

# **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España**

José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée  
y Ángeles Sánchez Díez

Documento de Trabajo 16/2007



## **José Manuel García de la Cruz**

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense. En la actualidad es profesor titular en el Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid y miembro del panel de expertos del Área de América Latina del Observatorio de Política Exterior española de la Fundación Alternativas. Especializado en temas de integración económica y desarrollo.

## **Daniel Gayo Lafée**

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es profesor titular en el Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad Rey Juan Carlos. Especializado en políticas públicas e integración económica.

## **Ángeles Sánchez Díez**

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma. En la actualidad es profesora ayudante doctora de esta misma Universidad y coordinadora del Área de América Latina del Observatorio de Política Exterior española de la Fundación Alternativas. Especializada en inversión extranjera directa en América Latina.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée  
y Ángeles Sánchez Díez

ISBN: 978-84-96653-90-0

Depósito Legal: M-54253-2007



# Índice

<b>Abstract</b>	<b>5</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>1. El Mercosur como estrategia de integración regional</b>	<b>12</b>
1.1 Objetivos y resultados del Mercosur	12
1.2 Profundización de la integración e incorporación de nuevos objetivos	20
<b>2. Alternativas a la integración en el Mercosur</b>	<b>29</b>
2.1 La integración energética	29
2.2 La Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA)	34
2.3 La rivalidad con los tratados de libre comercio (TLC)	36
<b>3. Las relaciones del Mercosur con la Unión Europea y España</b>	<b>39</b>
3.1 El Acuerdo de Cooperación Interregional Unión Europea-Mercosur	40
3.2 Las relaciones económicas de la Unión Europea con el Mercosur	42
3.3 Las relaciones económicas de España con el Mercosur	49
<b>4. El futuro de las relaciones Mercosur-Unión Europea y España</b>	<b>60</b>
4.1 Los cambios en la escena latinoamericana e internacional	60
4.2 Perspectivas sobre la evolución del Mercosur	63
4.3 La transformación de la política de relaciones exteriores de la Unión Europea	65
4.4 Los escenarios de futuro de las relaciones Mercosur-Unión Europea	68
4.5 Valoración de los escenarios	77
4.6 Los intereses de España y de la Unión Europea	80
<b>5. Orientaciones para la política española y comunitaria</b>	<b>82</b>
5.1 Propuestas que potencian los actuales acuerdos	83
5.2 Nuevas propuestas para el futuro	85

<b>Bibliografía</b>	<b>92</b>
<b>Anexos</b>	<b>94</b>
Anexo 1. El régimen de adecuación final (RAF) a la zona de libre comercio del Mercosur	94
Anexo 2. El arancel exterior común (AEC) del Mercosur	94
Anexo 3. Cuadros estadísticos	96

#### Siglas y abreviaturas

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
AEC	Arancel exterior común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALBA	Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América
ALCA o ALCSA	Asociación de Libre Comercio de las Américas
AMI	Acuerdo Marco Interregional Unión Europea-Mercosur
AR-UE	Alto representante de la Unión Europea
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BDC	Banco para el Desarrollo del Caribe
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Mercado Común del Caribe
CCM	Comisión de Comercio del Mercosur
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CMC	Consejo del Mercado Común del Mercosur
COMEX	Base de datos de comercio exterior del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
DATA-INVEST	Base de datos del Registro de Inversión Extranjera del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
EE UU	Estados Unidos
Enarsa	Energía argentina
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
GAN	Grupo de alto nivel
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade)
GMC	Grupo Mercado Común
IED	Inversión extranjera directa
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
MAC	Mecanismo de adaptación competitiva
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MCC	Mercado Común Centroamericano
Mercosur	Mercado Común del Sur
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement)
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAC	Política agraria común
PACI	Programa Anual de Cooperación Internacional
PDVSA	Petróleos de Venezuela
Pemex	Petróleos mexicanos
PESC	Política exterior y de seguridad común
Petrobras	Petróleo brasileño
Petropar	Petróleos paraguayos
PIB	Producto interior bruto
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC	Tratados de libre comercio
UE	Unión Europea



## Abstract

La Unión Europea (UE) está negociando desde 1995 la ratificación del Acuerdo Marco Interregional (AMI) con el Mercado Común del Sur (Mercosur) sin que se hayan producido avances significativos, debido a discrepancias respecto al proteccionismo de los mercados agrarios europeos o de manufacturas, servicios y otros temas en las economías de los países latinoamericanos.

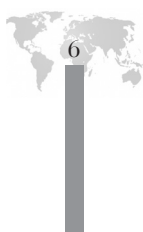
El interés por Mercosur se ha renovado como consecuencia de la firma del Protocolo de Adhesión de Venezuela, que ha coincidido con la proliferación de iniciativas de integración regional en Sudamérica, desde los Tratados de Libre Comercio (TLC) propuestos por los EE UU a las políticas energéticas comunes o la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) liderados por el presidente venezolano, Hugo Chávez.

En el informe se aborda la realidad del Mercosur y de sus relaciones con la UE y España antes de proponer un conjunto de acciones que orienten la política española en el seno de la UE que contribuyan tanto a superar las diferencias encontradas para la ratificación del AMI, como a avanzar en la consecución de los objetivos de integración del Mercosur.

*Since 1995, the European Union is negotiating with the “Mercado Común del Sur” (Mercosur) the ratification of the Interregional Framework Agreement (IFA). However, there are no significant hits due to disagreements about the European protectionism in the agricultural and services markets.*

*Interest in Mercosur has been renewed as a result of the signing of the Protocol of Accession of Venezuela, which has coincided with the proliferation of regional integration initiatives in South America. These are the Treaties of Free Trade Agreement (FTA) proposed by the USA and, more recently, the proposals of the common energy policy and the Venezuelan “Alternativa Bolivariana de los pueblos de nuestra América” (Bolivarian Alternative for the peoples of our America), led by President Hugo Chavez.*

*The paper shows the reality of Mercosur and its economic and political relations with the EU and Spain, in order to make some action proposals to guide the Spanish policy within the EU, with the purpose of overcome the differences in the ratification of the IFA and to advance in the integration of the Mercosur.*



# Resumen ejecutivo

El documento tiene dos objetivos principales: el primero, analizar la situación del Mercosur y las posibilidades de su evolución más inmediata a la vista de los últimos acontecimientos que vienen sucediéndose en la región latinoamericana; el segundo, avanzar un conjunto de propuestas para la acción exterior de España a partir del diseño de los escenarios más probables de la evolución del propio proceso de integración del Mercosur y de la política exterior de la UE. El Mercosur nació en 1991, tras los acuerdos previos que habían firmado Argentina y Brasil en la década de los ochenta, mediante el Tratado de Asunción suscrito por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, que fija con claridad los objetivos de liberalización interna, con el fin de crear un mercado común en la región. También introduce como objetivo específico la coordinación de las políticas macroeconómicas y el compromiso de avanzar en la armonización de las legislaciones nacionales.

Sin embargo, y a diferencia del Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Tratado de Asunción no establece la institucionalización de un órgano común cuyo objetivo principal sea el impulso de la integración regional mediante la propuesta y gestión de políticas comunes. Esta debilidad institucional se ha transmitido a la coordinación de las políticas macroeconómicas, de manera que el Mercosur no ha podido evitar que la solución a los problemas de débil crecimiento, paro y vulnerabilidad externa de sus miembros se hayan afrontado desde perspectivas nacionales, ahondando en las diferencias internas y con resultados lesivos para el propio proceso de integración. De esta forma se ha llegado a la situación actual, en que la debilidad institucional se mantiene sobre una zona de libre comercio imperfecta y una unión aduanera incompleta, con multitud de conflictos comerciales entre sus miembros y a la búsqueda de nuevos ejes de integración regional.

Sin embargo, pese a los escasos avances en la integración, el Mercosur sigue conservando gran parte de su atractivo inicial, robustecido en los últimos años por las posibilidades de incorporar políticas comunes en áreas como la energía, la explotación de recursos gasísticos y petrolíferos, o las infraestructuras, temas dinamizados con la firma del Protocolo de adhesión de Venezuela, en 2006. Particularmente importante es la reciente constitución y puesta en marcha del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) con el propósito de apoyar la corrección de las asimetrías entre los países miembros.

En cualquier caso, es evidente que el Mercosur ha merecido el interés de otros países latinoamericanos y desde fuera de la región. Así, Chile (en 1996) y Bolivia (en 1997) pasaron a ser miembros asociados al Mercosur. Más recientemente, Perú (en 2003), Colombia, Ecuador y Venezuela (en 2005) suscribieron compromisos para establecer zonas de libre comercio.

En relación con las relaciones UE-Mercosur, los avances en la negociación del AMI (firmado en 1995) han sido escasos, debido, por una parte, a la fuerte oposición de la UE a proceder a la reforma de la política agraria común (PAC) antes de la fecha prevista de 2010, y, por otra, a las dificultades puestas por los países del Mercosur en las negociaciones de la Ronda de Doha sobre los llamados “temas de Singapur”, referidos al acceso al mercado, a la política de compras públicas, al comercio de servicios y a la extensión de los derechos de propiedad intelectual.

