan múltiples instancias en las que el país ibérico, a veces junto con Portugal, trató de impulsar la relación de la UE con América Latina: cuando influyó sobre el mandato de negociación para que

las negociaciones sobre aranceles empezaran antes de 2003 (fecha que propuso Francia), el uso que hizo de las facultades derivadas de la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE (en 1995 y 2002) para impulsar las negociaciones, así como el hecho de que generalmente eran eurodiputados españoles quienes impulsaban las resoluciones del Parlamento Europeo sobre Mercosur y América Latina.

III. EL ESTANCAMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES (2005 – 2014)

Después de la reunión de octubre de 2004, siguió casi una década en la que no se observaron avances significativos en las conversaciones entre la UE y Mercosur para establecer una asociación interregional. Sin embargo, durante esa etapa, se mantuvieron los contactos entre los bloques e incluso hubo un intento por recuperar el impulso político que había existido al comienzo. Por esa razón, este capítulo explica por qué la UE no pudo progresar en las negociaciones con Mercosur durante el período 2005-2014, así como las razones por las cuales no declaró las conversaciones como terminadas. Para ese fin, se presenta un recuento de los sucesos más importantes en la historia de los esfuerzos europeos por concluir una asociación política y económica con el grupo sudamericano durante esos años.

Este análisis histórico permite observar cómo evolucionaron los conflictos distributivos y la movilización de los actores involucrados, al mismo tiempo que posibilita dilucidar si los incentivos que llevaron a la UE a la mesa de negociación en primer lugar fueron los mismos que la mantuvieron en ella, a pesar de perspectivas desalentadoras para alcanzar un acuerdo con Mercosur antes de 2015. Asimismo, este apartado también discute el efecto de diversos hechos entre 2005 y 2015 sobre las negociaciones birregionales, como la crisis económica y financiera a finales de la década de 2010 y el cambio cualitativo en las relaciones entre los países europeos y Brasil.

Entre la inercia y las motivaciones políticas

En la reunión ministerial de octubre de 2004, la UE y Mercosur reconocieron que no fueron capaces de lograr un acuerdo en la fecha límite; no obstante, convocaron un encuentro a finales de ese año para preparar otra reunión ministerial en 2005⁶⁹. Esta ocurrió el 26 de mayo de 2005 y tuvo como resultado un comunicado conjunto que permite vislumbrar un ligero cambio de las expectativas respecto de una conclusión rápida de la asociación.

Por un lado, los europeos y sudamericanos reafirmaron su compromiso con finalizar exitosamente una asociación política, comercial y de cooperación, pero no propusieron una ruta concreta para llegar a ese resultado; por otro lado, la declaración puso énfasis en la importancia que las partes atribuyen a cooperar para promover el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y alcanzar la equidad social, al mismo tiempo que hicieron un llamado a fortalecer el diálogo político mediante consultas sobre asuntos birregionales y multilaterales, sobre todo en el sistema de Naciones Unidas y durante los preparativos de la Cumbre de Naciones Unidas que tendría lugar en septiembre de 2005⁷⁰.

Un tono similar se pudo atestiguar en la reunión ministerial de septiembre de ese mismo año, donde decidieron acciones para profundizar las dimensiones de diálogo político y cooperación para el desarrollo; además, reconocieron que el futuro de las negociaciones entre la UE y Mercosur estaba vinculado con la Ronda Doha, por lo que programaron otro encuentro para el año siguiente⁷¹, lo cual les permitiría trabajar con los resultados de las negociaciones comerciales en el seno de la OMC.

⁶⁹ “Reunión de negociadores comerciales a nivel ministerial Mercosur-UE”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 20 de octubre de 2004, 1.

⁷⁰ “EU-Mercosur Ministerial Meeting. Joint Communiqué”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 26 de mayo de 2005, 1-2.

⁷¹ “Joint Communiqué: Mercosur-EU Negotiators Meeting at Ministerial Level”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 2 de septiembre de 2005, 1.

Conviene mencionar que hay diversos documentos de la Comisión Europea a partir de este año que, entre otras cosas, parecen sugerir que el interés europeo por Mercosur y América Latina no había disminuido. Por ejemplo, en la Comunicación de la Comisión titulada una *Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, se hace referencia a las voces que dicen que la UE está absorta en procesos como su ampliación hacia el este, sus relaciones de vecindad y las amenazas a la seguridad en otras partes del mundo, ante lo cual la Comisión afirmó que esas críticas son infundadas y destacó que la asociación del bloque europeo con América Latina es un imperativo⁷². En consecuencia, presentó una estrategia para reforzar la relación de los europeos con América Latina, la cual tuvo como principales objetivos la firma de acuerdos de asociación con todos los países del subcontinente, promover la integración de toda la región en su conjunto, reforzar el diálogo político y profundizar la cooperación en materia de desarrollo sostenible y cohesión social, así como contribuir a un marco estable en los países latinoamericanos para que atraigan inversiones europeas⁷³.

Como consecuencia, el mantenimiento de las negociaciones entre la UE y Mercosur era un elemento de la estrategia europea renovada con respecto a América Latina, así como los trabajos para empezar conversaciones con los países de Centroamérica y la Comunidad Andina para establecer acuerdos de asociación con esas subregiones. Asimismo, el interés europeo en Mercosur se explicaba también por el relanzamiento de la *Estrategia de Lisboa: trabajando juntos por el crecimiento y el empleo*, la cual preveía que las tasas de crecimiento de la economía europea se situarían en 1% para los próximos años, por lo que

⁷² Comisión Europea, *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina* (Bruselas: CE, 8 de diciembre de 2005), 4.

⁷³ Comisión Europea, *Una asociación reforzada*, 4.

consideró fundamental adoptar una política comercial que asegurara a las empresas europeas acceso a otros mercados bajo normas claras; por lo tanto, la estrategia estableció como objetivo la conclusión exitosa de la Ronda Doha en la OMC y complementarla con acuerdos de libre comercio con economías emergentes como Mercosur y las del Consejo de Cooperación del Golfo⁷⁴.

Aunque estos y otros ejemplos son evidencia de que existía un interés por parte de la UE en continuar los esfuerzos para lograr una asociación integral con Mercosur, también es cierto que esto no era la máxima prioridad en vista de otros asuntos más urgentes para el bloque europeo. Valga analizar el programa de trabajo de la Comisión para 2005, cuyo apartado sobre prioridades en el exterior desarrolla con detalle propuestas sobre temas como la presencia europea en el ámbito multilateral, particularmente en el sistema de Naciones Unidas; la Política Europea de Vecindad, con una estrategia específica para los países de África, y el proceso de ampliación de la UE, así como la Ronda Doha para el Desarrollo, mientras que la negociación con Mercosur solo recibió una mención entre paréntesis⁷⁵.

Otro hecho que pudo haber colocado a Mercosur lugares más abajo en la lista de prioridades de la UE ocurrió en la Cuarta Cumbre de las Américas en Mar del Plata, donde los presidentes de Argentina, Brasil y Venezuela se opusieron al establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que impulsaba Estados Unidos, lo cual hizo que el proyecto perdiera impulso⁷⁶. Esta iniciativa había sido una de las razones por las que

⁷⁴ Comisión Europea, *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa* (Bruselas: CE, 2 de febrero de 2005), 3-20.

⁷⁵ Comisión Europea, *Programa de trabajo de la Comisión para 2005* (Bruselas: CE, 26 de enero de 2005), 9-10.

⁷⁶ Patrick J. McDonnell y Edwin Chen, “Bush Exits Summit as Trade Talks End in Disagreement”, *Los Angeles Times*, 6 de noviembre de 2005, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2005-nov-06-fg-summit6-story.html>.

la UE había propuesto una zona de libre comercio con Mercosur, ya que, si el ALCA se hubiera materializado, las empresas europeas habrían perdido mercado en Sudamérica. Esta vinculación entre el ALCA y la dimensión comercial del acuerdo con Mercosur se hizo explícita en múltiples documentos de las instituciones europeas, como se demostró en el capítulo anterior. No obstante, eso cambió después de la Cumbre de Mar del Plata y la última referencia importante fue la del Parlamento Europeo en 2006, en la que argumentaba que la liberalización comercial con Mercosur era un asunto estratégico ante el ALCA, y la apertura de Mercosur hacia los mercados asiáticos, sudafricanos o del Consejo de Cooperación del Golfo⁷⁷.

2006 trajo consigo la posibilidad de que la UE avanzara en las negociaciones con Mercosur, puesto que en ese año se celebraría la Cuarta Cumbre de la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe en Viena, Austria. Conviene recordar que uno de los principales obstáculos que debían enfrentar los europeos para materializar la asociación interregional con los sudamericanos era que las concesiones que habían ofrecido para mejorar la apertura del mercado europeo a los productos agrícolas y ganaderos de Mercosur no habían sido aceptadas por su contraparte. Esto se complicaba aún más porque, de manera simultánea, la UE y los países de Mercosur negociaban la liberalización del comercio agrícola-ganadero en el marco de la Ronda Doha de la OMC. Entonces, dado que el mandato de negociación de la Comisión Europea era supeditar las negociaciones con Mercosur a las de la OMC, la paralización de las negociaciones multilaterales hacía que las conversaciones con Mercosur se estancaran. Por lo tanto, la vinculación de las

⁷⁷ Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones económicas y comerciales entre la UE y Mercosur de cara a la conclusión de un Acuerdo de Asociación Interregional* (Bruselas: Diario Oficial del PE núm. 308, 12 de octubre de 2006), 183.

negociaciones UE-Mercosur con la Ronda Doha definió en gran medida las posibilidades de lograr la asociación interregional.

Por esa razón, a principios de 2006 las expectativas europeas con respecto a la Cumbre de Viena eran bajas: la comisaria europea para Asuntos Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, expresó que no creía que la UE alcanzaría un acuerdo con Mercosur durante ese encuentro, en vista de las dificultades que habían surgido en las negociaciones de la OMC⁷⁸. Así, en la Cumbre de Viena solo se reafirmó el compromiso de las partes para que la UE y Mercosur alcanzaran un acuerdo ambicioso y equilibrado; por otro lado, sorprendió que en ese mismo encuentro la UE decidiera comenzar negociaciones con los países de América Central y la Comunidad Andina para establecer acuerdos de asociación política y económica⁷⁹, lo cual podría interpretarse como una manifestación de apoyo a los respectivos procesos de integración subregional en América Latina.

Asimismo, en los márgenes de la Cumbre, la UE y Mercosur tuvieron una reunión ministerial, cuyo comunicado conjunto puso énfasis en el diálogo político entre ambos bloques. Más allá de recordar el interés de ambas partes para establecer una asociación entre ellos, los grupos regionales reafirmaron su compromiso con ciertos valores políticos como el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho; reconocieron la importancia que tenía la Ronda Doha para los países en desarrollo, y, finalmente, celebraron la creación de la Comisión de la Consolidación de la Paz y el Consejo de Derechos Humanos en el sistema de Naciones Unidas, al mismo tiempo que

⁷⁸ “Scepticism about EU-Mercosur agreement next May”, *MercoPress*, 26 de enero de 2006, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2006/01/26/scepticism-about-eu-mercotur-agreement-next-may>.

⁷⁹ Consejo de la Unión Europea, *IV EU-LAC Summit. Declaration of Vienna* (Bruselas: CUE, 12 de mayo de 2006), 11-12.

apoyaron la discusión sobre la reforma de esa organización para que fuera capaz de responder a los retos de su tiempo⁸⁰.

El estancamiento de la negociación coincidió con el momento en el que la UE debía elaborar un nuevo enfoque para Mercosur. Así, en la *Estrategia Regional para Mercosur 2007-2013* la UE expresó, en primer lugar, que el progreso alcanzado en la negociación de los capítulos sobre diálogo político y cooperación condujo a que la UE reanudara la concertación con Mercosur sobre diversos asuntos de la agenda internacional e impulsara la colaboración en múltiples áreas, como en política macroeconómica, desarrollo sostenible, ciencia y educación⁸¹. En segundo lugar, la UE expuso que el eje rector de su cooperación con el bloque sudamericano durante los próximos años debía ser el fortalecimiento de su proceso de integración política y económica, por lo que definió tres prioridades en ese sentido: fortalecimiento de la estructura institucional de Mercosur; profundización de la integración de Mercosur en los ámbitos comercial y económico, requisito esencial para el funcionamiento adecuado de un posible acuerdo de asociación interregional, y, por último, mejorar la participación de la sociedad civil y promover en las sociedades sudamericanas un mejor entendimiento del proceso de integración de Mercosur, lo que en el largo plazo implicaría el desarrollo de una conciencia e identidad propias⁸².

Entonces, es posible apreciar que, si bien durante estos años no hubo progresos sustanciales en las negociaciones sobre la dimensión comercial del acuerdo de asociación con Mercosur, esto no implicó una pérdida total de interés por parte de los europeos. La

⁸⁰ Consejo de la Unión Europea, *EU-Mercosur Ministerial Meeting. Joint Communiqué* (Bruselas, CUE, 13 de mayo de 2006), 2-4.

⁸¹ Comisión Europea, *Mercosur. Regional Strategy Paper 2007-2013* (Bruselas: CCE, 2 de agosto de 2007), 22-23.

⁸² Comisión Europea, *Mercosur. Regional Strategy Paper*, 24-26.

producción documental por parte de las instituciones europeas sugiere que, a pesar de que Mercosur no era la máxima prioridad para la UE, el mercado sudamericano mantuvo su atractivo ante perspectivas poco optimistas de crecimiento para la economía del viejo continente. Asimismo, lo que destaca más es la dimensión del diálogo político y la cooperación que la UE había ofrecido a Mercosur en un gran número de áreas, en particular aquellas que contribuían a su proceso de integración. Por estas razones, no es arriesgado apuntar que uno de los intereses que más ha perdurado por parte de la UE respecto de Mercosur ha sido la consolidación de este como proyecto de integración regional en su dimensión económica pero también política.

Uno no debe perder de vista esa lectura al analizar otros acontecimientos que ocurrieron en 2007, como el cambio cualitativo que ocurrió en la relación de la UE con Brasil. Durante ese año, la Comisión Europea informó sobre un conjunto de motivos que justificaban un enfoque diferenciado hacia Brasil, como su peso demográfico, desarrollo económico y sus pretensiones de ejercer un liderazgo regional y global, por lo que consideró necesario promover una colaboración más estrecha con Brasilia en diferentes áreas de la gobernanza global, como la cooperación en foros internacionales (con especial atención a Naciones Unidas), el fortalecimiento del régimen de no proliferación de las armas nucleares, asegurar el éxito de las negociaciones en el seno de la OMC, la asistencia oficial para el desarrollo, intercambio de buenas prácticas en el ámbito de políticas sociales, la lucha contra el cambio climático, la preservación de la biodiversidad, y el uso de la energía (especialmente de combustibles biológicos), así como la promoción del comercio y las inversiones entre ambos actores⁸³. Estas consideraciones condujeron entonces a que,

⁸³ Comisión Europea, *Hacia una asociación estratégica UE-Brasil* (Bruselas: CE, 30 de mayo de 2007), 2-11.

en la primera Cumbre Unión Europea – Brasil, la UE decidiera establecer una asociación estratégica con el país sudamericano, basada en valores políticos compartidos y con la finalidad de cooperar para elaborar respuestas comunes ante desafíos globales⁸⁴.

El nuevo enfoque europeo respecto de Brasil generó una discusión en círculos académicos y diplomáticos sobre los posibles efectos que tendría la asociación estratégica sobre el futuro de las negociaciones entre la UE y Mercosur. Una de las opiniones predominantes es que la nueva política europea tendría consecuencias negativas para el futuro del acuerdo con Mercosur porque, en la práctica, consistía en otorgar un canal de comunicación especial al miembro más poderoso de la agrupación sudamericana, lo cual generaría resentimientos y desconfianza en los otros países, particularmente Argentina⁸⁵. Algunas voces compartieron el argumento de que ese hecho sería percibido negativamente por los otros miembros de Mercosur y afectaría a la integración de este⁸⁶ e, incluso, señalaron que la política europea con respecto a Brasil mostraba una contradicción entre la construcción de capacidades en Mercosur y sus intereses de proyección global⁸⁷.

Este debate merece algunas consideraciones especiales. En primer lugar, conviene subrayar que una de las motivaciones europeas detrás de la asociación estratégica con Brasil era precisamente apoyar la integración de Mercosur y el futuro de la asociación birregional UE-Mercosur. La lógica de las instituciones europeas era que, al existir una agenda común entre la UE y Brasil, este aumentaría sus esfuerzos y ejercería su liderazgo para la consolidación del mercado común y la unión política en Sudamérica, lo que a su

⁸⁴ Consejo de la Unión Europea, *EU-Brazil Summit. Joint Statement* (Bruselas: CUE, 4 de julio de 2007), 2.

⁸⁵ Arantza Gómez Arana, “Explaining the Renewed Push for an European Union Association Agreement with Mercosur”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 6 (2014): 143.

⁸⁶ Andrés Malamud, “La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 97-98 (2012): 222.

⁸⁷ Mahrukh Doctor, “Interregionalism’s Impact on Regional Integration in Developing Countries: The Case of Mercosur”, *Journal of European Public Policy* 22, núm. 7 (2015): 980.

vez contribuiría a que existieran las condiciones propicias para firmar y poner en práctica una asociación interregional UE-Mercosur⁸⁸.

En segundo lugar, a pesar de la intención original por parte de las instituciones europeas, lo cierto es que el anuncio de una relación privilegiada entre la UE y Brasil generó recelo entre los burócratas de los otros países de Mercosur. Según declaraciones de Alfredo Chiaradia, entonces secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, los miembros de Mercosur desconocían el alcance del nuevo instrumento, por lo que iniciaron consultas diplomáticas con la UE hasta que el asunto se trató en la prensa, lo cual demostraba el deterioro de las relaciones en el seno del grupo sudamericano⁸⁹. A pesar de esto, es difícil apoyar contundentemente la idea de que la asociación estratégica entre la UE y Brasil afectó gravemente a las posibilidades del acuerdo interregional, pues, aunque ese proyecto no se logró materializar durante esos años, en 2009 comenzó otro intento para concluirlo exitosamente. Por lo tanto, es un reto evaluar con evidencia empírica en qué medida afectó la nueva relación de Bruselas con Brasilia a las negociaciones que se estudian en este trabajo, por lo que discusión académica al respecto debería ser más matizada.

El segundo intento español de llevar a buen puerto las negociaciones

Desde 2009 volvió a correr la voz en las capitales europeas y de los países de Mercosur con respecto a una posible reanimación de las negociaciones interregionales. Esta idea comenzó a adquirir credibilidad en junio de 2009, cuando el secretario de Estado español

⁸⁸ Comisión Europea, *Hacia una asociación estratégica UE-Brasil*, 10.

⁸⁹ “Brazil to become a ‘strategic’ partner of the European Union”, *MercoPress*, 4 de julio de 2007, consultado el 15 de enero de 2025: <https://en.mercopress.com/2007/07/04/brazil-to-become-a-strategic-partner-of-the-european-union>.

Juan Pablo de Laiglesia realizó una gira que incluyó a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay como parte de los preparativos para la Presidencia española del Consejo de la Unión durante el primer semestre de 2010⁹⁰. Luego de eso, algunos burócratas europeos empezaron a manifestar un optimismo precavido, pues la comisaria para Asuntos Exteriores expresó que, si bien las negociaciones de la UE con Mercosur estaban ligadas a la Ronda Doha en la OMC (las cuales seguían sin mostrar avances importantes), la Presidencia española del Consejo representaba una gran oportunidad⁹¹. Sin embargo, fue hasta finales de 2009 que diplomáticos españoles expresaron que su país buscaría impulsar las conversaciones entre la UE y Mercosur, con el objetivo de tener un borrador de acuerdos mínimos para la Cumbre de la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe que se celebraría en mayo de 2010 en Madrid⁹².

Días antes de la Cumbre de Madrid, la Comisión Europea anunció que reanudaría las negociaciones para establecer una asociación interregional con Mercosur. El presidente de la Comisión expresó que un resultado positivo de las negociaciones podría generar crecimiento y empleos para ambas regiones, sobre todo en momento donde se buscaba fortalecer la economía global después de la crisis⁹³. De ese comunicado, llama la atención que también hizo referencia a ciertas condiciones que buscarían los europeos en las negociaciones, como disposiciones sobre desarrollo sostenible, derechos de propiedad

⁹⁰ “Spain Committed to Resumption of EU/Mercosur Free Trade Talks”, *MercoPress*, 8 de junio de 2009, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2009/06/08/spain-committed-to-resumption-of-eumercosur-free-trade-talks>.

⁹¹ “EU/Mercosur Talks Expected to Resume in 2010”, *MercoPress*, 21 de julio de 2009, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2009/07/21/eumercosur-talks-expected-to-resume-in-2010>.

⁹² “Spain Promises Tangible Results from EU/Mercosur Talks”, *MercoPress*, 26 de noviembre de 2009, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2009/11/25/spain-promises-tangible-results-from-eumercosur-trade-talks>.

⁹³ “European Commission Proposes Relaunch of Trade Negotiations with Mercosur Countries”, *Comisión Europea*, 4 de mayo de 2010, consultado el 26 de octubre de 2024: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_10_496.

intelectual e indicaciones geográficas, al mismo tiempo que aseguró que se tomarían medidas para paliar cualquier efecto adverso de la liberalización comercial, sobre todo en el sector agrícola⁹⁴. Esa declaración brinda una mirada a los intereses comerciales que perseguía la UE y sugiere que la Comisión estaba tratando de responder a las voces que se oponían al proyecto.

No sorprende entonces que, después del anuncio oficial por parte de la Comisión, la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Agrícolas (FNSTA), una de las principales organizaciones agrarias en Francia, emitiera un comunicado en el cual instaba al presidente Nicolas Sarkozy para que su país impidiera la reanudación de las negociaciones con Mercosur, sobre la premisa de que el costo para la agricultura sería muy alto, en particular para el comercio de res y aves de corral⁹⁵. Esta posición la apoyaron COPA y Cogeca, dos agrupaciones que reúnen a los productores agrícolas y ganaderos en el ámbito europeo, quienes argumentaron que un posible acuerdo comercial podría aumentar las importaciones de carne de vacuno, de porcino y de aves, así como de cítricos y zumos, lo cual costaría alrededor de veintiocho millones de empleos⁹⁶.

A raíz de esta movilización, se convocó a una sesión del Consejo de Agricultura de la Unión, momento que brindó la oportunidad para examinar las posiciones que adoptarían los diferentes Estados sobre la cuestión. Días antes del encuentro, el ministro francés de Alimentos, Agricultura y Pesca, Bruno Le Maire, así como la ministra de Estado para Comercio Exterior, Anne-Marie Idrac, expresaron su oposición a la reanudación de las

⁹⁴ “European Commission Proposes”, *Comisión Europea*.

⁹⁵ “European Farmers Up in Arms Against Resumption of EU/Mercosur Talks”, *MercoPress*, 5 de mayo de 2010, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2010/05/05/european-farmers-up-in-arms-against-resumption-of-eu-mercotur-talks>.

⁹⁶ COPA y COGECA, *Los dirigentes agrícolas de la UE se oponen a la reapertura de las negociaciones para la liberalización del comercio con el bloque comercial latinoamericano Mercosur* (Bruselas: COPA y COGECA, 5 de mayo de 2010).

negociaciones comerciales con Mercosur, dado que eso perjudicaría a la agricultura europea en general y a la francesa en particular⁹⁷. De este modo, Francia lideró al grupo de países que se oponían a la iniciativa española y entre ellos también se encontraban Austria, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda y Polonia⁹⁸.

Durante la sesión del Consejo de Agricultura, el comisario europeo en la materia, Dacian Ciolos, adoptó una posición ambivalente, pues, si bien dijo que era muy pronto para conocer con precisión los efectos que el acuerdo comercial tendría sobre el sector agrícola-ganadero, reconoció que se trataba de un tema sensible⁹⁹. Esto demuestra entonces que, si bien la Comisión apoyaba la reanimación de las conversaciones, sus perspectivas no eran monolíticas. Por otro lado, la sesión del Consejo de la UE permitió identificar a los países que apoyaban volver a la mesa de negociación, entre los cuales se pueden mencionar Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido, República Checa y Suecia, mientras que Alemania adoptó una posición ambigua¹⁰⁰.

A pesar de estas diferencias, durante la Cumbre UE-Mercosur en los márgenes de la Cumbre de Madrid, ambas partes refrendaron su compromiso de avanzar con los trabajos para establecer la asociación interregional y declararon que el CNB se reuniría en los próximos meses¹⁰¹. Esta entidad se reunió dos veces a lo largo de 2010: en la primera se

⁹⁷ “France Warns EC on Possible Resumption of Negotiations with Mercosur”, *MercoPress*, 6 de mayo de 2010, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2010/05/06/france-warns-ec-on-possible-resumption-of-negotiations-with-mercosur>.

⁹⁸ “EU Grumpy Seven Led by France Against Talks with Mercosur”, *MercoPress*, 11 de mayo de 2010, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2010/05/11/eu-grumpy-seven-led-by-france-against-trade-talks-with-mercosur>.

⁹⁹ “EU Countries Divided Over Extent of Agriculture Talks with Mercosur”, *MercoPress*, 18 de mayo de 2010, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2010/05/18/eu-countries-divided-over-extent-of-agriculture-talks-with-mercosur>.

¹⁰⁰ “EU Countries Divided”, *MercoPress*.

¹⁰¹ Consejo de la Unión Europea, *IV EU-Mercosur Summit. Joint Communiqué* (Bruselas: CUE, 17 de mayo de 2010), 2.

definió el método de trabajo y se decidió que se mantendrían los principios generales y objetivos definidos en 2000 como marco de referencia para el resto de las negociaciones¹⁰²; por otro lado, en el segundo encuentro solo se lograron avances en la parte normativa del acuerdo¹⁰³.

Por su parte, las asociaciones empresariales también manifestaron su posición sobre las conversaciones en curso. El 14 de julio de 2010 tuvo lugar la cuarta Cumbre de Negocios Unión Europea – Brasil, ocasión en la que se reunieron la Confederación Nacional de la Industria de Brasil y la Confederación Empresarial Europea, quienes manifestaron en una declaración conjunta su apoyo al relanzamiento de las negociaciones, pues expresaron que un acuerdo contribuiría al crecimiento económico y bienestar de ambas sociedades; asimismo, subrayaron que los intereses defensivos en el sector agrícola no debían exagerarse a tal grado que pudieran impedir el progreso de las conversaciones¹⁰⁴. Este tono coincidió con las declaraciones de Jorge Rocha de Matos, presidente de la Asociación de Industrias de Portugal, quien comentó que la situación económica en Europa incentivaba a las empresas a buscar mercados en crecimiento, como el de Brasil, por lo que presionaría a las autoridades de ambos lados del continente para que las negociaciones tuvieran un resultado positivo¹⁰⁵. Valga agregar que, si bien la prensa no prestó el mismo grado de atención sobre las expresiones de apoyo por parte de las asociaciones

¹⁰² “Seventeenth Meeting of the Mercosur – European Union Biregional Negotiations Committee”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 2 de julio de 2010.

¹⁰³ “Unión Europea y Mercosur reafirmaron compromiso por un acuerdo comercial equilibrado”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 15 de octubre de 2010.

¹⁰⁴ BusinessEurope, CNI y FEB, *EU-Brazil Partnership: Cooperation Strategies for Enhancing Bilateral Business. Joint Declaration* (Brasilia: BusinessEurope, CNI y FEB, 14 de julio de 2010).

¹⁰⁵ “EU/Mercosur Leaders Call for ‘Ambitious and Balanced’ Trade Agreement”, *MercoPress*, 16 de julio de 2010, consultado el 15 de enero de 2025: <https://en.mercopress.com/2010/07/16/eu-mercotur-business-leaders-call-for-ambitious-and-balanced-trade-agreement>.

empresariales en comparación con las agrupaciones agrarias y ganaderas, esto no implica necesariamente que el sector fuera ajeno al proceso negociador.

Los encuentros del CNB continuaron a lo largo de 2011. El avance de esas conversaciones mostró un patrón similar al de las negociaciones durante el período 2000-2004, ya que se alcanzaron avances significativos en los capítulos de cooperación y diálogo político¹⁰⁶, e incluso se construyeron acuerdos con respecto a asuntos que eran de interés para la UE, como políticas *anti-dumping*, medidas compensatorias, servicios, inversiones, reglas de origen y asuntos aduaneros¹⁰⁷. No obstante, los grupos regionales seguían sin discutir los aspectos más conflictivos de la liberalización comercial, puesto que tanto la UE como Mercosur tenían problemas para armonizar los diferentes intereses de sus miembros, como lo reconocieron el presidente Fernando Lugo de Paraguay, país que tenía la Presidencia rotatoria de Mercosur, y el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso¹⁰⁸. Este problema continuó durante 2012 y en la reunión del CNB de octubre de ese año ambas partes reconocieron que no había posibilidades de progreso si se mantenían con el mismo enfoque¹⁰⁹. A partir de este momento se observa una pérdida del impulso inicial que había dejado la Presidencia española del Consejo de la UE.

Para tratar de evitar el estancamiento del proceso, en enero de 2013 tuvo lugar una reunión a nivel ministerial entre la UE y Mercosur, donde acordaron que era necesario pasar al intercambio de ofertas arancelarias, las cuales debían presentarse a finales de

¹⁰⁶ “Statement of the EU and Mercosur After the 5th Round of Negotiations on the Future Association Agreement Between Both Regions”, *Comisión Europea*, 6 de mayo de 2011.

¹⁰⁷ “Statement of the EU and Mercosur After the 7th Round of Negotiations on the Future Association Agreement Between Both Regions”, *Comisión Europea*, 11 de noviembre de 2011.

¹⁰⁸ “Mercosur and EU Admit Internal Problems Are Delaying Trade Negotiations”, *MercoPress*, 31 de mayo de 2011, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2011/05/31/mercosur-and-eu-admit-internal-problems-are-delaying-trade-negotiations>.

¹⁰⁹ “XXV Mercosur-European Union Biregional Negotiations Committee”, *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*, 26 de octubre de 2012.

2013¹¹⁰. Al menos del lado europeo, el objetivo era obtener un acuerdo a más tardar a mediados de 2014, ya que ese año se celebrarían elecciones al Parlamento Europeo y no habría certidumbre de que en la próxima legislatura hubiera las mayorías necesarias para aprobar el posible acuerdo¹¹¹. Sin embargo, la UE no fue capaz de presentar su oferta arancelaria en la fecha establecida y en diciembre pidió una prórroga para 2014¹¹². Esto sugiere que las posiciones divergentes que los diferentes Estados europeos habían expresado en el Consejo de Agricultura de 2010 seguían representando un obstáculo para que la UE presentase una propuesta que incluyera mayores concesiones para la apertura del mercado europeo a los productos agrícolas provenientes de Mercosur.

Sorpresivamente, Mercosur logró armonizar sus posiciones internas y comunicó que tenía su oferta preparada en agosto de 2014¹¹³. A pesar de eso, la UE fue incapaz de conciliar sus diferencias y en noviembre de ese año expresó que no estaba en condiciones de fijar una fecha exacta para la presentación de su propuesta¹¹⁴. Era claro para este punto que los conflictos distributivos que generaba la dimensión comercial de la asociación con Mercosur no permitirían cumplir con las expectativas que se habían forjado durante la Cumbre de Madrid de 2010.

¹¹⁰ “Reunión ministerial Mercosur-Unión Europea. Comunicado conjunto”, *Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil*, 28 de enero de 2013.

¹¹¹ “EU Confident Trade Accord with Mercosur Will Be Signed at the Beginning of 2014”, *MercoPress*, 6 de mayo de 2013, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2013/05/06/eu-confident-trade-accord-with-mercosur-will-be-signed-at-the-beginning-of-2014>.

¹¹² “EU Admits Difficulties and Requests Mercosur to Delay the Exchange of Tariffs Proposals”, *MercoPress*, 12 de diciembre de 2013, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2013/12/12/eu-admits-difficulties-and-requests-mercosur-to-delay-the-exchange-of-tariff-proposals><https://en.mercopress.com/2013/12/12/eu-admits-difficulties-and-requests-mercosur-to-delay-the-exchange-of-tariff-proposals>.

¹¹³ “Mercosur Finally Agrees on Joint Trade Proposal to Exchange with the EU”, *MercoPress*, 1 de agosto de 2014, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2014/08/01/mercosur-finally-agrees-on-joint-trade-proposal-to-exchange-with-the-eu>.

¹¹⁴ “Mercosur and EU Could Not Establish a Date for the Exchange of New Proposals”, *MercoPress*, 28 de noviembre de 2014, consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2014/11/28/mercosur-and-eu-could-not-establish-a-date-for-the-exchange-of-new-proposals>.

Análisis de variables

Conviene ahora reflexionar sobre la capacidad explicativa de las variables que forman el marco analítico de este trabajo durante el período 2005-2014. Al igual que en el período anterior, el principal obstáculo que enfrentó la UE para finalizar exitosamente la dimensión comercial de una posible asociación interregional con Mercosur fue la dificultad que tuvo para presentar una oferta que redujera los aranceles a la importación de bienes agrícolas y ganaderos provenientes del bloque sudamericano. Esta dificultad se debe principalmente a la oposición expresada por organizaciones del sector agropecuario, lo cual influyó sobre la posición de diversos Estados en el Consejo de la UE. Además, debido a que durante este período la Unión ya contaba con los países que se adhirieron en 2004, 2007 y 2013, el grupo de países que eran reticentes al acuerdo con Mercosur creció y pasó a incluir actores de gran peso como Hungría y Polonia. Asimismo, los escasos avances en la Ronda Doha para el desarrollo en el marco de la OMC también representaron otro obstáculo importante.

Por otro lado, el aspecto más interesante de este capítulo es dilucidar por qué la UE mantuvo el interés en establecer una asociación integral con Mercosur, incluso durante los momentos en los que no había perspectivas serias de que un acuerdo se alcanzara en el futuro cercano. Ese planteamiento conduce a preguntarse si los incentivos iniciales perduraron durante el período examinado. En primer lugar, conviene destacar que en estos años no se observa la motivación del equilibrio institucional, ya que en 2005 disminuyeron las posibilidades de que el ALCA se fuera a materializar y esto se reflejó en las pocas referencias que las instituciones europeas hicieron a ese proyecto en los documentos sobre Mercosur. Por su parte, es cierto que hay algunas alusiones a la creciente cuota de mercado

que estaban adquiriendo algunos países asiáticos en Sudamérica durante esos años; sin embargo, estas eran poco frecuentes al menos hasta 2014.

El interés duradero, aunque variable en intensidad, que mostró la UE hacia Mercosur en este lapso se debe principalmente a las funciones del interregionalismo de construcción de instituciones y racionalización. Sobre el primero, valga mencionar que en todas las Cumbres Unión Europea – América Latina y el Caribe, así como en las Cumbres Unión Europea – Mercosur, los europeos expresaban el interés de promover la integración regional de América Latina en su conjunto, pero también de las agrupaciones más delimitadas como Mercosur, América Central y la Comunidad Andina. Además, la estrategia europea hacia Mercosur, actualizada en 2007, definió como su prioridad asistir a la profundización de la integración de ese bloque. Como se expuso en el apartado anterior, esto es una manifestación del deseo de la UE de fomentar el regionalismo en otras partes del mundo.

En lo que se refiere a la coordinación de posiciones en foros internacionales, ese objetivo estuvo presente de manera explícita en múltiples documentos, con particular énfasis en la actividad alrededor del sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, hubo escasa evidencia de que la colaboración de Mercosur y la UE haya sido determinante para impulsar iniciativas en ese espacio. Lo único que se observa en la práctica es que ambas agrupaciones celebran conjuntamente ciertas iniciativas una vez que estas se han materializado.

Por otro lado, la construcción de identidades colectivas también es un interés presente durante los años 2005-2014. No solo se mantuvo la tendencia europea de fomentar en los países sudamericanos algunos valores políticos como la democracia, el respeto a los

derechos humanos y el Estado de derecho, sino que, también y por primera vez, trató de crear una estrategia concreta para fomentar en los países de Mercosur una identidad y conciencia propias.

Asimismo, otro aspecto que se repite en este examen es el papel preponderante de España como facilitador del proceso de negociación entre la UE y Mercosur, puesto que fue el país ibérico, durante su Presidencia del Consejo de la UE en el primer semestre de 2010, el que realizó las maniobras diplomáticas para tratar de darles un impulso político a las conversaciones entre ambas regiones. Una vez más, el lector podrá reconocer que, aunque esa influencia ayudó a revitalizar un proceso que se encontraba estancado, tuvo sus límites, lo cual es indicativo de los obstáculos institucionales que tienen los Estados para promover sus propias agendas en el ámbito europeo.

Por último, valga decir que es complicado discernir con precisión cuál fue el efecto que tuvo la asociación estratégica de la UE con Brasil iniciada en 2007. Lo que sí se puede afirmar es que este cambio cualitativo marcó el inicio de una etapa donde los países europeos consideran fundamental tener un acercamiento especial con Brasil, debido al peso político y económico que estaba adquiriendo en el sistema internacional. Por otro lado, la crisis económica y financiera posterior a 2009 parece no haber tenido una consecuencia directa sobre el curso de las negociaciones entre la UE y Mercosur. Si bien en algunos documentos se hace referencia a la necesidad de las empresas europeas de explotar las oportunidades que ofrecen otros mercados ante la situación de crisis, conviene recordar que esa finalidad era parte de la política comercial europea años antes de que estallara la burbuja financiera en diferentes partes del mundo y en Europa misma.