Para España, las relaciones comerciales con el Mercosur mantienen cierto nivel y, sobre todo, han incrementado notablemente su presencia en la subregión americana como inversora. De hecho, las empresas españolas han encontrado en los países del Mercosur, además de en otros países latinoamericanos, su espacio natural de internacionalización. El nivel intermedio del desarrollo de los países del Mercosur limita la política de cooperación tanto a la UE como a España. Sin embargo, la UE ha lanzado innovadores programas que abarcan la cooperación económica en materia científica, el campo de las energías renovables, la creación de redes entre ciudades, la construcción de la sociedad de la información o la cooperación en diversos campos sociales. En todos ellos la participación española es muy destacada.

En el ámbito internacional se asiste a la paralización de las negociaciones para la liberalización del comercio internacional –Ronda de Doha– impulsadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Al tiempo, nuevos actores como China, la India, Sudáfrica, Australia o Brasil exigen mayor protagonismo ante la pérdida de capacidad de las instituciones multilaterales creadas tras la II Guerra Mundial.



Estos nuevos elementos permiten diseñar tres escenarios de la evolución del Mercosur. El primero de ellos, más favorable a la integración, es aquel en el que se resolverían los conflictos comerciales internos. Para ello, la relación con Venezuela no debiera llegar hasta su plena incorporación. Además, debieran impulsarse las políticas comunes en materia social, de infraestructuras o energética a la vez que se refuerza la institucionalidad del proceso de integración. A todo ello contribuiría muy favorablemente la superación de las dificultades que bloquean los avances en la Ronda de Doha.

Por el contrario, un horizonte negativo sería el que incorpora la búsqueda de soluciones nacionales a los problemas particulares, el que asume la adhesión plena de Venezuela con sus propios objetivos e intereses y sin haber superado los problemas de la zona de libre comercio imperfecta actual, en un contexto en el que los tratados de libre comercio (TLC) impulsados por los EE UU muestren resultados atractivos para los países de la región que los han suscrito y la Ronda de Doha se suspende definitivamente.

Sin embargo, se considera como más probable el que se ha denominado “tendencial”, es decir, de mantenimiento de la actual situación, de negociaciones puntuales dentro del Mercosur en torno a problemas concretos, sin grandes progresos en cuanto a la incorporación de Venezuela, de relativo estancamiento tanto de la expansión de los TLC como del ALBA, sin grandes avances en las negociaciones comerciales multilaterales y donde Brasil mantiene su liderazgo en la escena internacional como país emergente.

Respecto al segundo objetivo de este informe, hacer propuestas para la acción exterior de España, se parte del supuesto de que las relaciones españolas deben permanecer dentro de las pautas establecidas por la política exterior y de seguridad común de la UE (PESC), motivo por el que se ha considerado oportuno proponer tres escenarios para ésta.

El más favorable sería aquel en el que la PESC y las atribuciones del alto representante de la Unión Europea (AR-UE) se ven reconocidas en su actuación internacional, en particular sobre la adhesión de Turquía y las reformas de las instituciones multilaterales del sistema internacional. Además, la acción exterior se vería facilitada por la reforma de la PAC, liberalizando el mercado comunitario, al tiempo que se adoptan otras medidas compensatorias en áreas como el desarrollo rural.

Por el contrario, resultaría muy desfavorable para la PESC una limitación en el reconocimiento de las competencias del AR-UE y en el alcance de los objetivos de la

PESC. Las propuestas proteccionistas dificultarían las negociaciones internacionales, incluyendo la posibilidad de rechazo a la adhesión de Turquía.

Pero lo más probable es que la dinámica política de la integración europea mantenga las pautas observadas en los últimos años. La puesta en marcha del recién aprobado Tratado de Reforma exigirá tiempo para el desarrollo de la PESC y para la aceptación del AR-UE con plenas competencias. La reforma de la PAC se acometerá en la fecha prevista de 2010. La cuestión turca se controlará desde la mesa de negociaciones, al tiempo que se mantendrán en funcionamiento los foros disponibles en las relaciones internacionales, tanto multilaterales como de grupos de interés (G-8, particularmente).

Pues bien, una vez examinada la realidad del Mercosur, sus problemas y sus alternativas, así como la situación de las relaciones UE-Mercosur, la conclusión a la que se llega es que la política española debe actuar para mantener el proceso de integración americano dentro del fortalecimiento de la acción de la UE hacia la región, buscando espacios para que las relaciones se estrechen y evitando que los problemas encontrados para la ratificación del AMI bloqueen nuevas iniciativas que, en definitiva, redunden positivamente para ambos bloques.

Con este propósito se hacen las siguientes diez propuestas para la acción exterior española respecto al Mercosur:

- Profundizar en el aprovechamiento de los compromisos ya adquiridos en los acuerdos tanto españoles como de la UE.
- Abrir los programas de la UE para las pymes a la participación de empresas del Mercosur.
- Intensificar y mejorar la calidad de la participación española en los programas europeos hacia América Latina y, especialmente, en su aplicación en los países del Mercosur.
- Priorizar la participación de estudiantes del Mercosur en el Erasmus Mundus e impulsar la cooperación en el conjunto de niveles educativos.
- Acometer una política sobre movilidad de personas que facilite la participación de los ciudadanos latinoamericanos en los programas e iniciativas de la UE y en otros programas españoles.

- Crear las condiciones para que la Ronda de Doha mantenga su programa de negociaciones, así como para acordar propuestas conjuntas UE-Mercosur que contribuyan a solucionar los problemas pendientes.
- Negociar y defender iniciativas conjuntas en los foros internacionales sobre biodiversidad, medioambiente y cambio climático.
- Acordar un marco de cooperación UE-Mercosur sobre la explotación de los recursos pesqueros del Atlántico Sur.
- Proponer que la UE apoye la creación del Banco del Mercosur orientado a fortalecer la integración de esta región.
- Impulsar en el seno de la UE la institucionalización de fondos de cohesión específicos para la financiación de acciones de desarrollo económico y social en el Mercosur que complementen las acciones económicas y financieras actuales tanto de la UE como del FOCEM, apelando incluso a la cooperación internacional y a la participación de otros países desarrollados en su financiación.

# 1. El Mercosur como estrategia de integración regional

## 1.1 Objetivos y resultados del Mercosur

La iniciativa de integración económica del Mercosur surge en 1991 en un contexto de revitalización de los procesos de integración latinoamericanos, los cuales ya acarrearán tres décadas de andadura con diferente alcance y desarrollo. Así, en la evolución histórica de los diferentes esquemas de integración en la región, se pueden señalar cuatro etapas por las que pasaron prácticamente la totalidad de los procesos de integración económica latinoamericanos: una primera etapa (años sesenta) de inicio y optimismo en los esquemas recién creados; una segunda etapa (años setenta) de parálisis institucional; una tercera etapa (años ochenta) de revisión de los mecanismos de integración existentes; y una cuarta etapa (desde comienzos de la década de los noventa hasta la actualidad) de resurgimiento de los esquemas de integración y de auge en la subregionalización<sup>1</sup>.

La primera experiencia de un programa de cooperación e integración entre Argentina y Brasil surge a raíz de la Declaración de Iguazú de noviembre de 1985, en la que ambos países plasmaron sus posiciones convergentes de política exterior: la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur. De esta manera, a partir de 1986 los acuerdos entre Argentina y Brasil se suceden vertiginosamente y se acelera su

---

<sup>1</sup> Para ampliar el análisis de la justificación del Mercosur en las etapas en los procesos de integración económica en América Latina, véase Gayo, D. (2004).

proceso de integración económica con la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre ambos países, en donde se negociaron sucesivos protocolos de complementación productiva hasta llegar al Acuerdo de Complementación Económica en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (ACE nº 14), en el cual se integraron todas las negociaciones sectoriales ya realizadas y se estableció un programa gradual de liberalización comercial con miras a la eliminación completa de los aranceles y barreras no arancelarias en su comercio recíproco. Por su parte, Uruguay vino estrechando desde 1975 su relaciones comerciales con Argentina y Brasil a través del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) y del Convenio Argentino-Uruguaio de Cooperación Económica (CAUCE).

Fue el 26 de marzo de 1991, en la ciudad de Asunción, Paraguay, cuando los cuatro presidentes firmaron el Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República de Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. El Tratado de Asunción, en su artículo primero, declara la voluntad de los Estados partes de constituir un Mercado Común, que se denominará “Mercado Común del Sur” (Mercosur) y que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994. Dicha fecha se pospuso un año para Paraguay y Uruguay, con la finalidad de que pudieran preparar adecuadamente su integración a dicho mercado. Además, el Tratado crea instituciones comunes que fueron completándose con los primeros resultados del proceso de integración.

Los primeros pasos del Mercosur dotaron al proceso de integración de unas instituciones comunes con claro carácter intergubernamental en su funcionamiento y toma de decisiones. Las instituciones originarias son: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Secretaría del Mercosur. Además, en diciembre de 1994, con el Protocolo de Ouro Preto, se completó la estructura institucional con la Comisión de Comercio del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social.