IV. EL ACUERDO EN PRINCIPIO (2015 – JUNIO DE 2019)

El período que se analiza en las líneas siguientes representa una coyuntura trascendental en la historia de los intentos europeos para establecer una asociación interregional con Mercosur, ya que el 28 de junio de 2019 ambas partes lograron un acuerdo en principio. Por esa razón, el objetivo de este apartado es identificar las condiciones que permitieron a la Unión Europea lograr un acuerdo mínimo con Mercosur, así como dilucidar los obstáculos a los que se enfrentó en esa encomienda. Esto exige examinar la posición de diferentes Estados europeos en esta fase de las negociaciones, en especial de aquellos que exhortaban a tener una mayor voluntad política para terminar el acuerdo, así como los que mostraban rechazo o reticencia a concluir exitosamente la asociación. También se presenta la movilización de diversos grupos interesados en el resultado de las conversaciones entre la UE y Mercosur, algunos de los cuales ejercieron presión sobre los gobiernos nacionales y las instituciones europeas. Además, se desarrolla una reflexión sobre el efecto que tuvieron los cambios en la gobernanza internacional del comercio sobre estas negociaciones.

El camino hacia el acuerdo en principio

A pesar de la pérdida de impulso que mostraban las conversaciones entre la UE y Mercosur, la UE comenzó el año 2015 con expectativas de progresar en algunas áreas. Buena parte de esas expectativas fueron alimentadas por los trabajos preparatorios rumbo a la II Cumbre Unión Europea – Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) que se celebraría del 10 al 11 de junio de 2015, puesto que, en los márgenes, tendría lugar una

reunión ministerial entre la UE y Mercosur con el objetivo de discutir el estado de las negociaciones¹¹⁵. El resultado de tal encuentro fue el compromiso de intercambiar nuevas ofertas arancelarias en el último trimestre del año, siempre y cuando las condiciones permitiesen un intercambio exitoso¹¹⁶. No obstante, ninguno de los bloques pudo presentar su oferta en el período indicado.

Más allá de eso, la Cumbre sirvió para que los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe manifestaran su apoyo conjunto a diferentes iniciativas en el escenario multilateral, como la reforma de los órganos de la ONU, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Tratado sobre el Comercio de Armas, el régimen de no proliferación nuclear, el rechazo a las medidas coercitivas de carácter unilateral y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entre otras¹¹⁷.

Por otro lado, en 2015 se consolidaron algunos cambios significativos en la política comercial europea. La Comisión reconoció que, en esos años, comenzó un mayor escrutinio a las políticas comerciales de la Unión, sobre todo a raíz de la negociación de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) con Estados Unidos, puesto que desencadenó un debate alrededor de los efectos de la liberalización comercial sobre las normas europeas que protegían a los consumidores, trabajadores y ciudadanos¹¹⁸. Por lo

¹¹⁵ “UE espera ‘prontos progresos’ en negociaciones sobre comercio con Mercosur”, *MercoPress*, 11 de junio de 2015, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2015/06/11/ue-espera-prontos-progresos-en-negociaciones-sobre-comercio-con-mercosur>.

¹¹⁶ “Comunicado conjunto de la reunión ministerial Mercosur – Unión Europea”, *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*, 11 de junio de 2015, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-de-la-reunion-ministerial-mercosur-union-europea>.

¹¹⁷ Consejo de la Unión Europea, *Declaración de Bruselas* (Bruselas: CUE, 11 de junio de 2015), 2-7.

¹¹⁸ Comisión Europea, *Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable* (Bruselas: CE, 14 de octubre de 2015), 3.

tanto, la Comisión expuso que, a partir de ese momento, perseguiría una política comercial basada en valores, por lo que se comprometió a no firmar acuerdo comercial alguno que generara un nivel de protección sanitaria, medioambiental, social y laboral menor que el que existe en los países de la Unión Europea, lo cual se traduciría en la inclusión de un capítulo sobre desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio¹¹⁹. De esta manera, la Unión buscaba que su política comercial fuese más coherente con sus políticas internas y los valores que promovía en el exterior, de tal forma que pudiese atender las críticas de múltiples actores de la sociedad civil.

En el plano multilateral, la Ronda Doha de la OMC seguía con escasos progresos y, para ese punto, el proceso estaba parcialmente desvinculado de las negociaciones de la UE con Mercosur. No obstante, valga notar algunos avances en este ámbito, sobre todo en lo que se refiere a la liberalización del comercio agrícola. En la Conferencia Ministerial de Nairobi en 2015, los miembros de la organización acordaron la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas, proceso en el cual la UE tuvo un papel activo al construir una posición común con países exportadores de estos bienes, entre ellos Brasil¹²⁰. Entonces, si bien las conversaciones en el seno de la OMC seguían sin producir resultados sustanciales en otros aspectos más importantes, como las ayudas nacionales a la agricultura o los aranceles, la decisión de Nairobi fue positiva para las conversaciones entre la UE y Mercosur.

De regreso al proceso de negociación, el intercambio de ofertas arancelarias se postergó hasta 2016 y ese momento no estuvo exento de debates en el Consejo de la UE.

¹¹⁹ Comisión Europea, *Comercio para todos*, 18-22.

¹²⁰ Comité Económico y Social Europeo, *El papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la OMC en Nairobi* (Bruselas: CESE, 23 de febrero de 2017), 23.

Las divergencias se hicieron otra vez evidentes en una sesión del Consejo de Agricultura, donde los ministros de Austria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia y Rumania expresaron su rechazo a que la UE presentara propuestas que incluyeran cuotas libres de aranceles respecto a algunos productos sensibles, ya que eso sería considerado como una provocación por parte del sector agropecuario y afectaría otras negociaciones comerciales, como la que estaba ocurriendo con Estados Unidos¹²¹.

Como resultado, la oferta que presentó la UE en mayo de ese mismo año excluyó algunos productos sensibles como la carne bovina y el etanol, aunque no se cerró la posibilidad de que en el futuro los europeos presentasen una propuesta con cuotas¹²². La posición de estos países no sorprende, especialmente en el caso de Francia. Sin embargo, es importante notar que el mensaje del gobierno francés no era de rechazo rotundo a un área de libre comercio con Mercosur, sino simplemente a la liberalización del sector agropecuario. Días después, el entonces ministro francés de Economía, Emmanuel Macron, expresó que esperaba que “la negociación concluyera en un acuerdo ambicioso que responda a nuestros intereses mutuos, que pueda reforzar y consolidar esta cooperación”¹²³. Por su parte, España mantuvo su apoyo a un desarrollo más rápido de las negociaciones¹²⁴,

¹²¹ “Trece países europeos contrarios a un acuerdo agrícola con Mercosur”, *MercoPress*, 13 de abril de 2016, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2016/04/13/trece-paises-europeos-contrarios-a-un-acuerdo-agricola-con-mercosur>.

¹²² “UE y Mercosur concretan intercambio de ofertas arancelarias, pero con exclusión de productos sensibles”, *MercoPress*, 12 de mayo de 2016, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2016/05/12/ue-y-mercosur-concretan-intercambio-de-ofertas-arancelarias-pero-con-exclusion-de-productos-sensibles>.

¹²³ “Francia aspira a un ‘acuerdo ambicioso’ entre la Unión Europea y Mercosur”, *MercoPress*, 4 de junio de 2016, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2016/06/04/francia-aspira-a-un-acuerdo-ambicioso-entre-la-union-europea-y-mercosur>.

¹²⁴ “España critica a países de UE por reticencia a alcanzar un acuerdo con Mercosur”, *MercoPress*, 20 de abril de 2016, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2016/04/20/espana-critica-a-paises-de-ue-por-reticencia-a-alcanzar-un-acuerdo-con-mercosur>.

al mismo tiempo que funcionarios alemanes expresaron que su país tenía gran interés en el proceso¹²⁵.

Los trabajos del CNB continuaron en 2017 y se enfocaron casi exclusivamente en la dimensión comercial de la asociación interregional: se discutieron temas como el comercio de bienes, reglas de origen, medidas de facilitación del comercio, servicios, los mercados de compras públicas y competencia, entre otros. Si se compara este ciclo de negociación con los anteriores, se pueden identificar algunas innovaciones, como la inclusión de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, así como otro dedicado a las pequeñas y medianas empresas (pymes); además, los representantes de ambos grupos regionales participaron en múltiples diálogos con representantes de la sociedad civil para conocer sus perspectivas sobre la liberalización comercial¹²⁶. Estos cambios los propuso la UE y respondían a los nuevos lineamientos de política comercial que se empezaron a esbozar en 2015. Así, aunque la esencia de los puntos más contenciosos de la negociación no cambió, es posible identificar la introducción de nuevos temas en esta etapa de las conversaciones.

A pesar de que hubo avances sustantivos en áreas como las reglas de origen, barreras técnicas al comercio, los mercados de compras públicas y derechos de propiedad intelectual, los negociadores reconocieron a finales de 2017 que tenían limitaciones importantes para avanzar sustancialmente en temas contenciosos como la liberalización del

¹²⁵ “Francia aspira”, *MercoPress*.

¹²⁶ “Se cerró la XVII ronda de negociaciones entre el Mercosur y la UE”, *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*, 24 de marzo de 2017, consultado el 11 de noviembre de 2024: <http://www.mrecic.gov.ar/se-cerro-la-xxvii-ronda-de-negociaciones-entre-el-mercosur-y-la-ue>.

comercio de bienes¹²⁷. Con eso quedaba claro que un posible acuerdo tendría que lograrse más adelante.

Aunque esta investigación se enfoca principalmente en la Unión Europea, no se pueden pasar por alto algunos hechos del otro lado del Atlántico que afectaron de manera indirecta las negociaciones con Mercosur. Desde 2016 se consolidaron los gobiernos de Mauricio Macri en Argentina y el de Michel Temer en Brasil, ambos con orientaciones políticas que favorecían la apertura de sus respectivos mercados, de tal forma que los dos economías más grandes de Mercosur tuvieron un renovado interés en concluir el acuerdo comercial con la UE; en segundo lugar, la llegada de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos hizo que el país norteamericano adoptase una política económica proteccionista, se involucrara en guerras comerciales y rompiera normas comerciales multilaterales¹²⁸, lo que condujo a que la UE buscara recomponer el sistema multilateral mediante relaciones reforzadas con sus otros socios. Ambos procesos contribuyeron a que en estos años existiera mayor voluntad política tanto en Bruselas como en las capitales de Mercosur para encontrar una solución a las diferencias, a pesar de que hasta entonces parecían irreconciliables.

Así, mientras las negociaciones seguían su propio curso, en la Unión Europea se intensificó el debate sobre los beneficios y costos de la asociación interregional con Mercosur, así como de la dimensión comercial de esta. Sobre los beneficios, en 2018 el Comité Económico y Social de la UE manifestó por medio de un dictamen que ya era

¹²⁷ Comisión Europea, *Report from the XXXIth Round of Negotiations of the Trade Part of the Association Agreement Between the European Union and Mercosur* (Bruselas: CCE, 8 de diciembre de 2017).

¹²⁸ José Antonio Sanahuja y Jorge Damián Rodríguez, “Veinte años de negociaciones Unión Europea – Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización” (Documento de trabajo núm. 13, Fundación Carolina, Madrid, 2019), 5.

necesario concluir exitosamente las negociaciones por los intereses que tenía la UE en el corto y mediano plazos, como enviar un mensaje positivo a los actores económicos internacionales ante un escenario donde varios países estaban adoptando políticas proteccionistas mediante la utilización de mayores aranceles y hacerle frente a la penetración de China en los mercados de Argentina y Brasil mediante mayores niveles de comercio, inversión extranjera directa y subvenciones para la construcción de infraestructura, así como impulsar relaciones económicas acordes a objetivos sociales y medioambientales¹²⁹. Se trata, entonces, de intereses materiales, pero también normativos.

También es posible observar que hay una vinculación entre la llegada de Donald Trump a la Presidencia estadounidense y un interés renovado de la UE hacia Mercosur. De acuerdo con una entrevista realizada por *Reuters* a Cecilia Malmstrom, quien era la comisaria europea de Comercio en este período, el retiro de Estados Unidos de los arreglos multilaterales fue un impulso para que la UE buscara nuevos acuerdos de libre mercado (como el de Japón), modernizara los existentes (como los de Chile y México) y completara los acuerdos de asociación pendientes (como el de Mercosur), ya que el bloque europeo tenía interés en llenar el vacío que había dejado el país norteamericano¹³⁰. En general, se podría afirmar que, durante la presidencia de Trump, la percepción en las instituciones europeas era que Estados Unidos prefería acuerdos bilaterales con grandes potencias, mientras que los arreglos regionales y multilaterales eran vistos por Washington como marcos limitantes, por lo que la UE debía reforzar sus relaciones con otros actores globales

¹²⁹ Comité Económico y Social Europeo, *Hacia un acuerdo de asociación UE-Mercosur* (Bruselas: CESE, 23 de mayo de 2018), 9-12.

¹³⁰ Philip Blenkinsop y Noah Barkin, “America Last? EU Says Trump is Losing on Trade”, *Reuters*, 15 de enero de 2018, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://www.reuters.com/article/business/america-last-eu-says-trump-is-losing-on-trade-idUSKBN1F424Q/>.

para defender el multilateralismo en el comercio y otras áreas, como la lucha contra el cambio climático¹³¹.

Por su parte, conviene poner énfasis en que la idea de fortalecer la posición de la UE en Mercosur y en América Latina como respuesta ante la presencia cada vez más marcada de China en la región no era aislada. Por ejemplo, el Parlamento Europeo expresó que los cambios geopolíticos exigían que la UE reforzara su papel de socio tanto en el ámbito comercial como en la promoción del progreso social y valores comunes, sobre todo ante la mayor presencia de Estados de Asia en la región¹³². La Comisión también compartía esta visión y reconoció que la cuota de China en el mercado latinoamericano había crecido exponencialmente: el comercio entre China y América Latina tenía un valor de 10,000 millones de dólares estadounidenses en 2000, cifra que se elevó a 244,000 millones en 2017¹³³.

Las agrupaciones del sector industrial europeo también hicieron eco de las consideraciones estratégicas en sus pronunciamientos respecto al acuerdo interregional. Por ejemplo, a finales de 2016, la Asociación de Cámaras Europeas de Comercio e Industria reafirmaron su apoyo a un acuerdo ambicioso y equilibrado, sobre la premisa de que Mercosur tenía gran importancia estratégica en vista de que la UE era el único actor que en ese entonces estaba negociando un acuerdo de libre comercio con el grupo sudamericano, por lo que un desenlace positivo podía brindar a las empresas europeas un

¹³¹ Elena Lazarou, *The Future of Multilateralism. Crisis or Opportunity?* (Bruselas: European Parliamentary Research Service, mayo de 2017), 7-9.

¹³² Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones políticas de la Unión con América Latina* (Bruselas: Diario Oficial del PE núm. 337, 13 de septiembre de 2017), 74.

¹³³ Comisión Europea, *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común* (Bruselas: CE, 3 de mayo de 2019), 2-3.

acceso privilegiado en comparación con otros competidores¹³⁴. El apoyo de algunos grupos del sector privado fue refrendado en múltiples ocasiones y estos años no fueron la excepción: valga hacer referencia al Foro Empresarial América Latina y el Caribe – Unión Europea, en el que las asociaciones participantes hicieron un llamado para acelerar las negociaciones entre la UE y Mercosur, así como los esfuerzos de la UE y México para modernizar su asociación política y económica¹³⁵.

No obstante, las razones que justificaban el objetivo de concluir exitosamente el acuerdo con Mercosur se enfrentaban a los argumentos que presentaron actores que se oponían. Previo a la presentación de la nueva oferta arancelaria en 2016, COPA y Cogeca reiteraron su oposición a que se hicieran concesiones agrícolas a Mercosur¹³⁶. En España, eurodiputados del Partido Popular solicitaron a la Comisión Europea evaluar el efecto que tendría el acuerdo sobre los productores de jugo de naranja, pues posiblemente causaría distorsiones de precios en ese mercado¹³⁷. En Francia, la FNSTA argumentaba que el acuerdo de libre comercio con los países de Sudamérica ocasionaría la desaparición de miles de explotaciones francesas¹³⁸; en realidad, fue en ese país donde más se hacía evidente el rechazo de la coalición agrícola y ganadera, pues se manifestó en múltiples

¹³⁴ Eurochambres, *Updated Eurochambres Position on the Negotiations Between the European Union and Mercosur* (Bruselas: Eurochambres, noviembre de 2016), 1.

¹³⁵ Eurochambres, AICO y AILA, *Recommendations of the Business Forum EU-Latin America and Caribbean* (Ciudad de México: Eurochambres, AICO y AILA, 12 de octubre de 2017), 2.

¹³⁶ “Productores europeos piden se excluya la agricultura de la negociación con Mercosur”, *MercoPress*, 2 de mayo de 2016, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2016/05/02/productores-europeos-piden-se-excluya-la-agricultura-de-negociacion-con-mercosur>.

¹³⁷ “Lobby español de la naranja pide prudencia en acuerdo de libre comercio UE/Mercosur”, *MercoPress*, 19 de febrero de 2018, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2018/02/19/lobby-espanol-de-la-naranja-pide-prudencia-en-acuerdo-de-libre-comercio-ue-mercosur>.

¹³⁸ “Le Pen contra Mercosur y a la defensa de los ganaderos franceses”, *MercoPress*, 24 de febrero de 2018, consultado el 11 de noviembre de 2014: <https://es.mercopress.com/2018/02/24/le-pen-contra-mercosur-y-a-la-defensa-de-los-ganaderos-franceses>.

momentos a lo largo de la negociación, como el abucheo que recibió el presidente Emmanuel Macron en su primera visita al Salón de la Agricultura en París¹³⁹.

Con ese debate de fondo, las negociaciones transcurrieron a lo largo de 2018. Durante este año, la UE logró construir acuerdos con su contraparte; sin embargo, no se resolvieron los asuntos más espinosos. Por ejemplo, los representantes de la UE declararon que estarían dispuestos a mejorar su oferta respecto a las importaciones de carne bovina a cambio de que Mercosur abriera más su mercado a las exportaciones europeas de la industria automotriz¹⁴⁰. Sin embargo, esas concesiones no ocurrieron en ese año. A pesar de esto, los encuentros continuaron y, al menos del lado europeo, existía la percepción de que las conversaciones estaban llegando a su etapa final¹⁴¹. Este ritmo acelerado se debía a que en el año siguiente Jair Bolsonaro asumiría la Presidencia de Brasil y, a finales de 2018, había serias dudas de que su gobierno aceptara concluir el acuerdo, al mismo tiempo que habría elecciones al Parlamento Europeo y, en consecuencia, llegaría una Comisión diferente.

Las reuniones continuaron en 2019 y, en la ronda de negociaciones del 11 al 15 de marzo, la UE y Mercosur lograron avances significativos¹⁴². A partir de ese momento, se intensificaron los esfuerzos para destrabar las negociaciones del lado europeo, los cuales

¹³⁹ “Mercosur/UE: optimismo en Asunción, protestas de agricultores en Francia”, *MercoPress*, 26 de febrero de 2018, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2018/02/26/mercosur-ue-optimismo-en-asuncion-protestas-de-agricultores-en-francia>.