Por otro lado, se establece que la prevista constitución del Mercosur implicaría para los Estados miembros:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los cuatro países, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercancías y de cualquier otra medida equivalente.
- El establecimiento de un arancel exterior común (AEC) y la adopción de una política comercial común frente a terceros países o agrupaciones de Estados, así

como la coordinación de posiciones en los foros económicos-comerciales regionales e internacionales.

- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria, de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden.
- El compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Siguiendo con el objetivo último de crear un mercado común en la región, el propio Tratado enumera (en su artículo 5º) los principales instrumentos previstos para promover la integración económica entre los países miembros:

- a) Un programa de liberación comercial.
- b) La coordinación de políticas macroeconómicas.
- c) Un arancel exterior común.
- d) La adopción de acuerdos sectoriales.

a) Un programa de liberación comercial, a través de un detallado cronograma de desgravación arancelaria –recogido en el Anexo I del Tratado– con las pautas específicas para su desarrollo. De esta manera, se establecieron unas rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, a la vez que se menciona el objetivo –aunque sin especificarse cómo conseguirlo– de realizar una simultánea eliminación de las barreras no arancelarias y demás restricciones al comercio entre los Estados miembros, para llegar al 31 de diciembre de 1994 a una zona de libre comercio en la región.

La liberalización del comercio intrarregional se consiguió en la fecha prevista para la mayoría de los productos a través de desgravaciones semestrales, salvo algunas excepciones recogidas en las listas de excepciones nacionales a la zona de libre comercio en la región<sup>2</sup> para productos con una reducción arancelaria más lenta, lo que permitió dar un trato más favorable a Paraguay y a Uruguay.

---

2 El conjunto de partidas arancelarias integradas en las listas de excepciones nacionales, junto con los productos a los que se les aplicaban cláusulas de salvaguardia, –en ambos casos, de acuerdo con las disposiciones contenidas a este respecto en el Tratado de Asunción–, conformaron posteriormente el conjunto de ítems contenidos en el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera.

b) La coordinación de políticas macroeconómicas, que ha de realizarse de forma gradual y convergente. Pese a la necesidad intrínseca a que se avance en este ámbito en todo proceso de integración, la realidad muestra que en el Mercosur tan solo se ha producido un modesto nivel de consultas entre los Estados miembros, lejos de la deseada armonización de sus políticas macroeconómicas<sup>3</sup>.

c) Un AEC con el que incentivar la competitividad de los países miembros. El establecimiento de un AEC en el Mercosur se inició a partir del 1 de enero de 1995 para la mayoría de las partidas arancelarias (un 88% del universo arancelario).

d) La adopción de acuerdos sectoriales con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes en la región. Si bien la inclusión de este tipo de instrumento de integración en el Tratado deriva de la experiencia positiva de anteriores procesos de integración latinoamericanos, con el desarrollo de las “acciones parciales” en el marco de la ALADI, en el Mercosur el desarrollo de este tipo de medidas ha sido modesto.

Con la definición de estos instrumentos de integración para el “periodo de transición” (hasta 1995), la normativa contenida en el Tratado define criterios generales para la constitución del mercado común entre los cuatro Estados miembros, delegando el perfil definitivo del Mercosur a las negociaciones que se realicen durante el “periodo de transición”. Por ello, el Tratado de Asunción tiene la condición de ser un tratado “marco”, supeditando su puesta en marcha a la consecución de acuerdos y convenios por parte de los países firmantes, excepto en lo que se refiere al proceso de liberalización comercial hasta el 31 de diciembre de 1994, cuyo programa detallado de desgravación se incluyó en el Tratado.

Para impedir que un país miembro pudiera beneficiarse indebidamente del programa de liberación comercial, importando productos con aranceles bajos procedentes de terceros países para posteriormente exportarlos a sus socios del Mercosur, al existir preferencias arancelarias en la región, en el Anexo II del Tratado se estableció el Régimen General de Calificación de Origen. Este régimen es especialmente relevante durante el periodo de transición del Mercosur debido a la notable diferencia existente en los niveles arancelarios de los países miembros. En líneas generales, se han seguido los criterios que la ALADI establece al respecto,

---

3 En este sentido, los progresivos estadios son: armonización de políticas macroeconómicas, logro de un cierto grado de coordinación y, finalmente, establecimiento de unas políticas comunes.



al no considerarse “originarios” o “producidos” aquellos bienes que fueran solo ensamblados en un país miembro o cuyo contenido de materiales de terceros países fuera superior al 50%.

A su vez, el Tratado prevé que durante el “periodo de transición” cada Estado miembro pueda aplicar, en régimen de excepción, cláusulas de salvaguardia a la importación de los productos que se beneficien del programa de liberación comercial establecido en el propio Tratado. Estas medidas excepcionales quedan recogidas en el Anexo IV del Tratado y su finalidad última es la de evitar daños o amenazas de daño grave a las economías de alguno de los países miembros como consecuencia de un sensible aumento, en un corto periodo de tiempo, de las importaciones de algún producto que provenga de los países de la región como consecuencia del proceso de desgravación arancelaria. Así, el país importador solicitará al Grupo Mercado Común (GMC) la realización de consultas a fin de eliminar esta situación dañina para su economía, órgano que en el plazo de 30 días desde la iniciación de la petición deberá tomar una decisión al respecto.

De manera complementaria al Tratado, se aprobó el denominado Protocolo de Brasilia, en diciembre de 1991, por el que se adoptó un régimen o sistema de solución de controversias no permanente, con vigencia prevista únicamente para el “periodo de transición”, si bien, posteriormente, por el Protocolo de Ouro Preto se acordó la continuidad –prórroga indefinida– del Protocolo de Brasilia como sistema (no permanente, en teoría) de solución de controversias<sup>4</sup>, a la vez que se incorporaron a este procedimiento de solución de controversias las directivas emanadas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), instancia creada en esa misma reunión.

Fruto del debate y de la voluntad por mejorar el sistema de solución de conflictos en el Mercosur, en 2002 se firmó el Protocolo de los Olivos, que entró en vigor en 2003. Este acuerdo incorpora varias innovaciones importantes sobre el sistema de fun-

---

4 El Protocolo de Ouro Preto fue suscrito el 17 de diciembre de 1994. La prórroga del sistema de solución de conflictos del Protocolo de Brasilia ha motivado posiciones enfrentadas. Los críticos al inicial Protocolo de Brasilia consideran que la ausencia en el desarrollo del proceso de integración de un eficaz sistema de solución de controversias (supranacional e independiente de la voluntad política de los gobiernos) crea inseguridad jurídico-institucional tanto a los empresarios extranjeros de la región, como a los potenciales inversores de terceros países en el Mercosur. Por su parte, los defensores del mantenimiento de un mecanismo intergubernamental para la solución de los conflictos que surjan en el proceso de integración sostienen básicamente tres ventajas: que es más flexible y rápido que las instituciones independientes; que se adapta mejor a las necesidades existentes y cambiantes; y que evita la burocratización del Mercosur.



cionamiento del Protocolo de Brasilia con la finalidad de corregir carencias anteriores y de avanzar en el proceso de cesión de un mayor grado de institucionalización al procedimiento de solución de controversias del Mercosur. Como característica del Mercosur, se puede señalar que nunca se ha planteado la creación de un banco de apoyo a la integración regional, lo que lo diferencia notablemente del proceso de integración europeo que cuenta con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), pero también de la Comunidad Andina con la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Mercado Común Centroamericano con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BECIE) y de la Comunidad del Caribe con el Banco para el Desarrollo del Caribe (BDC).

La evolución del Mercosur ha sido irregular a lo largo de los años y permite diferenciar tres etapas de avance, crisis y relanzamiento de la integración, recogidas en la Tabla 1.

Pese a que el Tratado establece el objetivo maximalista de crear para el 31 de diciembre de 1994 un mercado común en la región, durante un periodo que el propio Tratado denomina “periodo de transición”, la propia dinámica del proceso de integración solo permitió que a esa fecha se creara una zona de libre comercio incompleta entre los cuatro países miembros que, sin embargo, no impidió que el 1 de enero de 1995 se dieran los primeros pasos hacia la unión aduanera (incompleta) en la región.

En la primera fase, además de proceder a la puesta en marcha de las instituciones previstas, se dieron los primeros pasos para la creación de la zona de libre comer-

**Tabla 1. Etapas en el proceso de integración del Mercosur (1991-2007)**

<b>1ª Etapa (1991-1998): periodo de transición (1991-1994) y expansión comercial</b>	<b>2ª Etapa (1999-2002): crisis del proceso</b>	<b>3ª Etapa (2003-actualidad): relanzamiento de la integración e incorporación de nuevos objetivos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación institucional</li> <li>• Crecimiento del comercio intrarregional</li> <li>• Estabilización macroeconómica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parálisis institucional</li> <li>• Incremento de las disputas comerciales</li> <li>• Crisis económicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relanzamiento del proceso; ampliación</li> <li>• Nuevas dimensiones (cohesión económica y social y energía)</li> <li>• Nueva fase de expansión económica</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

cio. Se estableció un programa de liberación comercial (hasta el 31 de diciembre de 1994)<sup>5</sup>, junto con los mencionados régimen general de origen, sistema de solución de controversias (Protocolo de Brasilia) y sistema de cláusulas de salvaguardia, así como las listas de excepciones de productos con una reducción arancelaria más lenta a Uruguay y Paraguay, que permitió darles un trato más favorable en el contexto de creciente competencia intrarregional por el proceso de liberalización comercial<sup>6</sup>.

Sin embargo, a la vez que se avanzaba en la integración comercial del Mercosur, los problemas macroeconómicos se abordaron desde perspectivas nacionales (Plan de Convertibilidad en Argentina a partir de 1991 y el Plan Real en Brasil desde 1994), descuidando las oportunidades de la coordinación macroeconómica regional.

En la reunión de Ouro Preto se definió el AEC del Mercosur, lo cual estableció una nueva etapa en el proceso de integración con la creación de una unión aduanera incompleta a partir del 1 de enero de 1995. El AEC engloba casi el 88% de las partidas arancelarias, y los ámbitos excluidos se centran en tres grupos de productos: bienes de capital, productos informáticos y el sector de telecomunicaciones, debido a la voluntad de Brasil de mantener una mayor protección a esos tres sectores productivos (Anexo 2).

En esta primera etapa se produjo un significativo incremento del comercio intrarregional, especialmente, respecto a las exportaciones intrazona, junto con el surgimiento de nuevos vínculos comerciales con países (Bolivia y Chile) y bloques comerciales (UE y Grupo Andino), así como su posicionamiento como actor de primer orden en las iniciativas de integración comercial hemisférica (ALCA o ALCSA) y la firma en 1995 del Acuerdo Marco UE-Mercosur. Es decir, la creación de comercio estuvo acompañada de expansión comercial.

---

5 El cronograma de desgravación lineal, gradual y automático del comercio intrarregional previsto para crear la zona de libre comercio fue:

30/6/91: 47%	31/12/91: 54%	30/6/92: 61%	31/12/92: 68%
30/6/93: 75%	31/12/93: 82%	30/6/94: 89%	31/12/94: 100%

El escaso periodo de desgravación arancelaria establecido en el Tratado de Asunción (que no llega a los cuatro años de duración) contrasta con los once años que tardó la Comunidad Europea en establecer una zona de libre comercio, lo cual es fruto de la optimista visión del proceso en un contexto de renovadas ilusiones y expectativas hacia los posibles logros a ser alcanzados con el Mercosur.

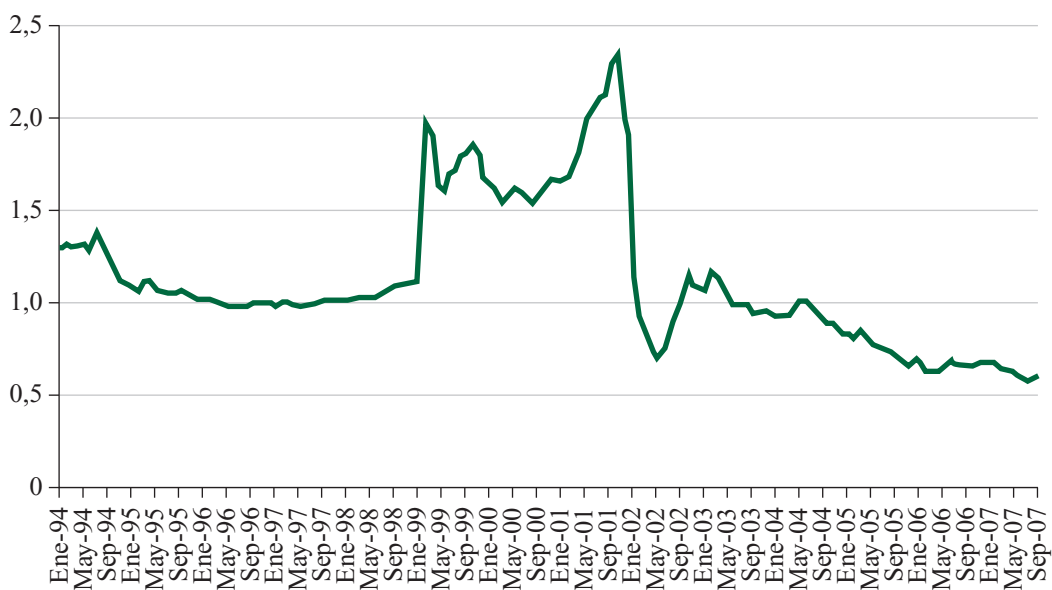
6 Así, se otorgó un plazo temporal más largo de desgravación para las listas presentadas por Paraguay y Uruguay (hasta diciembre de 1995) que para sus otros dos socios (hasta diciembre de 1994), a la vez que Uruguay logró incorporar el mayor número de productos a estas listas de excepciones, con 962 rubros, seguido de Paraguay con 439, de Argentina con 394 y de Brasil con 324.

El agotamiento del proceso de reducción arancelaria y las dificultades para avanzar en la aplicación y correcto funcionamiento del AEC facilitó la aplicación de prácticas proteccionistas en Argentina y Brasil ante la aparición de los primeros síntomas de sus crisis económicas a finales de 1998. De esta manera, las crisis de los grandes países miembros introdujeron la crisis del propio proceso de integración, dando paso a la segunda de las etapas señaladas.

Especialmente importante fueron las diferentes políticas cambiarias entre Brasil y Argentina (Gráfico 1) hasta llegar a la ruptura del régimen de convertibilidad en Argentina a finales de 2001, que, además de agudizar la severa crisis económica y social de este país, constató la ausencia de convergencia macroeconómica en la región.

La propia crisis impidió avanzar en la institucionalización del proceso y, sobre todo, en la reglamentación sobre los importantes vacíos jurídicos detectados que dieron lugar a múltiples cláusulas “de excepción” generales o sectoriales en el seno del Mercosur. El número de conflictos y el choque de intereses comerciales entre los países del Mercosur experimentó un significativo aumento como consecuencia de la fuerte presión y las demandas realizadas desde numerosos sectores productivos a los gobiernos nacionales, quienes, en respuesta, articularon una amplia gama de argumentos

**Gráfico 1. Evolución del tipo de cambio efectivo real bilateral: peso argentino/real brasileño**



Nota: la tendencia ascendente del índice significa una mayor depreciación del peso argentino respecto del real brasileño y viceversa.

Fuente: Banco de Pagos Internacional.

y estrategias para defender a sus sectores nacionales “sensibles”, que fueron desde la reclamación de reglamentaciones sanitarias o técnicas, hasta la aplicación de subsidios sectoriales a la producción o exportación, o a prácticas de *dumping*. En este sentido, cabe resaltar que el número de denuncias de los países del Mercosur ante su sistema de controversias fue de 328 en el periodo 1995-1998, frente a 175 en el periodo 1999-2002 y 71 desde 2003 a 2007 (Anexo 3.1). Todo ello derivó en una fuerte caída de los flujos comerciales intrarregionales en el año 1999, como consecuencia de la crisis económica en la región, iniciada en Argentina, con importantes efectos en sus vecinos dadas las fuertes interrelaciones, produciendo un drástico descenso en el comercio intrarregional tanto en exportaciones como en importaciones, y un incremento, en ese año, del comercio extrarregional, especialmente con la UE y los EE UU.

La crisis que atravesó el Mercosur y su posterior replanteamiento también fue resultado del fracaso del enfoque económico-comercial predominante en el proceso de integración, en el que bajo la hegemonía ideológica del liberalismo económico se delegaba a las fuerzas del libre mercado la transformación “natural” de los procesos y estructuras productivas en la región. Por lo tanto, si bien los planteamientos proteccionistas de repliegue en el mercado interno son inviables en el contexto actual de creciente globalización económica, las propuestas de nuevos objetivos en el Mercosur señalan la necesidad de intentar resolver los “cuellos de botella” del proceso de integración, así como el deseo de incorporar a la integración comercial nuevas dimensiones que enriquezcan y consoliden el Mercosur.

## 1.2 Profundización de la integración e incorporación de nuevos objetivos

A partir del 2003 se inicia una nueva etapa en el proceso de integración en donde el esquema parece resurgir, se amplía con un nuevo socio y se vislumbran nuevas metas. A ello ha contribuido:

**a) El final de la crisis económica en la región:** la región ha conocido a partir de 2002 el restablecimiento de un clima de estabilidad y de crecimiento económico, lo que crea un escenario favorable para la profundización del esquema de integración. El PIB del Mercosur (como media simple de los cuatro países) pasó de un decrecimiento del 1,2% en el periodo 1998-2002 a un crecimiento del 5,5% en el trienio 2003-2005. Argentina presentó un decrecimiento del 3,1%, Uruguay del 2,8%, Paraguay del 0,8%, frente al crecimiento de la economía brasileña del 1,7%; mientras que en el trienio 2003-2005, el PIB argentino creció un 9%, el uruguayo un 6,9%, el paraguayo un 3,6% y el brasileño un 2,6%.