¹⁴⁰ “Negociaciones Mercosur/UE estancadas por el sector automóvil”, *MercoPress*, 28 de abril de 2018, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2018/04/28/negociaciones-mercosur-ue-estancadas-por-el-sector-automovil>.

¹⁴¹ “Europa apela a aprovechar ‘la oportunidad histórica’ del acuerdo con Mercosur”, *MercoPress*, 18 de julio de 2018, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2018/07/18/europa-apela-a-aprovechar-la-oportunidad-historica-del-acuerdo-con-mercosur>.

¹⁴² “Ronda de negociaciones Mercosur - UE”, *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*, 15 de marzo de 2019, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/ronda-de-negociaciones-mercosur-ue>.

lideraron España y Alemania. Estos países no solo trataron de forjar consenso en el seno del Consejo de la UE para aprobar un posible acuerdo, sino que también ejercieron presión sobre la Comisión, pues España dirigió una carta a su presidente, Jean-Claude Juncker, en la que exhortaba a que los negociadores cerraran el acuerdo, documento que estuvo respaldado por Alemania, Lituania, Países Bajos, Portugal, República Checa y Suecia¹⁴³.

No obstante, de manera simultánea, los países que tenían reticencias sobre el acuerdo también obraron para que el resultado final fuera uno acorde a sus intereses. También mediante una carta, el presidente francés Emmanuel Macron, así como los jefes de gobierno de Bélgica, Irlanda y Polonia, expresaron que tenían preocupación sobre las negociaciones con Mercosur, ya que la cuota de carne bovina que estaba ofreciendo la UE en ese punto de las negociaciones (900,000 toneladas sin aranceles) podría dañar la economía de sus países, por lo que exhortaron al presidente de la Comisión a no aumentar las cuotas para carne vacuna y de puerco, azúcar y etanol¹⁴⁴. Además, conviene mencionar que la reticencia francesa estaba alimentada no solo por las implicaciones que tendría el acuerdo sobre su sector agrícola, sino también por las declaraciones de Bolsonaro con respecto a la posible salida de Brasil del Acuerdo de París y, en general, la desconfianza de que ese país respetaría las disposiciones del acuerdo sobre desarrollo sostenible y protección del medio ambiente¹⁴⁵.

¹⁴³ Lluís Pellicer y Álvaro Sánchez, “La UE y Mercosur logran un acuerdo comercial tras veinte años de negociaciones”, *El País*, 28 de junio de 2019, consultado el 11 de noviembre de 2024: https://elpais.com/internacional/2019/06/28/actualidad/1561741765_367243.html.

¹⁴⁴ Eddy Wax y Arthur Neslen, “Macron, 3 Other Leaders Warn Mercosur Deal Could ‘Destabilize’ Farm Sectors”, *Politico*, 19 de junio de 2019, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://www.politico.eu/article/macron-and-3-others-warn-mercosur-deal-could-destabilize-farm-sector/>.

¹⁴⁵ Shasta Darlington, “E.U. and Four Latin American Nations Reach a Trade Deal”, *New York Times*, 28 de junio de 2019, consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://www.nytimes.com/2019/06/28/world/americas/eu-four-latin-american-nations-trade-deal.html>.

Finalmente, en la víspera de la Cumbre del G20 en Osaka, los negociadores europeos lograron cerrar el acuerdo con sus contrapartes de Mercosur y los líderes de Francia y Brasil conciliaron parcialmente sus diferencias en una reunión bilateral¹⁴⁶. De esta manera, después de diecinueve años, los grupos regionales anunciaron el 29 de junio de 2019 que habían llegado a un acuerdo en principio: por un lado, Mercosur se comprometió a eliminar los derechos sobre automóviles, piezas de automóviles, maquinaria, productos químicos y productos farmacológicos, con plazos de liberalización máximos de quince años; por otro, la UE aceptó establecer una cuota de 99,000 toneladas de carne de vacuno que entrarían con un arancel promedio del 7.5%, una cuota de 180,000 toneladas de azúcar libres de aranceles y otra cuota de 450,000 toneladas de etanol libres de derechos, entre otras concesiones¹⁴⁷. Asimismo, en los otros capítulos relacionados con el comercio se consolidaron compromisos relativamente equilibrados.

Este acuerdo en principio fue concebido como un gran logro por parte de la Comisión Europea, aunque el resultado final no convenció por completo a todos los Estados miembros de la UE. El presidente de la Comisión Europea expresó que, “en medio de tensiones comerciales a nivel internacional, estamos mandando una señal muy fuerte junto con nuestros socios de Mercosur de que estamos a favor de un comercio basado en normas”¹⁴⁸; por su parte, la comisaria de Comercio puso énfasis en que “(el acuerdo) establece altos estándares y un marco sólido para promover la protección del ambiente y los derechos laborales, al mismo tiempo que refuerza los compromisos con el desarrollo

¹⁴⁶ Darlington, “E.U. and Four Latin American Nations”.

¹⁴⁷ Comisión Europea, *Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y Mercosur* (Bruselas: CE, 1 de julio de 2019), 2-3.

¹⁴⁸ Comisión Europea, *EU and Mercosur Reach Agreement on Trade* (Bruselas: CE, 28 de junio de 2019), 1.

sostenible que ya hemos hecho, por ejemplo, en el Acuerdo de París”¹⁴⁹. Por un lado, las declaraciones de Juncker refuerzan la idea de que uno de los incentivos de la UE para concluir exitosamente la asociación con Mercosur fue la defensa del orden multilateral en un escenario donde estaba siendo cuestionado por países que antes lo lideraban. Por otro, las palabras de Malmstrom se pueden interpretar como una manera de aliviar las críticas sobre las repercusiones negativas que tendría el acuerdo sobre el medio ambiente y las condiciones de trabajo en ambos lados del Atlántico.

Análisis de variables

El examen del período 2015 – junio de 2019 permite distinguir el conjunto de condiciones que permitieron a la UE lograr un acuerdo en principio con Mercosur. Este apartado muestra que, lejos de deberse a una sola condición, intervinieron múltiples circunstancias, como la existencia de gobiernos en Argentina y Brasil que tenían un interés renovado en concluir la asociación con la UE; un escenario internacional caracterizado por la adopción de políticas económicas proteccionistas y un cuestionamiento estridente del multilateralismo de parte de Estados que otrora eran promotores del orden internacional liberal, y la creciente presencia de China en los mercados de América Latina y particularmente en Mercosur, así como el interés perdurable de España en impulsar la asociación interregional, acompañado del apoyo de Alemania para hacer que las negociaciones avanzaran a pesar de la reticencia de otros países europeos. Por otro lado, el elemento principal que impedía a la UE completar su asociación económica y política con los sudamericanos era la expectativa de que la dimensión comercial del acuerdo produjera

¹⁴⁹ Comisión Europea, *EU and Mercosur Reach Agreement*, 1.

pérdidas en el sector agropecuario europeo, lo que movilizó a los actores que saldrían perjudicados. Esta ha sido la constante en los períodos analizados hasta ahora.

Por otra parte, valga reflexionar sobre si los incentivos de la UE en estos años fueron los mismos que en años anteriores. Durante el período entre 2015 y 2019, es posible apreciar que la finalidad de consolidar la asociación interregional con Mercosur ya no se relaciona directamente con la idea de conseguir un equilibrio institucional ante la presencia comercial de Estados Unidos en la región, como ocurrió durante las negociaciones del ALCA. Por el contrario, las instituciones europeas comenzaron a concebir a China como una competencia comercial y normativa en América Latina y Mercosur, pues se erigió en un rival al ser el segundo socio comercial de esos países. Esta lógica estuvo presente en la política europea hacia Mercosur, aunque el componente de equilibrio institucional no fue tan marcado o explícito como sí lo fue respecto de Estados Unidos a principios del siglo XXI.

Respecto a la construcción de instituciones, la promoción de la UE de la integración regional en otras partes del mundo se consolida como una constante. Lo que sobresale durante estos años es que la UE trató de utilizar la relación interregional con Mercosur como un mecanismo que podría contribuir, al menos parcialmente y en una escala limitada, a la revitalización del sistema multilateral de comercio. Esto es particularmente importante no solo porque la OMC ya había mostrado ser una institución que enfrentaba serios retos para promover un comercio basado en normas, sino también que las tendencias proteccionistas de algunos países trastocaron las bases de la gobernanza liberal en sus múltiples facetas. Así, estos años demuestran que, al menos desde Bruselas, existió el interés de utilizar el interregionalismo como un recurso para subsanar las deficiencias de

las instituciones multilaterales, con base en la premisa de que, en un futuro, las normas y prácticas interregionales que promueve la UE pudieran ser incorporadas en el ámbito global.

Respecto a la coordinación de posiciones internacionales, no se encontró evidencia empírica de que esta haya ocurrido de manera sustantiva entre la UE y Mercosur. No obstante, sí hay casos en los que la UE promovió una iniciativa en conjunto con Brasil, como ocurrió en la Conferencia Ministerial de Nairobi en 2015. Sobre la formación de identidades colectivas, persiste la convicción por parte de la UE de que Mercosur debe adoptar ciertos valores políticos, como el respeto de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la participación significativa de la sociedad civil, entre otros. A esto debe agregarse la insistencia por parte del grupo europeo para que los Estados del Mercosur asuman un compromiso con el desarrollo sostenible y la protección al medio ambiente, así como el bienestar de los trabajadores. Este interés, a pesar de que tiene una raíz normativa, también se relaciona con la búsqueda de competitividad del mercado europeo en el ámbito internacional.

España una vez más mostró que su papel activo en las instituciones de la UE es clave para la asociación interregional con Mercosur. En este período, el país ibérico no estuvo solo y obtuvo apoyo por parte de Alemania para poner a Mercosur en el centro de la agenda europea y hacer contrapeso a los países que no tenían intención de finalizar la liberalización comercial entre el mercado europeo y el de Sudamérica. Si bien Alemania nunca se opuso al acuerdo, en años anteriores había adoptado una posición ambivalente y, hasta cierto punto, indiferente sobre este tema.

V. ENTRE LA FIRMA, RATIFICACIÓN O RENEGOCIACIÓN (JUNIO DE 2019 – JUNIO DE 2024)

Inmediatamente después del anuncio del acuerdo en principio entre la Unión Europea y Mercosur, surgieron numerosas críticas por parte de algunos grupos de la sociedad civil, las cuales se sumaron a las posiciones reticentes de algunos Estados miembros de la UE. Este panorama complicó la firma y ratificación del acuerdo y, por ende, su entrada en vigor. Por esa razón, en este capítulo se identifican los factores que obstaculizaron la firma y ratificación del acuerdo, así como los actores y las lógicas que lo siguieron promoviendo. Este análisis se centra en los desarrollos posteriores al acuerdo en principio en junio de 2019 y hasta el primer semestre de 2024. El examen de esos años pone especial atención a la centralidad que adquirió la preservación del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático en el debate vinculado al acuerdo de asociación interregional, así como las razones que motivaron los esfuerzos de la UE para que el acuerdo no se desechara.

La intensificación del debate alrededor del acuerdo de asociación interregional

De acuerdo con la legislación europea, después de la finalización de una negociación internacional, se debe ordenar una revisión jurídica del texto y traducirlo a todos los idiomas oficiales de la UE. Luego, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo deben consentir la firma del documento. Una vez firmado, comienza el proceso de ratificación: dado que el acuerdo de asociación de la UE con Mercosur se trata de un acuerdo mixto (es decir, que contiene temas de competencia exclusiva de la Unión y otros que son prerrogativa reservada para los Estados miembros), el texto no solo requiere la aprobación del Parlamento Europeo, sino también el visto bueno de cada uno de los parlamentos

(incluso de los subnacionales, según el caso) de los países de la Unión. Este requisito jurídico es de gran importancia, puesto que crea un número considerable de actores con poder de veto en el camino hacia la ratificación, algo que estimula la movilización de actores interesados en el resultado. De esta manera, el acuerdo en principio representó un cambio cualitativo en la trama, pero dejó aún un largo trecho por recorrer.

Luego de que la Comisión anunciara el acuerdo en principio, diversos grupos de la sociedad civil no tardaron en manifestar su rechazo. Los pronunciamientos por parte de la coalición agrícola-ganadera no sorprendieron, ya que esta siempre fue contraria a la liberalización comercial que implicaba el acuerdo con Mercosur. No obstante, llama la atención la presencia más marcada de otros grupos que también expresaron su oposición, como los ambientalistas.

Por ejemplo, COPA y Cogeca expresaron que la decisión adoptada afectaría el futuro de la agricultura europea¹⁵⁰. Días después, múltiples organizaciones de agricultores, ganaderos y ambientalistas protestaron a las afueras de la Comisión Europea en Bruselas en contra del acuerdo comercial con Mercosur, bajo la premisa de que habría efectos negativos para los ingresos de los productores agrícolas, daños al medio ambiente y violación de los derechos de los pueblos indígenas en Sudamérica¹⁵¹. Por su parte, la Asociación de Ganaderos de Irlanda (AGI) también mostró su rechazo. Este grupo argumentó que lo aprobado aumentaría las importaciones de carne bovina proveniente de Mercosur, la cual es más barata, no cumple con los estándares europeos de salubridad y

¹⁵⁰ Pellicer y Sánchez, “La UE y Mercosur logran un acuerdo comercial”.

¹⁵¹ Brendan O Conchuir, “Farmers, Environmentalists Tackle EU-Mercosur Deal”, *ARC 2020*, 12 de julio de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.arc2020.eu/brussels-farmers-and-environmentalists-tackle-eu-mercoshur-deal/>.

genera una mayor huella de carbono¹⁵². Conviene agregar que, si bien la oposición del sector agropecuario irlandés ha sido constante a lo largo de las negociaciones, en 2019 también se alimentó de las incertidumbres generadas por la posterior salida de Reino Unido de la UE¹⁵³.

También es importante tomar en cuenta que, a pesar de que la mayor parte de los grupos en el sector agrícola europeo ha mostrado preocupación ante la liberalización de su mercado, no se trata de un sector enteramente homogéneo. Así, en el mercado de los productos lácteos, la Junta Europea de la Leche (JEL) criticó el acuerdo y compartió la idea de que la leche de Sudamérica no sigue las mismas normas que en Europa¹⁵⁴. Sin embargo, la Asociación Europea de Lácteos (AEL) dio la bienvenida al acuerdo, pues expuso que la apertura del mercado de Mercosur también representaba oportunidades de crecimiento para las empresas europeas en esa área¹⁵⁵.

Por otro lado, quienes manifestaron su apoyo fueron los empresarios en el sector industrial y financiero. Por ejemplo, en julio de 2019 hubo un encuentro de representantes de instituciones financieras para celebrar el acuerdo, entre ellos el director de Servicios Globales de Santander Brasil¹⁵⁶. Días después, Luis Onofre, presidente de la Confederación Europea de la Industria de Calzado (CEIC) destacó la importancia del acuerdo, ya que el

¹⁵² Cormac Fitzgerald, “A Bad Deal for Irish Farmers: EU Signs Massive Trade Agreement with South American Countries”, *The Journal*, 28 de junio de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.thejournal.ie/beef-farmer-trade-deal-4702670-Jun2019/>.

¹⁵³ “Irish Farmers Lobby Politicians Against Mercosur Deal”, *Jersey Evening Post*, 9 de julio de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://jerseyeveningpost.com/morenews/uknews/2019/07/09/irish-farmers-lobby-politicians-against-mercosur-deal/>.

¹⁵⁴ Benjamin Ferrer, “Unprecedented Access to Mercosur: New Trade Agreement Polarizes European Dairy Sector”, *Food Ingredients*, 9 de julio de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.foodingredientsfirst.com/news/unprecedented-access-to-mercosur-new-trade-agreement-polarizes-european-dairy-sector.html>.

¹⁵⁵ Ferrer, “Unprecedented Access to Mercosur”.

¹⁵⁶ Thierry Ogier, “Banks Line Up to Take Advantage of EU-Mercosur Deal”, *The Banker*, 1 de octubre de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.thebanker.com/Banks-line-up-to-take-advantage-of-EU-Mercosur-deal-1569916835>.

calzado de piel exportado a Brasil era sujeto a un arancel del 35%¹⁵⁷. La industria automotriz también celebró la esperada concreción de la apertura comercial, pues tanto la Asociación Europea de Proveedores de Automoción (AEPA)¹⁵⁸ como la Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles (AEFA)¹⁵⁹ se pronunciaron al respecto.

Estas divergencias en la sociedad civil europea no tardaron en reflejarse entre los Estados miembros. Primero, el ministro de Agricultura de Irlanda declaró que todavía quedaba un largo camino para que el acuerdo entrara en vigor; además, se decepcionó porque el documento final incluía una cuota arancelaria significativa para la carne bovina de Mercosur, lo cual sucedía en un momento en el que el sector ganadero de su país enfrentaba mucha incertidumbre a raíz del *brexít*¹⁶⁰.

Respecto a Francia, valga recordar que había sido el país más reacio a la asociación económica con el bloque sudamericano y su presidente terminó por aceptar el acuerdo en principio de último momento, después de tener una reunión bilateral con Jair Bolsonaro. Sin embargo, la aquiescencia francesa duró solo dos meses. Esto ocurrió como consecuencia de los múltiples incendios registrados en la selva del Amazonas durante el verano de 2019, ante lo cual funcionarios franceses criticaron la respuesta del gobierno de

¹⁵⁷ “CEC: Getting Close to Free Access to Mercosur”, *World Footwear*, 23 de julio de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.worldfootwear.com/news/cec-getting-close-to-free-access-to-mercotur/4020.html>.

¹⁵⁸ “European Automotive Suppliers Welcome the EU-Mercosur Deal Concluded Landmark Agreement”, *CLEPA*, 1 de julio de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://clepa.eu/mediaroom/european-automotive-suppliers-welcome-the-eu-mercotur-concluded-landmark-agreement/>.

¹⁵⁹ “Automakers Welcome Conclusion of EU-Mercosur Trade Deal”, *ACEA*, 1 de julio de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.acea.auto/press-release/auto-makers-welcome-conclusion-of-eu-mercotur-trade-deal/>.

¹⁶⁰ Edel McAllister, “Agriculture Minister Says Mercosur Agreement Is Not a Done Deal”, *RTE*, 2 de julio de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2014: <https://www.rte.ie/news/politics/2019/0702/1059794-mercotur-creed-dail/>.

Bolsonaro y afirmaron que su país no aprobaría el acuerdo comercial tal como estaba¹⁶¹. La explicación de Macron era que la UE estaba exigiendo a los agricultores europeos usar menos pesticidas y producir menos carbón, por lo que no tenía sentido permitir la importación de productos provenientes de países que no respetaban el medio ambiente¹⁶². De este modo, los incendios en la selva amazónica representaron un punto de inflexión en esta historia, pues atrajeron la atención de las sociedades europeas con respecto a las políticas medioambientales del gobierno brasileño, lo que a su vez brindó elementos de crítica a quienes ya se oponían al acuerdo desde antes.