Se ha producido la recuperación gradual del comercio intrarregional en el Mercosur. Así, las exportaciones intrarregionales –que en 1990 no alcanzaban el 9% del total exportado por los cuatro países–, alcanzó su máximo en 1998 con una cuota del 25% del total, que se redujo al 11,5% en el periodo de crisis, y solo a partir de 2003 se inicia su recuperación gradual situándose en el 13,5% en el primer semestre del 2006; mientras que la evolución de las importaciones intrabloque del Mercosur muestra pocas variaciones en los últimos 15 años, con una cuota de participación comprendida entre el 18% y el 20% del total importado por los países del Mercosur<sup>7</sup>.

A su vez, se produce –con cierto retardo– el comienzo de la mejoría en la atracción de la inversión extranjera directa (IED)<sup>8</sup>. Así, en 2004 se invirtió la tendencia decreciente de los cuatro años anteriores en los ingresos netos de IED en el Mercosur, logrando un crecimiento anual de casi el 90%. No obstante, hay que destacar que en el contexto actual, la atracción regional de flujos mundiales de IED es menor que la conseguida en el periodo de 1996-2000, cuando se registraron las mejores cifras. Así, en dicho periodo la participación del Mercosur en el total mundial de IED fue del 4,4%, siendo el total destinado a los países en vías de desarrollo de un 17,7%, mientras que en 2005 su participación se redujo al 2,3%, de un total destinado a los países en vías de desarrollo del 7,5%. Brasil es el principal receptor de IED en el Mercosur, con un 73,5% del total en 2005, frente al 22,7% destinado a Argentina, el 3,5% a Uruguay y el 0,3% a Paraguay.

**b) La adhesión de Venezuela al Mercosur:** la solicitud formal de la República Bolivariana de Venezuela de adherirse al Mercosur como país miembro de pleno derecho se realizó durante la XV Cumbre Iberoamericana, celebrada en Salamanca a mediados de octubre de 2005. Tras unas breves negociaciones, en diciembre de ese mismo año se aprobó la Decisión 28/05 del Consejo del Mercado Común del Mercosur, que determinó los términos de su incorporación. Éstos incluían los siguientes puntos a cumplir por Venezuela, tras la firma y entrada en vigor del correspondiente Protocolo de Adhesión<sup>9</sup>: la adhesión al Tratado de Asunción, al Protocolo

7 Informe Mercosur nº 11 del INTAL, enero de 2007.

8 *Ibidem*.

9 Fue en julio de 2006, en la Cumbre Presidencial del Mercosur de Buenos Aires, cuando se suscribió el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, momento en el que este país adquirió la condición de Estado parte con todos los derechos y obligaciones del Mercosur. No obstante, para que dicho Protocolo entre en vigor, es preciso que los parlamentos de los cinco países implicados lo ratifiquen. Han surgido reticencias al respecto, especialmente en Brasil. Un requisito previo a la firma del Protocolo de Adhesión era el abandono de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), hecho que ocurrió el 22 de abril de 2006, argumentando la incompatibilidad de los acuerdos comerciales suscritos por Perú y Colombia con EE UU con las normas de la CAN.

de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos de Solución de Controversias; la adopción del acervo normativo del Mercosur, de forma gradual en cuatro años; el establecimiento de zonas de libre comercio con los países del Mercosur<sup>10</sup>; la adopción del AEC y de la nomenclatura común del Mercosur a través de un cronograma de convergencia<sup>11</sup>; y la incorporación a los acuerdos celebrados por el Mercosur con terceros países y bloques comerciales y la participación en las negociaciones externas del Mercosur.

La incorporación final de Venezuela al Mercosur va a implicar un replanteamiento del proceso de integración en varios aspectos importantes debido a la relevancia económica y comercial del nuevo país miembro<sup>12</sup>; por los impactos económicos y sociales que se deriven de los progresivos y rápidos procesos de establecimiento del libre comercio de los cuatro países con Venezuela y de la adopción de este país del AEC del Mercosur; por las nuevas dimensiones integracionistas que se pueden desarrollar en el Mercosur, especialmente en el ámbito energético y, en menor medida, en el social; y por la influencia de Venezuela en la agenda exterior del Mercosur.

**c) El término en la negociación de nuevos acuerdos comerciales del Mercosur:** a pesar de las dificultades del Mercosur para avanzar en las diversas negociaciones que desde hace años mantiene para establecer acuerdos comerciales con diversos bloques económicos y países, la conclusión –tras los últimos tres años– es que hay significativos acuerdos comerciales y que éstos enriquecen la agenda externa y fortalecen la posición del Mercosur, a la par que, dado su potencial alcance y repercusión, puede condicionar la posición del bloque en la negociación de futuros acuerdos comerciales

---

10 Los plazos para alcanzar el libre comercio son asimétricos según el tamaño de las economías: el 1 de enero de 2010 de Argentina y Brasil con Venezuela; el 1 de enero de 2013 de Paraguay y Uruguay con Venezuela; y el 1 de enero de 2012 de Venezuela con los cuatro países del Mercosur. A su vez, este proceso conlleva que Venezuela asuma los cronogramas de liberalización comercial ya negociados en el ACE n° 59.

11 La convergencia de Venezuela al AEC será previsiblemente ardua al existir importantes diferencias entre la estructura arancelaria de este país y los niveles vigentes en el Mercosur, sobre todo en determinados sectores sensibles en Venezuela –productos agrícolas y manufacturas con uso intensivo de mano de obra– tradicionalmente sobreprotegidos en este país.

12 En el 2004, el PIB de Venezuela era de 110.000 millones de dólares –frente a los 153 de Argentina, los 604 de Brasil, los 13 de Uruguay y los 7 de Paraguay–; su PIB per cápita era de 4.235 dólares –frente a los 4.060 de Argentina, los 3.325 de Brasil, los 3.903 de Uruguay y los 1.219 de Paraguay–; su población alcanzaba los 26,1 millones de habitantes –frente a los 37,7 de Argentina, los 181,6 de Brasil, los 3,4 de Uruguay y los 5,7 de Paraguay–; el valor de sus exportaciones fue de 37.987 millones de dólares –frente a los 34.314 de Argentina, los 96.475 de Brasil, los 2.931 de Uruguay y los 1.626 de Paraguay–; y la *ratio* de su comercio respecto al PIB fue del 47,8% –frente al 37,7% de Argentina, el 26,4% de Brasil, el 45,6% de Uruguay y el 61,6% de Paraguay– (Informe Mercosur n° 11 del INTAL, enero de 2007).



regionales y/o interregionales. En concreto, son tres los acuerdos comerciales recientemente cerrados por el Mercosur: el acuerdo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN); el acuerdo con la India; y el acuerdo con la Unión Aduanera del África Austral (SACU, Southern African Customs Union).

Ahora bien, para aprovechar y abordar eficazmente las oportunidades anteriores, el Mercosur debe consolidar el proceso de integración y posibilitar su profundización futura en los siguientes temas:

- La consolidación del AEC.
- La creación del mecanismo de adaptación competitiva (MAC).
- La renegociación del Acuerdo Automotor.
- Las infraestructuras en el Mercosur.
- El FOCEM.

La consolidación del **AEC**: a pesar del tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del AEC –en 1995, para el 88% del universo arancelario–, todavía existen cuatro causas de excepción que impiden el cierre de la unión aduanera en la región: 1) la existencia de regímenes sectoriales específicos en el ámbito de los bienes de capital, bienes de informática, de telecomunicaciones, y sectores automotriz y azucarero; 2) las listas nacionales de excepciones al AEC; 3) la aplicación de distintos regímenes especiales de importación (como la admisión temporal, o el *drawback*) por los cuatro países<sup>13</sup>; 4) las preferencias comerciales bilaterales otorgadas por cada uno de los cuatro países en sus negociaciones con terceros países y no armonizadas en el Mercosur.

Por último, hay que señalar que si bien el Código Aduanero del Mercosur se aprobó en 1994 (en la reunión de Ouro Preto), éste no se ha incorporado a los ordenamientos jurídicos de los cuatro países, por lo que en 2006 se decidió (por la Deci-

---

13 A este respecto, la Decisión nº 30/06 del CMC posibilita que los países del Mercosur mantengan regímenes especiales de importación unilaterales para casos puntuales (proyectos de inversión, ciencia y tecnología, educación, salud, comercio terrestre transfronterizo e industrias aeronáutica y naval), los cuales no podrán ser ampliados –ni en el número de bienes, ni en el de países beneficiarios– sin la previa autorización del resto de países miembros. Sobresale el dispar número de estos regímenes nacionales recogidos en dicha Decisión: 22 para Brasil, 17 para Argentina y Uruguay, y 13 para Paraguay.

sión nº 25/06 del CMC) crear un grupo *ad hoc* que redacte una nueva versión del Código Aduanero del Mercosur, que será evaluada por el CMC en el 2007. En la actualidad, en el Mercosur existen cuatro territorios aduaneros en lugar de uno único –como se caracteriza una unión aduanera–, lo cual genera un problema de “doble cobro” del AEC para los bienes “no originarios” del Mercosur –esto es, que no cumplen los requisitos de las reglas de origen– al cruzar una frontera nacional dentro del bloque<sup>14</sup>.

La creación del **MAC**: a raíz de la importante devaluación del real brasileño, a principios de 1999, y del consiguiente cambio de las condiciones de competitividad intra-Mercosur, se inició una espiral de reivindicaciones –sobre todo por parte de Argentina– para reglamentar un sistema de salvaguardias que permitiera en determinadas circunstancias especiales imponer restricciones transitorias a la importación de bienes procedentes de un país socio –argumentando la inexistencia de mecanismos de coordinación macroeconómica y la falta de armonización de las políticas industriales en el Mercosur–. Así, aumentaron las disputas comerciales entre Argentina y Brasil, conflictividad que aumentó con la grave crisis generada por la quiebra de la convertibilidad del peso argentino con el dólar estadounidense en diciembre de 2001<sup>15</sup>.

A pesar de la tradicional poca disposición de Brasil a discutir los efectos de las devaluaciones, con la llegada de Kirchner a la presidencia de Argentina se retomó el tema en el Mercosur con la creación a finales de 2003 de una Comisión Bilateral de Monitoreo del Comercio y con la propuesta argentina, en septiembre de 2004, de establecer un mecanismo o instrumento de salvaguardias ante situaciones de fuerte asimetría macroeconómica. Fruto de negociaciones de carácter casi exclusivamente bilateral entre Brasil y Argentina, en febrero de 2006 se firmó el Protocolo Adicional al ACE 14 de adaptación competitiva, integración produc-

---

14 La propia UE ha instado al Mercosur a que solucione esta situación del “doble cobro” del AEC para el establecimiento del Acuerdo de Asociación entre ambos bloques, reclamando que el Mercosur cumpla con el principio de reciprocidad y garantice el pago único de arancel a todas las mercancías que circulen dentro de la unión aduanera en la región. La reacción del Mercosur –con la Decisión nº 27/00 del CMC– ha sido proponer avanzar en la eliminación gradual del “doble cobro” del AEC, en buena medida por las reticencias de Paraguay a perder una importante fuente en su recaudación fiscal: los ingresos arancelarios de este país son cerca del 20% de sus ingresos tributarios, mientras que en Uruguay suponen un 5%, en Argentina un 3% y en Brasil un 2%.

15 Muchas de estas disputas bilaterales han generado controversias en el seno de la OMC de un país contra las medidas del otro, como, por ejemplo, en el ámbito de los textiles, en donde Argentina impuso en 1999 una salvaguardia a sus importaciones por un periodo de tres años, que fue reclamada por Brasil ante la OMC, con un resultado desfavorable para Argentina, que tuvo que retirar la medida en el 2000.



tiva y expansión equilibrada y dinámica del comercio, por el que se crea el denominado MAC.

El MAC establece el procedimiento, los criterios y condiciones para que cualquier país del Mercosur pueda aplicar medidas proteccionistas de restricción al comercio intrarregional para evitar daños graves a un sector productivo nacional ante un aumento importante de las importaciones de un producto similar de un país socio. Para ello, se definen dos etapas: una primera, en la que se debe desarrollar un procedimiento de consultas ante la Comisión Bilateral de Monitoreo del Comercio (formada por los respectivos gobiernos enfrentados) y de la que puede surgir la adopción de medidas “de consenso” que solucionen la controversia; y una segunda etapa en donde si la primera no prospera se iniciaría una investigación –de forma similar a como se hace en la OMC– que determinará la pertinencia o no de adoptar temporalmente contingentes o subidas arancelarias en el bien y país en cuestión. No obstante, la falta de una delimitación clara de plazos y condiciones para pasar de una a otra etapa en el MAC, así como la existencia de incertidumbres respecto a la definición de “producción nacional”, o de “daño grave”, amenazan a que este mecanismo se quede finalmente como una mera “solución de compromiso” y no logre el necesitado objetivo de contribuir a reducir la conflictividad comercial en el seno del Mercosur.

La renegociación del **Acuerdo Automotor**: el sector automotor en el Mercosur ha recibido un tratamiento específico a través de sucesivos acuerdos sectoriales entre los dos grandes productores de vehículos –Brasil y Argentina–, lo cual ha derivado en que este sector esté excluido tanto del libre comercio como de la unión aduanera en el Mercosur. El último Acuerdo Automotor entre estos dos países se firmó, tras largas negociaciones, el 28 de junio de 2006 con una vigencia de dos años<sup>16</sup>, y actualiza el sistema ya instaurado por los acuerdos precedentes, por lo que se mantiene el mecanismo conocido como *flex*, que delimita el porcentaje de importaciones libre (al 100%) del arancel en el comercio bilateral de vehículos, a la vez que a las importaciones que excedan dicho límite se les aplicará un gravamen del 75% del AEC en el caso de las autopartes y del 70% del AEC si son automóviles.

A pesar del positivo avance logrado en la integración sectorial a través de este acuerdo, la adopción del libre comercio en este sector es un tema pendiente en el Mercosur (el 31º Protocolo Adicional al ACE nº 14 preveía la culminación del libre comercio en el sector automotriz para el 1 de enero de 2006), y es de destacar que el nuevo

---

16 Este último Acuerdo Automotriz se implementó jurídicamente como el 35º Protocolo Adicional al ACE nº 14 de la ALADI.

Acuerdo Automotor no ha fijado una fecha para la apertura total de fronteras al comercio bilateral de automóviles y autopartes, por la posición reticente de Argentina y a pesar de las continuas demandas de Brasil al respecto<sup>17</sup>. Ello, unido a que el nuevo porcentaje *flex* se ha reducido (es decir, disminuye el comercio automotriz libre de aranceles), a que el sector automotriz no se ha incorporado a las normas del Mercosur, a que no se avanza hacia una política común, o a que Argentina y Brasil mantienen importantes divergencias y descoordinación en su posición negociadora frente a la UE en el sector, acentúa la necesidad de avanzar en este importante ámbito de producción estratégica en la región.

Las **infraestructuras en el Mercosur**: la integración económica del Mercosur está seriamente limitada por la orografía de su territorio, muy exigente en cuanto a las características y dificultades de la conexión mediante infraestructuras físicas, hasta el punto de que existen importantes barreras físicas que bloquean el logro de los resultados de la integración. Además, la población se encuentra muy concentrada en grandes núcleos urbanos, mientras que los ferrocarriles conectan los puntos mineros con las salidas al mar y no tienen un papel de vertebración de un espacio regional. También hay que destacar que el estado de las carreteras es muy defectuoso. Estas circunstancias hacen sumamente relevante para el proceso de integración la dotación de infraestructuras que faciliten tanto el movimiento de personas como de mercancías.

La carencia de infraestructuras físicas determina de forma directa el coste de transporte, de tal manera que, en un proceso de liberalización comercial, los costes de transporte pueden ser más significativos que la protección arancelaria y, por lo tanto, llegar a bloquear o limitar decisivamente los beneficios buscados con la liberalización<sup>18</sup>. En sentido contrario, se puede afirmar que la dotación de infraestructuras de transporte contribuye decisivamente al crecimiento económico, de forma directa por el impulso de las inversiones, y de forma indirecta por los efectos sobre la intensificación de las relaciones económicas y los intercambios comerciales y personales.

---

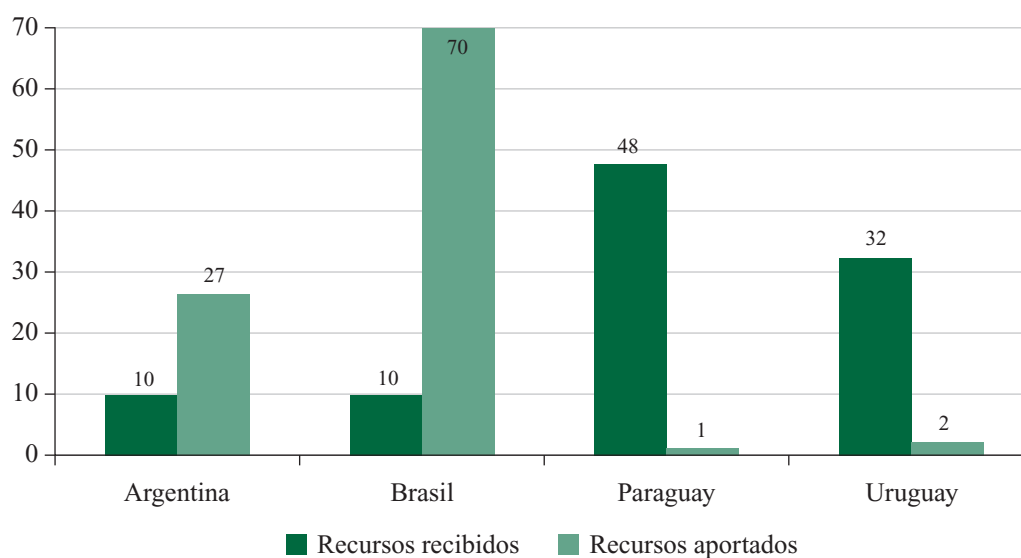
17 La dispar posición entre ambos países responde a la asimetría en el tamaño y estrategias de sus industrias automotrices: en 2005, la producción de vehículos en Brasil fue de 2.450.000 (de los que exportó 800.000 –con una participación en el mercado argentino del 59%– y su mercado interno absorbió 1.715.000 unidades), frente a los 320.000 producidos por Argentina (con 181.000 exportados –con una participación en el mercado brasileño del 3,5%– y con un mercado interno de 403.000 vehículos); a la par que la producción brasileña se concentra en fabricar modelos populares, mientras que la industria automotriz argentina se centra en el segmento medio de vehículos (Informe Mercosur n° 11 del INTAL, enero de 2007).