En septiembre de 2019, cuatro de los cinco grupos parlamentarios en el subcomité para asuntos de la Unión Europea del legislativo austriaco votaron en contra del acuerdo con Mercosur; Jörg Leichtfried del Partido Social Demócrata, quien estuvo detrás del voto, expresó que este representaba una victoria para los consumidores, el medio ambiente y los derechos humanos¹⁶³. Al año siguiente, el parlamento de Países Bajos votó una resolución por medio de la cual retiró su apoyo al acuerdo bajo el argumento de que tendría consecuencias negativas para el medio ambiente y la agricultura¹⁶⁴.

Por su parte, la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural de la República Checa compartió que su país bloquearía la aprobación del acuerdo en el Consejo de la UE y que

¹⁶¹ Hans Von Der Burchard y Rym Momtaz, “Amazon Fires Spark Macron Threat to Kill South America Trade Deal”, *Politico*, 23 de agosto de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.politico.eu/article/mercosur-brazil-amazon-fires-spark-macrons-threat-to-kill-mercosur-deal/>.

¹⁶² Richard Pérez-Peña y Matina Stevis-Gridneff, “Brazil’s Rainforest Fires Prompt Alarm and Anger in Europe”, *The New York Times*, 23 de agosto de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.nytimes.com/2019/08/23/world/americas/amazon-firesbrazil.html>.

¹⁶³ “Austria Deals First Blow to EU-Mercosur Trade Pact”, *DW*, 19 de septiembre de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.dw.com/en/austria-deals-first-blow-to-eu-mercosur-trade-pact/a-50489747>.

¹⁶⁴ “Parlamento de Holanda retira su apoyo al acuerdo UE-Mercosur”, *IndustriAll*, 5 de junio de 2020, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.industriall-union.org/es/parlamento-de-holanda-retira-su-apoyo-al-acuerdo-mercosur-ue>.

la decisión estaba motivada por “los escándalos alimentarios del pasado, los bajos estándares en materia de calidad y seguridad de los alimentos, pero sobre todo la devastación de la selva amazónica”¹⁶⁵. Luxemburgo se sumó a este grupo de países semanas después, ya que el Ministerio de Asuntos Exteriores expresó que no estaba en condiciones de apoyar el acuerdo hasta que los países del Mercosur asumieran compromisos adicionales con respecto a la lucha contra el cambio climático y la deforestación¹⁶⁶. Entonces, es posible apreciar que algunos países que ya tenían reticencias sobre la asociación económica con Mercosur, debido a las implicaciones para sus sectores agropecuarios, comenzaron a usar el tema de la deforestación y el medio ambiente como otro argumento a favor de su posición. Además, las desafortunadas declaraciones del mandatario brasileño contribuyeron al rechazo de ciertos Estados que no se habían pronunciado fuertemente sobre el tema anteriormente.

Empero, no todos los Estados europeos adoptaron el mismo enfoque. En primer lugar, España mantuvo su apoyo. En octubre de 2019, el gobierno español expresó que no estaba de acuerdo con el bloqueo de quienes se oponían al acuerdo con Mercosur y que había apoyado el acuerdo en principio por los beneficios que representaba para ambos bloques regionales¹⁶⁷. Alemania, por otro lado, mostró cierta ambigüedad sobre el tema, ya que el gobierno de Angela Merkel reconoció que existían serias dudas de que se

¹⁶⁵ “Matecná: Estamos dispuestos a bloquear un acuerdo comercial con los países de América del Sur”, *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República Checa*, 28 de agosto de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.mpsr.sk/sk/?navID=1&id=14642>.

¹⁶⁶ Gaël Arellano, “Luxembourg Opposes the Draft EU-Mercosur Agreement”, *RTL Today*, 28 de septiembre de 2020, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://today.rtl.lu/news/luxembourg/a/1586962.html>.

¹⁶⁷ “UE-Mercosur: L’Espagne s’oppose a un blocage de l’accord commercial”, *Le Point*, 24 de agosto de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: https://www.lepoint.fr/monde/ue-mercotur-l-espagne-opposee-a-un-blocage-de-l-accord-24-08-2019-2331457_24.php#11.

garantizaría la puesta en marcha del acuerdo en el espíritu deseado debido a la pérdida de la selva¹⁶⁸.

Dado que el acuerdo en principio alcanzado por Bruselas requería el consentimiento del Parlamento Europeo, conviene analizar lo que opinaban diferentes actores en ese órgano. Por un lado, el Partido Popular Europeo (PPE) era uno de los grupos más favorables al libre comercio basado en reglas, valores y que asegurara la preservación y difusión de los estándares europeos, así como los principios democráticos y de derechos humanos; por esa razón, consideraba que la conclusión exitosa del acuerdo con Mercosur generaría beneficios económicos, siempre y cuando se prestara atención a las preocupaciones externadas por los sectores económicos más sensibles de la UE¹⁶⁹.

Por otra parte, el Partido de los Socialistas Europeos (PSE) exhortó a que la Comisión publicara el borrador del acuerdo para que pudiera ser sujeto de escrutinio público y destacó que el partido solo lo apoyaría si incluía cláusulas que aseguraran el cumplimiento del Acuerdo de París y los estándares laborales contenidos en las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁷⁰. Esta declaración era un augurio de que el grupo parlamentario de centro-izquierda pondría más obstáculos para la ratificación. En la misma vertiente se encontraba el Partido Verde Europeo (PVE), cuyos miembros propusieron que la UE regresara a la mesa de negociación para que el texto final reflejara la importancia del desarrollo sostenible, así como mandar un mensaje claro a

¹⁶⁸ “Merkel: Amazon Deforestation Threatens EU-Mercosur Deal”, *DW*, 21 de agosto de 2020, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.dw.com/en/merkel-amazon-deforestation-threatens-eu-mercossur-deal/a-54651194>.

¹⁶⁹ “EPP Position Paper on International Trade”, *EPP*, 19 de febrero de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/epp-group-position-paper-on-international-trade>.

¹⁷⁰ “S&D Welcomes Political Understanding on EU Mercosur Deal and Insist On Guarantees for Labor Rights and Environmental Standards”, *S&D*, 27 de junio de 2019, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-welcome-political-understanding-eu-mercossur-deal-and-insist-guarantees-labour-rights>.

Bolsonaro y otros mandatarios de la UE no aceptaría un acuerdo comercial sin compromisos creíbles con respecto a la protección de los pueblos indígenas de la selva amazónica, la lucha contra la deforestación y la implantación del Acuerdo de París¹⁷¹. Esos puntos de vista explican que, en 2020, las fuerzas políticas del nuevo ciclo parlamentario aprobaran una resolución donde se manifestaba que el acuerdo no podía recibir el consentimiento del Parlamento para su firma y posterior ratificación en su estado actual¹⁷².

Como el lector podrá notar, aunque durante casi veinte años las críticas al acuerdo eran nutridas por consideraciones sobre la competitividad del sector agropecuario europeo, en este lapso la dimensión medioambiental adquirió centralidad. Esto no debe sorprender si se considera la evolución de las políticas en materia de desarrollo sostenible impulsadas por la UE durante el siglo XXI (algunas de las cuales se presentaron con anterioridad), que se armonizaron y nutrieron en 2019 con el Pacto Verde Europeo, “una nueva estrategia de crecimiento (...), con una economía moderna, eficiente en el uso de recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050”¹⁷³.

En la práctica, esta ruta de acción reforzó programas que ya operaban e impulsó múltiples iniciativas legislativas en el ámbito europeo que tuvieron repercusiones significativas para el funcionamiento de la política comercial de la UE y, en consecuencia, para las negociaciones con los países de Mercosur. Entre esas iniciativas valga mencionar, por ejemplo, la estrategia *De la granja a la mesa*, cuyo principal objetivo es transformar el sistema alimentario de la UE para hacerlo sostenible, una meta basada en diferentes

¹⁷¹ European Greens Party, *Stop the EU-Mercosur Trade Deal and Make All Trade Agreements Work for Sustainable Development* (Tampere: EGP, 10 de noviembre de 2019), 3-4.

¹⁷² Parlamento Europeo, *Implementation of the Common Commercial Policy – Annual Report 2018* (Bruselas: PE, 7 de octubre de 2020), 11.

¹⁷³ Comisión Europea, *El Pacto Verde Europeo* (Bruselas: CE, 11 de diciembre de 2019), 2.

componentes, como asegurar que las cadenas alimentarias tengan un efecto medioambiental neutro o positivo, garantizar la seguridad alimentaria, mantener la asequibilidad de alimentos, entre otros¹⁷⁴. Como resultado, la estrategia otorgó herramientas institucionales a quienes denunciaban las normas medioambientales deficientes en los países de Mercosur. Poco después de que la Comisión presentara este instrumento, el Comité Económico y Social Europeo dictaminó que, si se deseaba alinear la política comercial a las normas recién creadas, no se debía permitir que las importaciones de la UE estuvieran ligadas a prácticas de deforestación y señaló imperativo poner especial atención a las importaciones de carne vacuna y soya provenientes de Brasil¹⁷⁵.

En ese escenario, Greenpeace mantuvo su oposición rotunda al acuerdo y empezó a promover una legislación europea para exigir a las empresas que deseen vender sus productos en el mercado europeo demostrar que sus actividades no estaban vinculadas con la deforestación, conversión de ecosistemas o abusos de derechos humanos¹⁷⁶. Asimismo, un grupo de organizaciones medioambientales y promotoras de derechos humanos presentaron una queja ante el Defensor del Pueblo Europeo, donde se alegaba que la Comisión había incurrido en una falta administrativa al haber terminado la negociación con Mercosur antes de la publicación de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Comisión Europea, *Estrategia “de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente* (Bruselas: CE, 20 de mayo de 2020), 4-5.

¹⁷⁵ Comité Económico y Social Europeo, *Compatibilidad de la política comercial de la UE con el Pacto Verde Europeo* (Bruselas: CESE, 18 de septiembre de 2020), 18.

¹⁷⁶ “EU Mercosur Mythbuster”, *Greenpeace*, 5 de octubre de 2020, consultado el 15 de noviembre de 2020: <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/democracy-europe/45118/eu-mercotur-mythbuster/>.

¹⁷⁷ ClientEarth, FERN, Veblen Institute, FIDH y Fondation Nicolas Hulot, *Complaint to the European Ombudsman – The European Commission’s Failure to Complete a Final Sustainability Impact Assessment Prior of the Conclusion of the Negotiations of the EU-Mercosur Free Trade Agreement* (Bruselas: ClientEarth, 15 de junio de 2020), 13.

La EIA fue publicada a finales de 2020 y meses después la Comisión presentó su posición al respecto. Por un lado, reconoció que el informe subraya preocupaciones sobre el efecto que podría tener el acuerdo sobre el medio ambiente (particularmente sobre la deforestación) y el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Brasil, ante lo cual argumentó que esas inquietudes inspiraron el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, el cual proporciona un marco adecuado para evitar las consecuencias adversas; por otro lado, la Comisión expuso que podría explorar una iniciativa conjunta con Mercosur, y particularmente con Brasil, para elevar los compromisos medioambientales y movilizar recursos financieros para proyectos de desarrollo sostenible, disposiciones que estarían vinculadas a la aprobación del acuerdo¹⁷⁸. Esta idea sirvió como punto de partida en Bruselas para tratar de lograr el consenso necesario para su firma y posterior ratificación.

En medio de un escenario adverso a la asociación económica con Mercosur, Portugal ofreció una válvula de oxígeno. Dado que históricamente ha sido un país que ha trabajado para fortalecer la relación de la UE con América Latina y el Caribe, la conclusión del acuerdo con el grupo sudamericano fue uno de sus objetivos durante su Presidencia del Consejo de la UE¹⁷⁹. El ministro de Asuntos Exteriores de Portugal compartió que su país apoyaba los esfuerzos de la Comisión para obtener mayores garantías por parte de Mercosur en el ámbito de desarrollo sostenible y subrayó que el acuerdo representaba una

¹⁷⁸ Comisión Europea, *European Commission Services' Position Paper on the Sustainability Impact Assessment in Support of Negotiations for the Trade Part of the European Union – Mercosur Association Agreement* (Bruselas: CCE, 24 de marzo de 2021), 21-23.

¹⁷⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores de Portugal, *Programme for the Portuguese Presidency of the Council of the European Union* (Lisboa: MAEP, 2021), 31.

oportunidad para hacer que otros países adoptaran estándares europeos, así como mejorar la relación geopolítica entre Europa y América Latina¹⁸⁰.

España se unió a los esfuerzos de Portugal y envió una carta a la Comisión para ayudar a desbloquear la aprobación para la firma del acuerdo; en ese documento también se expresó la importancia estratégica de América Latina, sobre todo ante la mayor presencia de China en la región¹⁸¹. Sin embargo, el gobierno francés mantuvo su oposición al acuerdo si no se agregaban más garantías sobre la protección de la selva amazónica y el cumplimiento de normas sanitarias europeas¹⁸². De esta manera, finalizó 2021 sin un avance sustantivo para concluir la asociación interregional. Josep Borrell, alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, realizó una visita a Brasil a finales de ese año, donde expresó el deseo de la Comisión de llevar a buen puerto las conversaciones y recordó la importancia del acuerdo para promover la integración regional del propio Mercosur; sin embargo, admitió que existían obstáculos importantes¹⁸³.

En este punto es necesario volver a analizar qué lógicas impulsaban la convicción de la Comisión Europea y otros actores para buscar la conclusión exitosa de la asociación interregional con Mercosur. Valga tener presente que, durante estos años, la Unión Europea

¹⁸⁰ Jim Brunsden y Sam Fleming, “Portugal Warns EU Trade ‘Credibility’ on the Line Over Mercosur”, *Financial Times*, 3 de marzo de 2021, consultado el 15 de noviembre de 2021: <https://www.ft.com/content/63967906-cfba-4827-b12c-3826a75aeba1>.

¹⁸¹ “España pidió a la Unión Europea que desbloquee el acuerdo comercial con el Mercosur”, *Agencia de Información Paraguaya*, 3 de mayo de 2021, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.ip.gov.py/ip/2021/05/03/espana-pidio-a-la-union-europea-que-desbloquee-el-acuerdo-comercial-con-el-mercosur-ante-la-creciente-influencia-de-china-en-america-latina/>.

¹⁸² “Francia no firmará el acuerdo UE-Mercosur si no se modifica”, *DW*, 7 de mayo de 2021, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.dw.com/es/francia-no-firmará-el-acuerdo-ue-mercosur-si-no-se-modifica/a-57461169>.

¹⁸³ “Una visita útil a Brasil”, *European Union External Action*, 9 de noviembre de 2021, consultado el 15 de noviembre de 2024: https://www.eeas.europa.eu/eeas/una-visita-%C3%BAtil-brasil_es.

enfrentaba múltiples acontecimientos internos y en su entorno, como la pandemia de COVID-19, la invasión rusa de Ucrania en 2022 y, en general, un sistema internacional multipolar, caracterizado por la fragmentación política y el desencanto por los arreglos multilaterales, un fenómeno en el que la Presidencia de Donald Trump había sido un síntoma y no la enfermedad. Así, esta percepción del mundo también tuvo repercusiones para la forma en la que la UE buscó relacionarse con América Latina y con Mercosur, particularmente. Este conjunto de circunstancias propició que en las instituciones europeas adquiriera prominencia la noción de autonomía estratégica que, si bien es un término que se originó en el siglo XX y estaba limitado al ámbito de la defensa, durante los últimos años se ha ampliado y ha sido entendido como la capacidad de “actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario y, en la medida de lo posible, con los países asociados”¹⁸⁴.

Así, desde la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016, Bruselas ha pretendido desarrollar la autonomía estratégica mediante acciones concretas en al menos cinco áreas: combatir las amenazas a la seguridad en el territorio europeo, fortalecer la resiliencia de la vecindad europea, adoptar un enfoque integral hacia los conflictos en otras partes del mundo, cooperación con esquemas de gobernanza regional y fortalecer la gobernanza global en el siglo XXI¹⁸⁵. Al menos dos de esas prioridades tienen repercusiones para Mercosur.

En primer lugar, respecto a la cooperación con arreglos regionales de gobernanza, la UE estableció como objetivo aumentar la cooperación y fortalecer la asociación América Latina y el Caribe, mediante lazos con la CELAC y los otros grupos subregionales como

¹⁸⁴ Consejo Europeo, *Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence* (Bruselas: CE, 14 de noviembre de 2016), 2.

¹⁸⁵ Comisión Europea, *Share Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* (Bruselas: CCE, junio 2016), 9-10.

Mercosur, por lo que consideró necesario concluir el acuerdo de libre comercio con ese bloque¹⁸⁶. En segundo lugar, en el ámbito de la gobernanza global y especialmente en la esfera comercial, la UE reconoció que su prosperidad dependía de un sistema económico basado en normas y con un piso parejo, por lo que consideró imperativo establecer acuerdos de libre comercio integrales con múltiples actores como Estados Unidos, Japón, Mercosur, India y la ANSEA, puesto que esta estrategia permitiría promover los estándares regulatorios europeos y con ello la protección del consumidor, los estándares laborales y el medio ambiente¹⁸⁷. Así, la UE se propuso reconstruir la gobernanza global mediante la promoción del enfoque multilateral, tanto en el ámbito económico como en todos los demás.

En otras palabras, las instituciones europeas concebían el acercamiento con Mercosur como un elemento constitutivo de una nueva estrategia para relacionarse con los demás actores del sistema internacional. Esta idea no solo fue promovida por la Comisión Europea, sino también por otros actores en la UE. Por ejemplo, en el Informe anual de la aplicación de la Política Exterior y de Seguridad Común, el Parlamento subrayó:

La creciente inestabilidad en el mundo, el entorno caracterizado cada vez en mayor medida por la confrontación, la erosión del multilateralismo y el auge del autoritarismo, así como retos mundiales con diferentes aspectos [...] deben impulsar a la Unión a desarrollar su autonomía estratégica y a profundizar, paralelamente, la cooperación con sus aliados [...]. (El Parlamento) insiste en la importancia de reforzar la asociación de la Unión con las Naciones Unidas y la OTAN, así como de intensificar la cooperación con organizaciones como el Consejo de Europa, la OSCE, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, la Unión Africana, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Liga Árabe, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y Mercosur¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Comisión Europea, *Shared Vision, Common Action*, 37.

¹⁸⁷ Comisión Europea, *Shared Vision, Common Action*, 41.

¹⁸⁸ Parlamento Europeo, *Aplicación de la política exterior y de seguridad común – Informe anual de 2020* (Bruselas: Diario Oficial del PE núm. 456, 10 de noviembre de 2021), 66-67.

Esta racionalidad también ha sido compartida por algunos gobiernos nacionales, como el de España, cuyos esfuerzos para concluir el acuerdo de asociación con Mercosur frecuentemente hacen referencia a la naturaleza estratégica de la relación. Alemania, aunque con variaciones, también ha reconocido este aspecto: el canciller alemán en febrero de 2024 afirmó su apoyo a la asociación con Mercosur porque traería perspectivas de crecimiento para Europa y por la importancia geoestratégica de esos acuerdos¹⁸⁹.

Todo esto explica por qué, a pesar de las resistencias internas, la Comisión continuó los esfuerzos para completar el acuerdo. Así, en febrero de 2023 la Comisión envió a las capitales del Mercosur un documento que podría ser incorporado al texto negociado y por medio del cual se aumentaba el compromiso de las partes para velar por el combate al cambio climático, la preservación de la biodiversidad, las selvas, derechos laborales, derechos humanos e involucramiento de la sociedad civil, así como el establecimiento de mecanismos de monitoreo y revisión¹⁹⁰. Sin embargo, la propuesta no fue bien recibida por Brasil, quien consideró que el documento contenía amenazas en caso de que los países de Mercosur no cumplieran con ciertos objetivos medioambientales¹⁹¹. A pesar de esto, los representantes de ambos bloques regionales se reunieron a lo largo de 2023 para tratar de conciliar diferentes puntos de vista¹⁹². Conviene agregar que, en abril de ese año, algunos

¹⁸⁹ “Germany’s Scholz Stresses Importance of EU-Mercosur Agreement”, *Buenos Aires Times*, 5 de febrero de 2024: <https://www.batimes.com.ar/news/economy/germanys-scholz-stresses-importance-of-eu-mercosur-agreement.phtml>.

¹⁹⁰ Comisión Europea, *EU-Mercosur Joint Instrument. Draft* (Bruselas: CCE, febrero de 2023), 3-9.

¹⁹¹ Isabel Marques da Silva, “Lula Berates the EU for Making Threats in Talks to Unblock the Mercosur Trade Deal”, *EuroNews*, 19 de julio de 2023, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/07/19/lula-berates-the-eu-for-making-threats-in-talks-to-unblock-the-mercosur-trade-deal>.

¹⁹² “EU-Mercosur Agree to Work at Faster Pace on Trade Deal, Sources Say”, *Reuters*, 5 de octubre de 2023, consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.reuters.com/world/eu-mercosur-trade-talks-intensify-weekly-pace-sources-2023-10-05/>.

eurodiputados del PPE se pronunciaron a favor de una ratificación rápida del texto, pues el costo de no hacerlo sería ceder cuota de mercado a China¹⁹³.

Durante el primer semestre de 2024 no hubo señales claras de que el acuerdo obtendría el consentimiento de los Estados miembros para su firma o, por el contrario, sería desechado por completo. En su lugar, la constelación de actores y sus preferencias se mantuvieron. En marzo de 2024, Emmanuel Macron realizó una gira por Brasil y la Guyana Francesa, ocasión en la que reiteró su rechazo al acuerdo con Mercosur e incluso comentó que sería necesario crear otro acuerdo comercial que tuviera en cuenta el desarrollo económico, el clima y la biodiversidad¹⁹⁴. Estas declaraciones y, en general, el estancamiento de las conversaciones durante los primeros meses de 2024 responde a que, en junio, se celebraron elecciones al Parlamento Europeo, por lo que es posible que ningún líder europeo quisiera poner en la discusión pública un tema que despertaba críticas en varios sectores de la población.

Análisis de variables

Al igual que en capítulos anteriores, la distribución inequitativa de los costos y beneficios asociados con la dimensión comercial del acuerdo entre la Unión Europea y Mercosur indujeron a la movilización de múltiples actores, los que a su vez presionaron a diferentes gobiernos nacionales para frenar el proceso hacia la aprobación del acuerdo. En otros

¹⁹³ “Stop Dilly-Dallying and Ratify Mercosur Agreement”, *EPP*, 26 de abril de 2023, consultado el 15 de noviembre de 2024:

<https://www.eppgroup.eu/newsroom/stop-dilly-dallying-and-ratify-mercotur-agreement>.

¹⁹⁴ María Laura Avignolo, “En Brasil, Emmanuel Macron entierra el acuerdo entre la UE y el Mercosur: es muy malo y hay que construir uno nuevo”, *Clarín*, 28 de marzo de 2024, consultado el 15 de noviembre de 2024:

https://www.clarin.com/mundo/brasil-emmanuel-macron-entierra-acuerdo-ue-mercotur-malo-construir-nuevo_0_sQiy0SHcKc.html?srsId=AfmBOopHK4dJEIbLhTglKOJYwutl6y3m0wDJ8EuO7H5tPevB_J23UF.

períodos, el grupo de actores que había liderado la oposición al acuerdo había sido la coalición agrícola-ganadera, concentrada en países como Austria, Francia e Irlanda. Durante estos años, no obstante, esos grupos comenzaron a esgrimir argumentos relacionados con la preservación del medio ambiente y estándares de calidad para los productos agropecuarios. Al mismo tiempo, los grupos ambientalistas intensificaron sus manifestaciones de rechazo al acuerdo y se unieron también otras asociaciones que centraban su atención en la protección de los derechos humanos, sobre todo de las poblaciones indígenas en Sudamérica.

Esto no quiere decir que la dimensión medioambiental no hubiera presente en el debate público generado por la posible conclusión de la asociación con Mercosur; sin embargo, se hizo más evidente en los años previos y posteriores al acuerdo en principio. Las razones que explican ese cambio son varias, como el desarrollo de políticas que promueven el desarrollo sostenible en el mercado europeo, las controversias generadas por la firma de otros acuerdos comerciales (como el de la UE con Canadá), así como el aumento de los incendios en la selva amazónica de Brasil, aunado a las deficientes políticas del gobierno de Jair Bolsonaro para atender la situación y, en general, frenar la deforestación.

Por otro lado, las razones que motivaron a la UE a concluir el acuerdo de asociación con Mercosur coinciden con las funciones del interregionalismo. Como en otros momentos de las negociaciones, durante este período se observa la idea de utilizar el acuerdo para hacer de contrapeso a otros actores internacionales en América Latina, especialmente China. En lo que se refiere a la construcción de instituciones, se mantiene el deseo europeo de promover la integración regional de Mercosur y también el objetivo de usar la relación interregional como una pieza que contribuye a la gobernanza global del comercio y,

ulteriormente, la recomposición del sistema multilateral. Es interesante que esta racionalidad siga presente porque, durante los años previos al acuerdo en principio, el gobierno de Donald Trump y su enfoque de *America First* contribuyó a que la UE renovara su interés con respecto a sus otros socios. Este período, sin Trump en la Casa Blanca, sugiere que ese interés no se marchitó, en gran parte porque la percepción de Bruselas es que la UE se desarrolla en un entorno donde necesita esas alianzas.

La idea de coordinar posiciones en foros internacionales se mantiene, pero sigue siendo una aspiración más que un hecho observable. Otras variables que no muestran algún cambio significativo con respecto al período anterior son la construcción de identidades colectivas y el papel de España como interlocutor de la UE con América Latina. El apoyo del país ibérico al acuerdo de asociación con Mercosur se mantuvo durante casi veinticuatro años de negociaciones, a pesar de que los diferentes gobiernos españoles no estuvieron exentos de la presión de quienes no simpatizaban con él.

REFLEXIONES FINALES

La revisión histórica realizada en los capítulos anteriores brinda los elementos necesarios para responder a la pregunta de investigación que motivó esta investigación: ¿por qué la Unión Europea no pudo establecer una asociación interregional con el Mercado Común del Sur durante el período 2000 – junio de 2024 y por qué mantuvo las negociaciones? Como el lector podrá observar, este planteamiento exige responder dos interrogantes que, aunque están vinculadas, conviene discutir por separado.

En primer lugar, el análisis de los diferentes momentos de la negociación sugiere que la Unión Europea no pudo establecer la asociación interregional con Mercosur por la distribución asimétrica de los beneficios y costos derivados de la dimensión comercial de la asociación: en términos generales, los ganadores en la UE serían las industrias farmacéutica, automotriz, química y de maquinarias, mientras que los perdedores serían los sectores relacionados con el comercio de bienes agropecuarios, como el azúcar, el etanol y la carne bovina, entre otros. Esto condujo a la movilización de diversas agrupaciones agrícolas y ganaderas, quienes influyeron sobre la posición de algunos países europeos para bloquear o retrasar las negociaciones con el bloque sudamericano, como Austria, Francia e Irlanda.

Si bien la oposición de esos grupos se mantuvo constante durante todas las negociaciones, algunos acontecimientos hicieron que aumentara el número de actores que se oponían, así como las razones que justificaban su posición. Conviene recordar que en 2004 la UE experimentó su quinta ampliación, proceso en el que ingresaron múltiples países con sectores agropecuarios de gran tamaño y que posteriormente tuvieron reticencias

sobre concluir un acuerdo de libre comercio con Mercosur, como Hungría, Polonia y República Checa.

Además, a partir de 2016, el debate que surgió a raíz de las negociaciones para lograr un acuerdo con Mercosur incluía preocupaciones sobre la protección de la selva amazónica en Brasil, así como las desventajas que enfrentarían las empresas europeas ante menores estándares medioambientales, laborales y sanitarios en los países de Mercosur. Estas inquietudes las manifestaron no solo los grupos de la coalición agrícola y ganadera, sino también una mayor diversidad de actores, como las asociaciones dedicadas a la preservación del medio ambiente, el bienestar animal, los derechos humanos y varios sindicatos. Así, los actores de la sociedad civil que actualmente se oponen al acuerdo de asociación con el bloque sudamericano representan un grupo heterogéneo.

Otro factor que complicó la conclusión del acuerdo fue la vinculación de este con la Ronda de Doha de la OMC. Dado que el primer mandato de negociación hizo explícita esta conexión, la falta de avances sustantivos en las negociaciones de la OMC afectaron las conversaciones entre la UE y Mercosur durante el primer período (2000 – 2004). Sin embargo, el estancamiento de los esfuerzos para liberalizar el comercio en el ámbito multilateral, el cual se hizo evidente para 2008, contribuyó a que en los períodos subsecuentes las negociaciones de la UE con Mercosur pudieran seguir su propio curso. Años más tarde, las deficiencias de la gobernanza global del comercio incentivaron a la UE para que buscara concretar la liberalización comercial con Mercosur. De este modo, los escasos progresos de la Ronda Doha de la OMC en principio fueron un obstáculo adicional y luego representaron un catalizador de las negociaciones interregionales.

Ahora bien, la segunda parte de la pregunta de investigación merece reflexionar sobre por qué la Unión Europea decidió mantener las negociaciones durante casi veinticuatro años, a pesar de las críticas internas que suscitaba la posibilidad de suscribir el acuerdo con los países de Mercosur. En esta vertiente adquieren importancia las cuatro funciones del interregionalismo identificadas en el primer capítulo: equilibrio institucional, construcción de instituciones, racionalización y formación de identidades colectivas.

La UE buscó establecer un equilibrio institucional mediante el acuerdo interregional con Mercosur durante los años estudiados, aunque de manera diferente según los desarrollos del sistema internacional. Este trabajo de investigación muestra que, durante la primera etapa de las negociaciones (2000 – 2004), la UE tenía como finalidad establecer el acuerdo de asociación para hacerle contrapeso a Estados Unidos en Sudamérica, sobre todo en un momento donde la potencia norteamericana estaba promoviendo el ALCA, lo cual habría creado un área comercial preferencial en todo el continente americano, un escenario que hubiera puesto a las empresas europeas en desventaja. Sin embargo, ese objetivo se desvaneció gradualmente a partir de 2005, cuando quedó claro que el ALCA no se materializaría.

No obstante, tiempo después, la UE identificó como competencia a China: aunque en el período 2005 – 2014 hubo escasas referencias a la idea de hacerle contrapeso a otro actor en la región de América Latina y el Caribe, a partir de 2015 múltiples instituciones europeas comenzaron a reconocer de manera explícita la creciente participación de China en el mercado regional, al grado de que ese país sustituyó a la UE como el principal socio

comercial de Mercosur¹⁹⁵. Esta razón se citó con frecuencia como una más por la cual la UE debía concluir exitosamente la asociación interregional con Mercosur.

La segunda función de los arreglos interregionales es la construcción de instituciones, un aspecto que fue crucial en la estrategia europea respecto de Mercosur. El análisis documental realizado permite identificar dos vertientes de esta función: la promoción de la integración regional y la difusión de normas en el sistema internacional. Sobre la primera, valga decir que la UE siempre tuvo un gran interés en apoyar el proyecto de integración regional que representaba Mercosur, así como de América Latina y el Caribe en su conjunto. Desde la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación y en los documentos estratégicos sobre Mercosur y América Latina, la UE se propuso brindar asistencia técnica y financiera para fortalecer la estructura institucional de Mercosur y profundizar el mercado común mediante la estandarización de normas y procedimientos, así como mejorar el involucramiento de la sociedad civil en el proyecto.

Si bien la ayuda que proporcionó la UE tuvo efectos positivos, no pasó mucho tiempo antes de que Mercosur mostrara tropiezos y retrocesos, atribuibles a diferentes factores como los desequilibrios macroeconómicos de Argentina y la falta de verdadera voluntad política por parte de Buenos Aires y Brasilia para compartir soberanía en algunas áreas. A pesar de eso, la UE continuó apoyando la integración regional de Mercosur en diferentes momentos. Esto confirma la tesis de que no hay una relación directa entre la promoción del interregionalismo y la consolidación del regionalismo¹⁹⁶. En otras palabras,

¹⁹⁵“Relaciones comerciales de la UE con Mercosur. Datos, cifras y novedades”, *Comisión Europea*, última actualización el 21 de mayo de 2024, consultado el 20 de noviembre de 2024: https://policy-trade-ec-europa-eu.translate.google.com/translate/en-es/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur_en?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sge#:~:text=Trade%20picture&text=The%20EU%20is%20Mercosur's%20second,Mercosur's%20total%20trade%20in%202023.

¹⁹⁶ Mahrukh Doctor, “Interregionalism’s Impact on Regional Integration in Developing Countries: The Case of Mercosur”, *Journal of European Public Policy* 22, núm.7 (2015), 981.

si bien las negociaciones interregionales pueden contribuir a que el grupo menos integrado mejore la coordinación de posiciones para negociar con su contraparte, los elementos que determinan el éxito del regionalismo son más diversos.

En lo que se refiere a la difusión de normas en el sistema internacional, la UE trató de usar la asociación interregional con Mercosur y, particularmente su dimensión comercial, para difundir sus propias normas y estándares, con el objetivo de que su adopción en arreglos interregionales condujera, en el largo plazo, a su puesta en práctica en el ámbito multilateral, una estrategia que encontraba justificación en el hecho de que la OMC no representaba el eje rector de la gobernanza global del comercio. Esta pretensión existió a lo largo de todas las negociaciones, pero adquirió mayor importancia a partir de 2015. En el período 2015 – 2019, líderes europeos y algunos mandatarios de los Estados miembros expresaron en diversas ocasiones que el acuerdo en principio representaba una señal clara en favor del comercio no discriminatorio y basado en reglas (esencialmente europeas), declaraciones que respondían a un momento caracterizado por tensiones comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea, el cuestionamiento por parte de Donald Trump de la OMC y los arreglos multilaterales en general, a tal grado de bloquear el nombramiento de jueces del Órgano de Apelación de esa institución, lo que lo hizo inoperativo.

En ese sentido, sorprende que, luego de la salida de Donald Trump de la Casa Blanca, las instituciones europeas siguieran insistiendo en la importancia de restaurar la gobernanza del comercio y el multilateralismo en otros ámbitos. Esto podría explicarse porque la presidencia de Trump fue un síntoma y no la enfermedad: si bien Estados Unidos regresó a varios mecanismos multilaterales durante el gobierno de Joe Biden, persistió la

guerra comercial entre Washington y Beijing, se hizo cada vez más claro que el orden internacional estaba adoptando una naturaleza multipolar y las instituciones internacionales evidenciaban su incapacidad para hacerle frente a los múltiples desafíos globales, como los conflictos armados en diferentes partes del mundo, los flujos migratorios, la lucha contra el calentamiento global y la reducción de las desigualdades socioeconómicas, entre otros.

Así, desde 2016, la UE percibió con mayor claridad que se encontraba en un entorno que le exigía desarrollar autonomía estratégica, una labor que implicaba reforzar sus alianzas con socios tradicionales como Mercosur. De esta manera, la alianza se percibe como una herramienta para promover la liberalización comercial basada en normas europeas y para actuar en conjunto en otras áreas, como la promoción del desarrollo sostenible y la cohesión social. En otras palabras, desde el punto de vista de Bruselas, la conclusión de la asociación interregional con Mercosur importa porque representaría fortalecer un hilo dentro de una red de alianzas que le sirven para restaurar el multilateralismo cuando este se muestra moribundo.

Sobre la tercera función del interregionalismo, la coordinación de posiciones en diferentes foros internacionales, la investigación documental muestra que la UE tuvo intención de ejercerla, pero no existe evidencia de que haya ocurrido en algún momento de las negociaciones entre la UE y Mercosur. Esto podría deberse a que son pocos los temas en los que la UE podría estar interesada en coordinar posiciones exclusivamente con los países de Mercosur. En su lugar, prefiere actuar con los países de América Latina en su conjunto o con países en lo individual, como Brasil. No obstante, incluso en esos casos la racionalización es limitada. Las Cumbres UE – América Latina y el Caribe y posteriormente las Cumbres Unión Europea – CELAC proporcionan elementos para

afirmar que ambas regiones han apoyado diversas iniciativas en Naciones Unidas y otros foros internacionales, aunque la alianza no ha sido determinante para el éxito de aquellas. Por otro lado, son pocos los casos en los que la UE y Brasil han obrado en conjunto para que una iniciativa multilateral se materialice. Un ejemplo de eso es el acuerdo sobre las subvenciones a las exportaciones agrícolas en la Conferencia Ministerial de la OMC en Nairobi, en 2015.

Por otro lado, esta investigación halló evidencia de que la UE buscó promover la formación de identidades colectivas mediante el acuerdo de asociación con Mercosur, lo cual constituye la cuarta función del interregionalismo. En primer lugar, en congruencia con los propios valores políticos de la Unión, la UE buscó influir en la identidad de los países de Mercosur, de tal forma que esta también tuviera como base la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, algo que se refleja en la dimensión del diálogo político de la posible asociación. Además, conviene decir que, cuando la UE buscó hacerles contrapeso a otros actores en Sudamérica, el equilibrio institucional se pensaba en términos comerciales y normativos, ya que el proyecto del ALCA no incluía referencias a esos valores políticos y se pensaba que China tampoco tendría interés en promoverlos. Por lo tanto, es posible apreciar aquí una vinculación estrecha entre el equilibrio institucional y la formación de identidades, funciones que reúnen lógicas del realismo y el constructivismo.