18 Para las exportaciones de América Latina y el Caribe, por ejemplo, hacia los Estados Unidos, se paga un promedio de 1,86% en derechos aduaneros, frente a un 4,45% del valor de la mercancía como coste para su transporte internacional.

Las grandes obras, como la hidrovía Paraná-Uruguay o las actuaciones con cargo al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), deben ser completadas con nuevas propuestas de vertebración territorial, no solamente hacia el interior de los actuales miembros del Mercosur, sino también hacia los países vecinos.

El **FOCEM**: a raíz del periodo de crisis económica y de parálisis institucional en el Mercosur, en 2004 se creó un grupo de alto nivel (GAN) para promover la competitividad de los socios más pequeños, contribuir a corregir las asimetrías y favorecer la convergencia estructural en la región. Fruto de la labor del GAN es el FOCEM (Decisiones n° 45/04 y n° 18/05 del CMC), como fondo redistributivo del Mercosur, inspirado en el éxito de los fondos análogos de la UE –Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión–, con un presupuesto anual de 100 millones de dólares, a ser completado en el plazo de tres años: un 50% del presupuesto para el primer año destinado a ejecutar proyectos piloto, un 75% para el segundo año y el 100% a partir del tercer año. El FOCEM nace con una lógica redistributiva a favor de las economías más pequeñas, quienes reciben la mayoría de los recursos con una aportación mínima, tal y como se observa en el Gráfico 2<sup>19</sup>.

**Gráfico 2. Lógica distributiva del FOCEM. Recursos aportados y recibidos por los países del Mercosur (En millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia. Datos del INTAL.

19 Las aportaciones al FOCEM se ajustan a la participación histórica del PIB nacional en el PIB del Mercosur, y la distribución de sus recursos se corresponde con el tamaño de las economías y con el grado del desarrollo relativo de los cuatro países.

Si bien los recursos del FOCEM representan tan solo el 0,01% del PIB del Mercosur, porcentaje significativamente inferior al de los Fondos Estructurales de la UE, que alcanzan el 0,4% de su PIB, su creación introduce un nuevo instrumento de integración regional con un valioso potencial redistributivo. A partir de la experiencia será posible desarrollar una política de cohesión económica y social en el Mercosur. De esta forma, se complementa la hegemónica dimensión comercial en la integración y se recoge una de las reclamaciones tradicionales de Paraguay y Uruguay.

Tras dieciséis años de andadura, hay que señalar que quedan importantes e ineludibles temas pendientes por resolver en la agenda interna del Mercosur, sin cuya satisfactoria resolución difícilmente se podrá relanzar el proceso de integración. Estos temas afectan a:

- Las metas y objetivos finales del Mercosur: urge consensuar y delimitar la estrategia y líneas directrices del proceso tras los cambios ocurridos en la última etapa, lo que exige la renovación de la voluntad política en referencia a los objetivos del Mercosur.
- La zona de libre comercio imperfecta: avanzar en la eliminación de las listas de excepciones y de las trabas no arancelarias en los flujos comerciales intrarregionales.
- La unión aduanera incompleta: lograr cerrar la unión aduanera en la región para el 12% del universo arancelario pendiente sin AEC, aprobar el código aduanero del Mercosur y asegurar su adecuado funcionamiento sin obstáculos.
- La coordinación macroeconómica: avanzar en lograr un mínimo de coordinación de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros para minimizar los efectos negativos del proceso y de los riesgos ante recesiones económicas por las fuertes interdependencias económicas.
- La incorporación de normas del Mercosur: agilizar y completar el proceso de incorporación de normas comunes a los ordenamientos jurídicos nacionales de los países miembros.
- La reducción de la conflictividad en el Mercosur: agilizar y otorgar reconocimiento al mecanismo de solución de controversias, que coadyuve a la necesaria reducción de la conflictividad entre los países miembros del Mercosur.

## **2. Alternativas a la integración en el Mercosur**

Los países del Mercosur han sido sujetos activos de otras iniciativas, tanto latinoamericanas como del conjunto del continente, que han tratado de estrechar los vínculos entre los distintos países. Desde 1925 se dieron los pasos para el aprovechamiento conjunto del potencial energético de los grandes ríos latinoamericanos, y de forma especial desde los años sesenta se prodigaron los acuerdos de integración regional, origen de buena parte de los que existen en la actualidad. Así, de la pionera Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en 1960, han surgido el Mercado Común Centroamericano (MCC), la actual CAN y el Mercado Común del Caribe (CARICOM). Pero para los países del Mercosur tienen especial relevancia las propuestas de los EE UU de crear una gran zona de libre comercio continental, la denominada “Iniciativa para las Américas” de 1990, origen de los actuales Tratados de Libre Comercio y, más recientemente, de la realizada por el gobierno venezolano de Hugo Chávez, llamada la “Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América” (ALBA). En lo que sigue, se exponen brevemente los contenidos más relevantes que para el Mercosur tiene la integración energética y las dos últimas propuestas mencionadas.

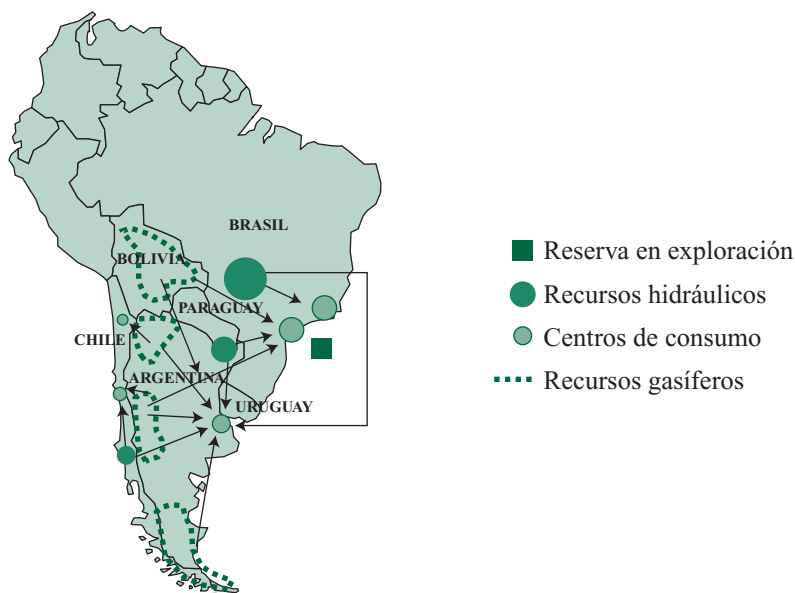
### **2.1 La integración energética**

La cooperación en el aprovechamiento de las oportunidades de explotación hidroeléctrica de los grandes ríos sudamericanos es antigua, ya en 1925 se firmaba el Convenio entre Argentina y Paraguay para construir la presa de Yacyretá, en el río Paraná, aunque hubo que esperar hasta 1973 para ver comenzar la obra. Igualmente, en 1925,

argentinos y uruguayos convenían la construcción en el río Uruguay del “Gran Salto”, que como en el caso anterior sufrió demoras hasta 1974. Más acelerados fueron los pasos que condujeron a la explotación de la central de Itaipú sobre el Paraná y, tras los estudios en los años sesenta, en 1973 se firmó el Tratado de Itaipú entre Brasil y Paraguay que impulsó la construcción inmediata de la mayor central hidroeléctrica del mundo. En relación con el petróleo y el gas, las economías del Mercosur son un ejemplo de las asimetrías existentes en el conjunto continental entre países productores-exportadores y los claramente dependientes de los suministros externos, que se hace más clara si se consideran los países asociados como Chile y Bolivia. Los países con mayores capacidades de producción, por sus reservas de hidrocarburos, son Bolivia y Argentina, siendo los centros de consumo la zona central de Chile y la zona minera del desierto del Atacama, el gran Buenos Aires y el eje Río de Janeiro-São Paulo (Gráfico 3).

Por otro lado, la integración energética ha sido una constante en las agendas de negociación desde hace décadas, teniendo como resultado la creación de algunas organizaciones regionales (en particular la Comisión de Integración Eléctrica Regional –CIER– creada por empresas y organismos del sector eléctrico en 1964, y la Organización Latinoamericana de Energía –OLADE– creada en 1973). Con el preceden-

Gráfico 3. Articulación del mercado energético regional



Nota: los límites y las ubicaciones que figuran en el mapa son aproximaciones a la realidad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

te de la Iniciativa para las Américas –propuesta por George H. W. Bush en 1990–, Bill Clinton planteó con éxito en la Cumbre de Miami de 1994, que reunió a 34 jefes de Estado americanos, la Iniciativa Energética Hemisférica dentro de la propuesta de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La propuesta sobre energía tenía como objetivo eliminar los obstáculos a las operaciones de las empresas extranjeras en la industria energética.