En segundo lugar, la UE también pensaba que fortalecer la integración regional de Mercosur implicaba que las sociedades de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay desarrollaran una identidad común, algo que comenzó a apoyar de manera más marcada a partir de 2007. Por su parte, si uno considera que la promoción del desarrollo sostenible es

parte constitutiva de la identidad de un bloque regional, el lector podrá notar que la Unión Europea se relacionó con ese tema de dos formas diferentes: por un lado, buscó que Mercosur asumiera mayores compromisos en la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible y, por otro, el debate desencadenado por las negociaciones interregionales representó una oportunidad para que la Unión reafirmase el alcance de su compromiso con una vía de desarrollo en la que se puedan satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones.

Más allá de las funciones que una asociación interregional pudiera ofrecer, la UE mantuvo las negociaciones debido a la influencia que ejercieron ciertos Estados europeos. El primero de ellos es España, país que apoyó las negociaciones con Mercosur desde el comienzo. Esta defensa constante es interesante, porque el gobierno español también se enfrentó a grupos internos críticos con la liberalización del comercio agrícola y ganadero. Asimismo, esta investigación sirve como estudio de caso porque, indirectamente, examina los alcances y límites que tiene un Estado particular para colocar temas en la agenda de la UE. El análisis de este trabajo muestra que España utilizó diferentes mecanismos para llevar a buen puerto las negociaciones con Mercosur: realizó gestiones diplomáticas en el Consejo de la Unión Europea, estableció la relación de la UE con América Latina como una prioridad durante los semestres que ocupó la Presidencia del Consejo (1995, 2002 y 2010) y propuso nombramientos de comisarios europeos a cargo de temas relacionados.

Es necesario subrayar que, durante los semestres en los que España ocupó la Presidencia del Consejo de la UE, hubo avances en las negociaciones con Mercosur: en 1995 se firmó el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación; en 2002 hubo un intento de revitalizar las conversaciones, y en 2010 ambos bloques regresaron a la mesa de

negociación después de varios años sin avances sustantivos. Esto sugiere que tener la Presidencia del Consejo de la UE es un recurso valioso para cualquier país, aunque tiene la limitación de que la posición dura solo seis meses. Gracias a esta característica del funcionamiento de las instituciones europeas, España pudo proporcionar oxígeno a la asociación interregional con Mercosur, aunque por intervalos que se hicieron más largos después de la ampliación de la UE hacia el este. Por lo tanto, es posible inferir que cualquier país requiere formar alianzas con otros para promover iniciativas en el ámbito europeo.

Por su parte, Portugal apoyó las negociaciones en diferentes momentos y también utilizó las facultades que le otorgaba la Presidencia del Consejo de la UE; sin embargo, su influencia fue menor que la de España. El caso de los países ibéricos difiere con respecto a Alemania, país cuyas posiciones sobre la asociación con Mercosur mostraron variaciones a lo largo de los años. En la primera década y media de negociaciones, el gobierno alemán se mostró a favor del acuerdo, aunque con algunas reticencias, lo cual explica que no haya tenido un papel protagónico en la defensa del acuerdo. No obstante, esto cambió en 2015, año a partir del cual otorgó un apoyo decisivo y ayudó a que la UE lograra el acuerdo en principio con Mercosur. Esto revela que el apoyo alemán puede ser clave para resolver divergencias entre los países europeos. No obstante, los incendios en la selva del Amazonas y la respuesta de Jair Bolsonaro ocasionaron que la posición alemana regresara a la ambivalencia: si bien durante el período 2019 - 2024 apoyó la iniciativa de concluir la asociación con los países de Sudamérica, los representantes alemanes también han expresado su preocupación sobre la preservación del medio ambiente en esa región.

En otro orden de ideas, valga mencionar algunas limitaciones de este trabajo. La principal es que la investigación se centró en examinar los factores que obstaculizaron y

aquellos que incentivaron las negociaciones de la UE con Mercosur. Como consecuencia, no se elaboró un análisis detallado de la movilización de los actores de la sociedad civil y la formulación de la posición gubernamental en cada uno de los Estados miembros. Esto se debe a que el autor de esta investigación se propuso estudiar las negociaciones como un proceso histórico desde la perspectiva de la Unión en su conjunto, es decir, de las instituciones europeas como la Comisión y el Parlamento, así como los órganos donde ejercen mayor influencia los Estados (el Consejo Europeo y el Consejo de la UE). Además, esta acotación responde a las limitaciones de tiempo y a las dificultades que implicaría hacer un análisis documental en los diferentes idiomas nacionales.

Empero, esas consideraciones pueden dar paso a futuras líneas de investigación. Primero, se podría explorar la posibilidad de estudiar con mayor detalle las circunstancias nacionales en algunos países involucrados en las negociaciones para establecer una asociación económica y política como Mercosur. Si bien en la discusión académica existen estudios sobre Francia, España e Italia, convendría también investigar con mayor profundidad otros países como Hungría y Polonia.

Segundo, dado que este trabajo desarrolla la perspectiva de la Unión Europea, podría complementarse con proyectos que exploren el mismo proceso, pero desde la visión de los miembros del Mercosur. Tercero, una línea de investigación que podría brindar aún mayor luz sobre la pregunta de investigación que se responde en este texto sería realizar análisis comparados de estas negociaciones con otras que ha emprendido la UE, como la que tuvo con Estados Unidos (las cuales se abandonaron ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo), Canadá (que entró en vigor provisionalmente en 2017) o con otros actores como Japón.

En suma, la tesis de fondo que defiende este texto es que el interés de la UE en establecer una asociación interregional con Mercosur no solo es económico, sino eminentemente político. El acuerdo es una vía para que la UE tenga influencia en América Latina y el Caribe; constituye un mecanismo que podría ayudar al proceso de integración regional del propio Mercosur; es un instrumento que podría tener el potencial de difundir las normas europeas en el comercio internacional y otras áreas como el desarrollo sostenible y los estándares laborales, y es una estrategia para que la UE pueda influir sobre la identidad de un grupo regional en el sistema internacional, de tal modo que esta adopte ciertos valores políticos que son la base del credo de la UE: la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

En vista de que la mayoría de estas razones representan intereses estratégicos o normativos, quien ha estado en la mejor posición de defenderlos es la Comisión Europea. Por tal razón, es posible afirmar que la negociación con Mercosur se ha mantenido a lo largo del tiempo porque en la UE hay un actor que planea para el largo plazo y toma en cuenta los intereses de todos los Estados miembros, incluso cuando estos entran en conflicto.

Finalmente, valga decir que las perspectivas del acuerdo de asociación para el futuro no son muy positivas. No se puede descartar la posibilidad de que la UE logre construir junto con los países de Mercosur un documento que responda a las críticas sobre el compromiso de los países sudamericanos respecto a la preservación del medio ambiente y la adopción de reglas sanitarias para elevar la protección de los consumidores. No obstante, incluso en ese escenario, la ratificación se ve muy lejos, pues es poco probable que el texto logre la aprobación de todos los parlamentos nacionales, requisito para que sus

disposiciones entren en vigor. Ante ese futuro poco promisorio, los tomadores de decisiones en Bruselas deberían preguntarse cómo perseguir los intereses estratégicos y normativos derivados de una relación reforzada con Mercosur sin el acuerdo negociado.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, María Victoria y Zelicovich, Julieta. “El acuerdo Unión Europea-Mercosur: un abordaje multicausal del proceso negociador”, *Relaciones Internacionales*, núm. 44 (2020): 107-125.
- Arellano, Gaël. “Luxembourg Opposes the Draft EU-Mercosur Agreement”. *RTL Today*. 28 de septiembre de 2020. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://today.rtl.lu/news/luxembourg/a/1586962.html>.
- “Austria Deals First Blow to EU-Mercosur Trade Pact”. *DW*. 19 de septiembre de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.dw.com/en/austria-deals-first-blow-to-eu-mercosur-trade-pact/a-50489747>.
- “Automakers Welcome Conclusion of EU-Mercosur Trade Deal”. *ACEA*. 1 de julio de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.acea.auto/press-release/auto-makers-welcome-conclusion-of-eu-mercosur-trade-deal/>.
- Avignolo, María Laura. “En Brasil, Emmanuel Macron entierra el acuerdo entre la UE y el Mercosur: es muy malo y hay que construir uno nuevo”. *Clarín*. 28 de marzo de 2024. Consultado el 15 de noviembre de 2024: https://www.clarin.com/mundo/brasil-emmanuel-macron-entierra-acuerdo-ue-mercosur-malo-construir-nuevo_0_sQiy0SHcKc.html?srsIid=AfmBOopHK4dJEIbHhTglKOJYwutl6y3m0wDJj8EuO7H5tPevB_J23UF.
- Blenkinsop, Philip y Barkin, Noah. “America Last? EU Says Trump is Losing on Trade”. *Reuters*. 15 de enero de 2018. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://www.reuters.com/article/business/america-last-eu-says-trump-is-losing-on-trade-idUSKBN1F424Q/>.
- Börzel, Tanja A. y Risse, Thomas. “Introduction. Framework of the Handbook and Conceptual Clarifications”. En *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, 3-15. Oxford University Press, 2016.
- “Brazil to become a ‘strategic’ partner of the European Union”. *MercoPress*. 4 de julio de 2007. Consultado el 15 de enero de 2025: <https://en.mercopress.com/2007/07/04/brazil-to-become-a-strategic-partner-of-the-european-union>.
- Brunsdon, Jim y Fleming, Sam. “Portugal Warns EU Trade ‘Credibility’ on the Line Over Mercosur”. *Financial Times*. 3 de marzo de 2021. Consultado el 15 de noviembre de 2021: <https://www.ft.com/content/63967906-cfba-4827-b12c-3826a75aeba1>.
- Burchard, Hans Von Der y Momtaz, Rim. “Amazon Fires Spark Macron Threat to Kill South America Trade Deal”. *Politico*. 23 de agosto de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.politico.eu/article/mercosur-brazil-amazon-fires-spark-macrons-threat-to-kill-mercosur-deal/>.
- BusinessEurope, CNI y FEB. *EU-Brazil Partnership: Cooperation Strategies for Enhancing Bilateral Business. Joint Declaration*. Brasilia: BusinessEurope, CNI y FEB, 14 de julio de 2010.
- Caetano, Gerardo. “Analysis and Foresight of the European Union-Mercosur Association Agreement”. Documento de trabajo núm. 4, Fundación Carolina y la Fundación UE-LAC, Hamburgo y Madrid, 2022.

- “CEC: Getting Close to Free Access to Mercosur”. *World Footwear*. 23 de julio de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.worldfootwear.com/news/cec-getting-close-to-free-access-to-mercotur/4020.html>.
- ClientEarth, FERN, Veblen Institute, FIDH y Fondation Nicolas Hulot, *Complaint to the European Ombudsman – The European Commission’s Failure to Complete a Final Sustainability Impact Assessment Prior of the Conclusion of the Negotiations of the EU-Mercosur Free Trade Agreement*. Bruselas: ClientEarth, 15 de junio de 2020.
- Comisión Europea. *Memo on EU-Mercosur Relations*. Bruselas: CE, 19 de octubre de 1994. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_94_62.
- , *Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur*. Bruselas: CE, 10 de noviembre de 1994.
- , *Comunicado conjunto de la Segunda reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y el Mercosur*. Madrid: CE, 17 de mayo de 2002. Consultado el 3 de septiembre de 2024: http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Madrid2002_s.pdf.
- , *La reforma de la PAC: una perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible*. Bruselas: CE, 22 de enero de 2003.
- , *Programa de trabajo de la Comisión para 2005*. Bruselas: CE, 26 de enero de 2005.
- , *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*. Bruselas: CE, 2 de febrero de 2005.
- , *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Bruselas: CE, 8 de diciembre de 2005.
- , *Hacia una asociación estratégica UE-Brasil*. Bruselas: CE, 30 de mayo de 2007.
- , *Mercosur. Regional Strategy Paper 2007-2013*. Bruselas: CE, 2 de agosto de 2007.
- , *Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable*. Bruselas: CE, 14 de octubre de 2015.
- , *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*. Bruselas: CE, junio 2016.
- , *Report from the XXXIth Round of Negotiations of the Trade Part of the Association Agreement Between the European Union and Mercosur*. Bruselas: CE, 8 de diciembre de 2017.
- , *EU and Mercosur Reach Agreement on Trade*. Bruselas: CE, 28 de junio de 2019.
- , *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común*. Bruselas: CE, 3 de mayo de 2019.
- , *Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y Mercosur*. Bruselas: CE, 1 de julio de 2019.
- , *El Pacto Verde Europeo*. Bruselas: CE, 11 de diciembre de 2019.
- , *Estrategia “de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*. Bruselas: CE, 20 de mayo de 2020.
- , *European Commission Services’ Position Paper on the Sustainability Impact Assessment in Support of Negotiations for the Trade Part of the European Union – Mercosur Association Agreement*. Bruselas: CE, 24 de marzo de 2021.
- , *EU-Mercosur Joint Instrument. Draft*. Bruselas: CE, febrero de 2023.

- Comité Económico y Social Europeo. *Dictamen sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur*. Bruselas: CES, 25 de octubre de 1995.
- . *El papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la OMC en Nairobi*. Bruselas: CESE, 23 de febrero de 2017.
- . *Hacia un acuerdo de asociación UE-Mercosur*. Bruselas: CESE, 23 de mayo de 2018.
- . *Compatibilidad de la política comercial de la UE con el Pacto Verde Europeo* (Bruselas: CESE, 18 de septiembre de 2020), 18.
- “Comunicado conjunto de la reunión ministerial Mercosur – Unión Europea”. *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*. 11 de junio de 2015. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-de-la-reunion-ministerial-mercotur-union-europea>.
- Conchuir, Brendan O. “Farmers, Environmentalists Tackle EU-Mercosur Deal”. *ARC 2020*. 12 de julio de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.arc2020.eu/brussels-farmers-and-environmentalists-tackle-eu-mercotur-deal/>.
- Consejo de la Unión Europea. *IV EU-LAC Summit. Declaration of Vienna*. Bruselas: CUE, 12 de mayo de 2006.
- . *EU-Mercosur Ministerial Meeting. Joint Communiqué*. Bruselas: CUE, 13 de mayo de 2006.
- . *EU-Brazil Summit. Joint Statement*. Bruselas: CUE, 4 de julio de 2007.
- . *IV EU-Mercosur Summit. Joint Communiqué*. Bruselas: CUE, 17 de mayo de 2010.
- . *Declaración de Bruselas*. Bruselas: CUE, 11 de junio de 2015.
- Consejo Europeo. *Conclusiones del Consejo de Essen*. Essen: CE, 10 de diciembre de 1994.
- Consejo Europeo. *Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence*. Bruselas: CE, 14 de noviembre de 2016.
- COPA y Cogeca. *Los dirigentes agrícolas de la UE se oponen a la reapertura de las negociaciones para la liberalización del comercio con el bloque comercial latinoamericano Mercosur*. Bruselas: COPA y COGECA, 5 de mayo de 2010.
- Darlington, Shasta. “E.U. and Four Latin American Nations Reach a Trade Deal”. *New York Times*. 28 de junio de 2019. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://www.nytimes.com/2019/06/28/world/americas/eu-four-latin-american-nations-trade-deal.html>.
- “Décima reunión del Comité de Negociaciones Birregionales”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 27 de junio de 2003.
- “Décima tercera reunión del Comité de Negociaciones Birregionales”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 7 de mayo de 2004.
- “Doceava reunión del Comité de Negociaciones Birregionales”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 12 de marzo de 2004.
- Doctor, Mahrukh. “Why Bother with Interregionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement”. *Journal of Common Market Studies* 45, núm. 2 (2007): 281-314.

- , “Interregionalism’s Impact on Regional Integration in Developing Countries: The Case of Mercosur”. *Journal of European Public Policy* 22, núm. 7 (2015): 967-984.
- Dudeck, Carolyn Marie. “Shaping EU-Mercosur Relations”. En *Global Power Europe, Vol.2. Policies, Actions, and Influence of the EU’s External Relations*, editado por Astrid Boening, Jan-Frederik Kremer y Aukje van Loon, 199-218. Springer, 2013.
- “EPP Position Paper on International Trade”. *EPP*. 19 de febrero de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/epp-group-position-paper-on-international-trade>.
- “España critica a países de UE por reticencia a alcanzar un acuerdo con Mercosur”. *MercoPress*. 20 de abril de 2016. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2016/04/20/espana-critica-a-paises-de-ue-por-reticencia-a-alcanzar-un-acuerdo-con-mercotur>.
- “España pidió a la Unión Europea que desbloquee el acuerdo comercial con el Mercosur”. *Agencia de Información Paraguaya*. 3 de mayo de 2021. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.ip.gov.py/ip/2021/05/03/espana-pidio-a-la-union-europea-que-desbloquee-el-acuerdo-comercial-con-el-mercotur-ante-la-creciente-influencia-de-china-en-america-latina/>.
- “EU Admits Difficulties and Requests Mercosur to Delay the Exchange of Tariffs Proposals”. *MercoPress*. 12 de diciembre de 2013. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2013/12/12/eu-admits-difficulties-and-requests-mercotur-to-delay-the-exchange-of-tariff-proposalshttps://en.mercopress.com/2013/12/12/eu-admits-difficulties-and-requests-mercotur-to-delay-the-exchange-of-tariff-proposals>.
- “EU Confident Trade Accord with Mercosur Will Be Signed at the Beginning of 2014”. *MercoPress*. 6 de mayo de 2013. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2013/05/06/eu-confident-trade-accord-with-mercotur-will-be-signed-at-the-beginning-of-2014>.
- “EU Countries Divided Over Extent of Agriculture Talks with Mercosur”. *MercoPress*. 18 de mayo de 2010. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2010/05/18/eu-countries-divided-over-extent-of-agriculture-talks-with-mercotur>.
- “EU Grumpy Seven Led by France Against Talks with Mercosur”. *MercoPress*. 11 de mayo de 2010. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2010/05/11/eu-grumpy-seven-led-by-france-against-trade-talks-with-mercotur>.
- “EU Interpreted Mercosur as a ‘fragile’ block”. *MercoPress*. 28 de julio de 2004. Consultado el 3 de septiembre de 2024: <https://en.mercopress.com/2004/07/28/eu-interpreted-mercotur-as-a-fragile-block>.
- “EU/Mercosur Leaders Call for ‘Ambitious and Balanced’ Trade Agreement”. *MercoPress*. 16 de julio de 2010. Consultado el 15 de enero de 2025: <https://en.mercopress.com/2010/07/16/eu-mercotur-business-leaders-call-for-ambitious-and-balanced-trade-agreement>.
- “EU Mercosur Mythbuster”. *Greenpeace*. 5 de octubre de 2020. Consultado el 15 de noviembre de 2020: <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/democracy-europe/45118/eu-mercotur-mythbuster/>.

- “EU-Mercosur Agree to Work at Faster Pace on Trade Deal, Sources Say”. *Reuters*. 5 de octubre de 2023. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.reuters.com/world/eu-mercursosur-trade-talks-intensify-weekly-pace-sources-2023-10-05/>.
- “EU-Mercosur Ministerial Meeting. Joint Communiqué”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 26 de mayo de 2005.
- “EU/Mercosur Talks Expected to Resume in 2010”. *MercoPress*. 21 de julio de 2009. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2009/07/21/eumercosur-talks-expected-to-resume-in-2010>.
- Eurochambres. *Updated Eurochambres Position on the Negotiations Between the European Union and Mercosur*. Bruselas: Eurochambres, noviembre de 2016.
- Eurochambres, AICO y AILA. *Recommendations of the Business Forum EU-Latin America and Caribbean*. Ciudad de México: Eurochambres, AICO y AILA, 12 de octubre de 2017. “Europa apela a aprovechar ‘la oportunidad histórica’ del acuerdo con Mercosur”. *MercoPress*. 18 de julio de 2018. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2018/07/18/europa-apela-a-aprovechar-la-oportunidad-historica-del-acuerdo-con-mercursosur>.
- “European Automotive Suppliers Welcome the EU-Mercosur Deal Concluded Landmark Agreement”. *CLEPA*. 1 de julio de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://clepa.eu/mediaroom/european-automotive-suppliers-welcome-the-eu-mercursosur-concluded-landmark-agreement/>.
- “European Commission Proposes Relaunch of Trade Negotiations with Mercosur Countries”. *Comisión Europea*. 4 de mayo de 2010. Consultado el 26 de octubre de 2024: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_10_496.
- “European Farmers Up in Arms Against Resumption of EU/Mercosur Talks”. *MercoPress*. 5 de mayo de 2010. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2010/05/05/european-farmers-up-in-arms-against-resumption-of-eu-mercursosur-talks>.
- European Greens Party. *Stop the EU-Mercosur Trade Deal and Make All Trade Agreements Work for Sustainable Development*. Tampere: EGP, 10 de noviembre de 2019.
- Faust, Jörg. “The European Union’s Relations with Mercosur: The Issue of Interregional Trade Liberalization. En *Interregionalism and International Relations*, editado por Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüland, 155-167. Routledge, 2006.
- Ferrer, Benjamin. “Unprecedented Access to Mercosur: New Trade Agreement Polarizes European Dairy Sector”. *Food Ingredients*. 9 de julio de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.foodingredientsfirst.com/news/unprecedented-access-to-mercursosur-new-trade-agreement-polarizes-european-dairy-sector.html>.
- Fitzgerald, Cormac. “A Bad Deal for Irish Farmers: EU Signs Massive Trade Agreement with South American Countries”. *The Journal*. 28 de junio de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.thejournal.ie/beef-farmer-trade-deal-4702670-Jun2019/>.
- “France Warns EC on Possible Resumption of Negotiations with Mercosur”. *MercoPress*. 6 de mayo de 2010. Consultado el 26 de octubre de 2024:

- <https://en.mercopress.com/2010/05/06/france-warns-ec-on-possible-resumption-of-negotiations-with-mercosur>.
- “Francia aspira a un ‘acuerdo ambicioso’ entre la Unión Europea y Mercosur”. *MercoPress*. 4 de junio de 2016. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2016/06/04/francia-aspira-a-un-acuerdo-ambicioso-entre-la-union-europea-y-mercosur>.
- “Francia no firmará el acuerdo UE-Mercosur si no se modifica”. *DW*. 7 de mayo de 2021. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.dw.com/es/francia-no-firmará-el-acuerdo-ue-mercosur-si-no-se-modifica/a-57461169>.
- Gardini, Gian Luca. *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*. Palgrave MacMillan, 2010.
- “Germany’s Scholz Stresses Importance of EU-Mercosur Agreement”. *Buenos Aires Times*. 5 de febrero de 2024. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.batimes.com.ar/news/economy/germanys-scholz-stresses-importance-of-eu-mercosur-agreement.phtml>.
- Gómez Arana, Arantza. “Explaining the Renewed Push for a European Union Association Agreement with Mercosur”. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 6 (2014): 136-158.
- Gualdoni, Fernando. “Los quince y Mercosur no logran impulsar la negociación del acuerdo”. *El País*. 18 de mayo de 2002. Consultado el 3 de septiembre de 2024: https://elpais.com/diario/2002/05/18/internacional/1021672808_850215.html.
- Hänggi, Heiner, Roloff, Ralf y Rüland, Jürgen. “Interregionalism. A New Phenomenon in International Relations”. En *Interregionalism and International Relations*, editado por Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüland, 3-14. Routledge, 2006.
- Hänggi, Heiner. “Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: in Search of a Typology”. En *Interregionalism and International Relations*, editado por Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüland, 31-62. Routledge, 2006.
- “Irish Farmers Lobby Politicians Against Mercosur Deal”. *Jersey Evening Post*. 9 de julio de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://jerseyeveningpost.com/morenews/uknews/2019/07/09/irish-farmers-lobby-politicians-against-mercosur-deal/>.
- Isabel Marques da Silva. “Lula Berates the EU for Making Threats in Talks to Unblock the Mercosur Trade Deal”. *EuroNews*. 19 de julio de 2023. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/07/19/lula-berates-the-eu-for-making-threats-in-talks-to-unblock-the-mercosur-trade-deal>.
- “Joint Communiqué: Mercosur-EU Negotiators Meeting at Ministerial Level”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 2 de septiembre de 2005.
- “La reforma agrícola de la UE ayudará a destrabar discusiones sobre comercio”. *La Jornada*. 28 de junio de 2003. Consultado el 5 de junio de 2024: <https://www.jornada.com.mx/2003/06/28/023n2eco.php?origen=economia.php&fl y=#:~:text=Mercosur%2C%20dijeron%20gobiernos%20y%20agricultores%20sudamericanos.%20Expertos,los%20montos%20de%20los%20subsidios%20que%20la>.
- Lazarou, Elena. *The Future of Multilateralism. Crisis or Opportunity?* Bruselas: European Parliamentary Research Service, mayo de 2017.

- “Le Pen contra Mercosur y a la defensa de los ganaderos franceses”. *MercoPress*. 24 de febrero de 2018. Consultado el 11 de noviembre de 2014: <https://es.mercopress.com/2018/02/24/le-pen-contra-mercursosur-y-a-la-defensa-de-los-ganaderos-franceses>.
- “Lobby español de la naranja pide prudencia en acuerdo de libre comercio UE/Mercosur”. *MercoPress*. 19 de febrero de 2018. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2018/02/19/lobby-espanol-de-la-naranja-pide-prudencia-en-acuerdo-de-libre-comercio-ue-mercursosur>.
- “Los quince aprobarán medidas para facilitar los negocios con Mercosur. *CincoDías*. 16 de mayo de 2002. Consultado el 3 de septiembre de 2024: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2002/05/16/economia/1021528594_850215.html.
- Malamud, Andrés. “La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 97-98 (2012): 219-230.
- Marina Valle, Valeria. “Interregionalism: A Case Study of the European Union and Mercosur”. Documento de trabajo núm. 51. GARNET. 2008.
- “Matecná: Estamos dispuestos a bloquear un acuerdo comercial con los países de América del Sur”. *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República Checa*. 28 de agosto de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.mpsr.sk/sk/?navID=1&id=14642>.
- McAllister, Edel. “Agriculture Minister Says Mercosur Agreement Is Not a Done Deal”. *RTE*. 2 de julio de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2014: <https://www.rte.ie/news/politics/2019/0702/1059794-mercursosur-creed-dail/>.
- McDonnell, Patrick J. y Chen, Edwin. “Bush Exits Summit as Trade Talks End in Disagreement”. *Los Angeles Times*. 6 de noviembre de 2005. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2005-nov-06-fg-summit6-story.html>.
- “Mercosur and EU Admit Internal Problems Are Delaying Trade Negotiations”. *MercoPress*. 31 de mayo de 2011. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2011/05/31/mercursosur-and-eu-admit-internal-problems-are-delaying-trade-negotiations>.
- “Mercosur and EU Could Not Establish a Date for the Exchange of New Proposals”. *MercoPress*. 28 de noviembre de 2014. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2014/11/28/mercursosur-and-eu-could-not-establish-a-date-for-the-exchange-of-new-proposals>.
- “Mercosur Finally Agrees on Joint Trade Proposal to Exchange with the EU”. *MercoPress*. 1 de Agosto de 2014. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2014/08/01/mercursosur-finally-agrees-on-joint-trade-proposal-to-exchange-with-the-eu>.
- “Mercosur/UE: optimismo en Asunción, protestas de agricultores en Francia”. *MercoPress*. 26 de febrero de 2018. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2018/02/26/mercursosur-ue-optimismo-en-asuncion-protestas-de-agricultores-en-francia>.

- “Merkel: Amazon Deforestation Threatens EU-Mercosur Deal”. *DW*. 21 de agosto de 2020. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.dw.com/en/merkel-amazon-deforestation-threatens-eu-mercosur-deal/a-54651194>.
- Mikio Kuwayama. *Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature*. Santiago: CEPAL, 1999.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Portugal. *Programme for the Portuguese Presidency of the Council of the European Union*. Lisboa: MAEP, 2021.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. *Prioridades de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea*. Madrid: MAEC, 1995.
- , *Programa de la presidencia española de la Unión Europea*. Madrid: MAEC, 2002.
- “Negociaciones Mercosur/UE estancadas por el sector automóvil”. *MercoPress*. 28 de abril de 2018. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2018/04/28/negociaciones-mercosur-ue-estancadas-por-el-sector-automovil>.
- Nolte, Detlef y Gomes Saraiva, Miriam. “Outlook for the EU-Mercosur Agreement and Brazil’s role”. En *Reviving and Strengthening Brazil-Europe Dialogues*, coordinado por Reinaldo Themoteo, 67-84. Río de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021.
- “Octava reunión del Comité de Negociaciones Birregionales”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 14 de noviembre de 2002.
- Ogier, Thierry. “Banks Line Up to Take Advantage of EU-Mercosur Deal”. *The Banker*. 1 de octubre de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.thebanker.com/Banks-line-up-to-take-advantage-of-EU-Mercosur-deal-1569916835>.
- “Onceava reunión del Comité de Negociaciones Birregionales”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 5 de diciembre de 2003.
- Organización Mundial del Comercio. “Quinto día: la Conferencia termina sin consenso”. Consultado el 10 de febrero de 2025: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_14sept_s.htm.
- “Parlamento de Holanda retira su apoyo al acuerdo UE-Mercosur”. *IndustriAll*. 5 de junio de 2020. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.industriall-union.org/es/parlamento-de-holanda-retira-su-apoyo-al-acuerdo-mercosur-ue>.
- Parlamento Europeo. *Resolución sobre la intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur*. Diario Oficial núm. 151. Bruselas: PE, 19 de junio de 1995.
- , *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 General de Estudios del PE, agosto de 1999.
- , *Resolución del Parlamento Europeo sobre Mercosur*. Diario Oficial núm. 273. 26 de septiembre de 2002.
- , *Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones económicas y comerciales entre la UE y Mercosur de cara a la conclusión de un Acuerdo de Asociación Interregional*. Bruselas: Diario Oficial del PE núm. 308, 12 de octubre de 2006.
- , *Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones políticas de la Unión con América Latina*. Bruselas: Diario Oficial del PE núm. 337, 13 de septiembre de 2017.

- , *Implementation of the Common Commercial Policy – Annual Report 2018*. Bruselas: PE, 7 de octubre de 2020.
- , *Aplicación de la política exterior y de seguridad común – Informe anual de 2020*. Bruselas: Diario Oficial del PE núm. 456, 10 de noviembre de 2021.
- Pellicer, Lluís y Sánchez, Álvaro. “La UE y Mercosur logran un acuerdo comercial tras veinte años de negociaciones”. *El País*. 28 de junio de 2019. Consultado el 11 de noviembre de 2024: https://elpais.com/internacional/2019/06/28/actualidad/1561741765_367243.html.
- Pérez-Peña, Richard y Stevis-Gridneff, Matina. “Brazil’s Rainforest Fires Prompt Alarm and Anger in Europe”. *The New York Times*. 23 de agosto de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.nytimes.com/2019/08/23/world/americas/amazon-firesbrazil.html>.
- “Primera reunión del Comité de Negociaciones Birregionales Mercosur-Unión Europea”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 7 de abril de 2000.
- “Productores europeos piden se excluya la agricultura de la negociación con Mercosur”. *MercoPress*. 2 de mayo de 2016. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2016/05/02/productores-europeos-piden-se-excluya-la-agricultura-de-negociacion-con-mercosur>.
- “Quinta reunión del Comité de Negociaciones Birregionales”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 7 de julio de 2001.
- “Relaciones comerciales de la UE con Mercosur. Datos, cifras y novedades”. *Comisión Europea*. Última actualización el 21 de mayo de 2024. Consultado el 20 de noviembre de 2024: https://policy-trade-ec-europa-eu.translate.google.com/translate?x_tr_sl=en&x_tr_tl=es&x_tr_pto=sge#:~:text=Trade%20picture&text=The%20EU%20is%20Mercosur's%20second,Mercosur's%20total%20trade%20in%202023.
- “Reunión de negociadores comerciales a nivel ministerial Mercosur-UE”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 20 de octubre de 2004.
- “Reunión de negociadores comerciales a nivel ministerial Mercosur-UE”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 20 de octubre de 2004.
- “Reunión ministerial Mercosur-Unión Europea”, *Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil*, 28 de enero de 2013.
- Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana. “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”. En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, editado por Pía Riggirozzi y Diana Tussie, 1-16. Springer, 2012.
- Rodrik, Dani. *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States and Democracy Can’t Coexist?* Oxford University Press, 2011.
- Roloff, Ralf. “Interregionalism in Theoretical Perspective. State of the Art”. En *Interregionalism and International Relations*, editado por Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüland, 17-30. Routledge, 2006.
- “Ronda de negociaciones Mercosur - UE”, *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*. 15 de marzo de 2019. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/ronda-de-negociaciones-mercosur-ue>.

- Rüland, Jürgen. “Interregionalism and International Relations: Reanimating an Obsolete Research Agenda?”. En *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*, editado por Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Frederik Söderbaum, 15-36. Springer, 2014.
- “S&D Welcomes Political Understanding on EU Mercosur Deal and Insist On Guarantees for Labor Rights and Environmental Standards”. *S&D*. 27 de junio de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-welcome-political-understanding-eu-mercotur-deal-and-insist-guarantees-labour-rights>.
- Sanahuja, José Antonio. “De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones Unión Europea-América Latina”. Documento de trabajo núm. 6, Jean Monnet/RobertSchumann Paper Series 2, abril de 2003.
- Sanahuja, José Antonio y Damián Rodríguez, Jorge. “Veinte años de negociaciones Unión Europea – Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización”. Documento de trabajo núm. 13, Fundación Carolina, Madrid, 2019.
- Santander, Sebastián y Gomes Saraiva, Miriam. “Brazil – European Union Partnership: From High Expectations to Limited Results”. *L’Europe en formation* 3, núm. 381 (2016): 103-123.
- “Scepticism about EU-Mercosur agreement next May”. *MercoPress*. 26 de enero de 2006. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2006/01/26/scepticism-about-eu-mercotur-agreement-next-may>.
- “Se cerró la XVII ronda de negociaciones entre el Mercosur y la UE”. *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*. 24 de marzo de 2017. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <http://www.mrecic.gov.ar/se-cerro-la-xxvii-ronda-de-negociaciones-entre-el-mercotur-y-la-ue>.
- “Seventeenth Meeting of the Mercosur – European Union Biregional Negotiations Committee”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 2 de julio de 2010.
- “Spain Committed to Resumption of EU/Mercosur Free Trade Talks”. *MercoPress*. 8 de junio de 2009. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2009/06/08/spain-committed-to-resumption-of-eumercotur-free-trade-talks>.
- “Spain Promises Tangible Results from EU/Mercosur Talks”. *MercoPress*. 26 de noviembre de 2009. Consultado el 26 de octubre de 2024: <https://en.mercopress.com/2009/11/25/spain-promises-tangible-results-from-eumercotur-trade-talks>.
- “Statement of the EU and Mercosur After the 5th Round of Negotiations on the Future Association Agreement Between Both Regions”. *Comisión Europea*. 6 de mayo de 2011.
- “Statement of the EU and Mercosur After the 7th Round of Negotiations on the Future Association Agreement Between Both Regions”. *Comisión Europea*. 11 de noviembre de 2011.
- “Stop Dilly-Dallying and Ratify Mercosur Agreement”. *EPP*. 26 de abril de 2023. Consultado el 15 de noviembre de 2024: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/stop-dilly-dallying-and-ratify-mercotur-agreement>.

- Taconne, Juan José y Nogueira, Uziel. *Informe Mercosur* núm. 8. Buenos Aires: BID-INTAL, 2003.
- “Tercera Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea. Declaración de Guadalajara”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 29 de mayo de 2004.
- Tratado para la constitución de un mercado común entre la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental de Uruguay. 26 de marzo de 1991.
- “Trece países europeos contrarios a un acuerdo agrícola con Mercosur”. *MercoPress*. 13 de abril de 2016. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2016/04/13/trece-paises-europeos-contrarios-a-un-acuerdo-agricola-con-mercosur>.
- “UE espera ‘prontos progresos’ en negociaciones sobre comercio con Mercosur”. *MercoPress*. 11 de junio de 2015. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2015/06/11/ue-espera-prontos-progresos-en-negociaciones-sobre-comercio-con-mercosur>.
- “UE y Mercosur concretan intercambio de ofertas arancelarias, pero con exclusión de productos sensibles”. *MercoPress*. 12 de mayo de 2016. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://es.mercopress.com/2016/05/12/ue-y-mercosur-concretan-intercambio-de-ofertas-arancelarias-pero-con-exclusion-de-productos-sensibles>.
- “UE-Mercosur: L’Espagne s’oppose a un blocage de l’accord commercial”. *Le Point*. 24 de agosto de 2019. Consultado el 15 de noviembre de 2024: https://www.lepoint.fr/monde/ue-mercosur-l-espagne-opposee-a-un-blocage-de-l-accord-24-08-2019-2331457_24.php#11.
- “Una visita útil a Brasil”. *European Union External Action*. 9 de noviembre de 2021. Consultado el 15 de noviembre de 2024: https://www.eeas.europa.eu/eeas/una-visita-%C3%BAtil-brasil_es.
- “Unión Europea y Mercosur reafirmaron compromiso por un acuerdo comercial equilibrado”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 15 de octubre de 2010.
- Wax, Eddy y Neslen, Arthur. “Macron, 3 Other Leaders Warn Mercosur Deal Could ‘Destabilize’ Farm Sectors”. *Politico*. 19 de junio de 2019. Consultado el 11 de noviembre de 2024: <https://www.politico.eu/article/macron-and-3-others-warn-mercosur-deal-could-destabilize-farm-sector/>.
- “XXV Mercosur-European Union Biregional Negotiations Committee”. *Sistema de Comercio Exterior de la OEA*. 26 de octubre de 2012.