Recientemente han surgido nuevos planteamientos de integración energética, aunque con dos cambios fundamentales respecto a los intentos de la década de los noventa. En primer lugar, ya no se extienden al marco hemisférico, sino que se establecen en los límites subregionales y, en segundo lugar, el eje central del proceso ya no es el mercado sino el papel activo de los Estados (Tabla 2).

En septiembre de 2005, Venezuela propuso la creación de Petroamérica para crear una alianza estratégica entre los operadores de hidrocarburos de propiedad pública. El objetivo es crear un instrumento eficaz y eficiente que garantice el suministro energético a toda la región. Se pretende, además, la complementariedad económica con inversiones conjuntas en los campos de la exploración, explotación y comercialización del petróleo y del gas, así como la reducción de los costes energéticos derivados de factores especulativos y geopolíticos. Una de las novedades más importantes es que no solo se basa en el potencial de los recursos de Venezuela, sino que recoge inversiones conjuntas por parte de Petróleos de Venezuela (PDVSA), Petróleo brasileño (Petrobras) y Petróleos mexicanos (Pemex), donde claramente la empresa pública venezolana tendría un destacado papel.

La propuesta de Petroamérica se concreta en tres iniciativas subregionales, que son: Petrosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela), Petroandina (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela) y Petrocaribe (incluye a los 14 países de la zona caribeña).

El mayor de los proyectos multilaterales es la construcción del “anillo energético”, propuesta en la XXVIII cumbre presidencial del Mercosur en 2005 a iniciativa del Gobierno de Chile. Propone la interconexión gasífera del Cono Sur uniendo las reservas de Camisea (Perú) y de Bolivia con los centros de mayor demanda en los países del Mercosur, además de Chile. Parte de este anillo se encuentra ya construido, siendo necesaria la construcción adicional de 1.200 kilómetros de gasoducto desde la ciudad peruana de Pisco hasta Tocopilla, en el desierto del Atacama. Sin embargo, la inversión se estima en 2,5 millones de dólares y permitiría el transporte de más de 30 millones de metros cúbicos diarios de gas natural.



**Tabla 2. Acuerdos energéticos recogidos bajo la iniciativa Petrosur**

Países	Características de los acuerdos
Argentina y Venezuela	Acuerdos de complementación económica, que incluyen la venta de cuatro millones de barriles de fueloil venezolano a cambio de productos agro industriales y la construcción de los petroleros de tamaño medio en los astilleros argentinos. Compra de Rutilex Hidrocarburos Argentinos, SA (RHASA) por PDVSA y Enarsa tendrá el 50% de la red de RHASA sin aportar recursos, sino reintegrándolo con las utilidades. Exploración conjunta de hidrocarburos en el mar argentino. Participación de Repsol-YPF en un proyecto con PDVSA, de intercambio accionarial y de participación en campos.
Brasil y Venezuela <sup>20</sup>	Inversión conjunta de PDVSA y Petrobras para la construcción de una refinería en Pernambuco. 4.700 millones de dólares. Exploración conjunta de yacimientos de gas en Venezuela. 2.200 millones.
Uruguay y Venezuela	La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) pagará el crudo venezolano cinco dólares más barato que el valor del mercado. Exploración conjunta de uno de los bloques del oriente de Venezuela. Reservas probadas de 300.000 millones de barriles de crudo. Uruguay aportará capital humano y se ha comprometido a modernizar la refinería de La Teja, en Montevideo, y adaptarla para el crudo pesado. ANCAP proveerá a Venezuela de 100.000 toneladas de cemento para el Ministerio de Vivienda venezolano. Construcción de una fábrica de etanol en Uruguay con financiación venezolana. 12 millones de dólares.
Paraguay y Venezuela	Contrato de compra-venta de petróleo entre PDVSA y Petróleos paraguayos (Petropar). Paraguay abona el 75% al contado en 90 días y el 25% es financiado por Venezuela con un plazo de 15 años, dos años de carencia y un tipo de interés fijo del 2%. Se contrata al precio internacional.

Fuente: Ruiz-Caro, A. (2006).

Existen una serie de gasoductos de exportación (Gráfico 4), como el Gasoducto Noroeste Argentino (GNEA), que une la cuenta de Tarija en Bolivia con la ciudad de Santa Fe en Argentina, el Gasoducto POA, que conecta Uruguayana en Argentina con Porto Alegre en Brasil, y el Gran Gasoducto del Sur, que une las reservas de gas del Campo Junín de la faja petrolífera del Orinoco y las del golfo de San Jorge en Argentina.

20 La totalidad de los acuerdos se puede ver en la Declaración de los Gobiernos de Brasil y Venezuela para la ejecución de la alianza estratégica Venezuela-Brasil, suscrita en Caracas el 14 de febrero de 2005.



Gráfico 4. Red de gasoductos de exportación



Nota: los límites y las ubicaciones que figuran en el mapa son aproximaciones a la realidad.

Fuente: CEPAL.

La conexión de estos distintos proyectos dotaría a Sudamérica de una capacidad energética extraordinaria, y de una elevada independencia ante las tensiones que en este campo se prevén en el futuro, y permitiría consolidar el indeciso crecimiento económico de la región. La importancia de las reservas bolivianas hacen de la incorporación de este país al proyecto un objetivo central. Sin embargo, los conflictos históricos que arrastran Chile y Bolivia hacen muy compleja la materialización de estos proyectos, dado que Bolivia solo está dispuesta a actuar como observador en la medida en que no se resuelva su reivindicación de tener salida al mar.

De forma complementaria, el mayor dinamismo que están tomando los agrocombustibles abre un nuevo espacio para el debate y la fragmentación en el Mercosur. No hay un claro análisis de cuáles pueden ser los efectos de la producción masiva de agrocombustibles sobre el desarrollo de los países productores al no estar aún evaluados los impactos sobre la seguridad alimentaria de los países, la concentración de

la tierra, el reparto de los beneficios, la viabilidad económica de su masificación o los efectos medioambientales, entre otros. Pero, además, hay posiciones distintas entre los países del Mercosur. Frente al claro posicionamiento de Brasil a favor de apostar por la producción de etanol y otros combustibles derivados de productos agrícolas, especialmente de caña de azúcar, está la postura de Venezuela, que, como fuerte productor de petróleo, apuesta por los combustibles tradicionales y basa su política de alianzas externas en América Latina en acuerdos preferenciales en el suministro y la comercialización del petróleo. Uruguay, por ejemplo, es uno de los beneficiados de este tipo de acuerdos con Venezuela.

## **2.2 La Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA)**

El acceso al poder político en Venezuela de Hugo Chávez ha tenido como resultado un cambio en las relaciones intralatinoamericanas con un reflejo directo sobre los esquemas de integración regionales. En primer lugar, Venezuela ha abandonado la CAN (abril de 2006) y ha sido rápidamente admitido como miembro del Mercosur (julio de 2006), si bien con derecho a participar con voz pero sin voto hasta que finalicen las negociaciones en marcha.

Estas decisiones no solamente tienen efectos sobre los procesos de integración directamente afectados, sino que van acompañados de nuevas propuestas de Venezuela sobre cómo deben proceder los Estados latinoamericanos en sus dinámicas de integración regional. La irrupción de Venezuela como potencia económica regional tiene dos aspectos muy distintos: su capacidad económica, apoyada en los precios de las materias primas, especialmente el petróleo, y la ideología política de sus gobernantes.

El empleo por parte del actual gobierno venezolano de generosos recursos financieros pretende consolidar en el futuro la posición internacional de Venezuela a partir del liderazgo regional. Pero el uso de los recursos económicos obedece a una matriz ideológica que se va concretando en el impulso de una estrategia propia de integración regional –la denominada “Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América” (ALBA)– y en la propuesta de nuevas dimensiones de integración en el seno del Mercosur.

El ALBA es una iniciativa presentada como alternativa –según sus promotores– a la integración neoliberal, identificada con la propuesta de los EE UU de configurar una gran Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, específicamente a su

desarrollo posterior concretado en TLC bilaterales con los Estados latinoamericanos que así lo decidan<sup>21</sup>. El ALBA no se presenta como una alternativa a los esquemas intrarregionales latinoamericanos (CAN, MCC o Mercosur), sino como un complemento a ellos.

El ALBA se basa en los principios de cooperación, solidaridad y complementariedad. Frente a la integración basada en la competencia mercantil, la libertad de actuación de las inversiones extranjeras y la liberalización de los movimientos de capital, fundamentada en el fortalecimiento de la propiedad privada y en la no intervención del Estado, el ALBA se presenta como una alternativa que coloca la lucha contra la pobreza y la exclusión en el centro de sus objetivos, justificando la intervención pública y el respeto a la soberanía de los Estados en la solución de los problemas del desarrollo nacional.

Hasta la fecha, han suscrito los acuerdos ALBA cuatro países: Cuba, Bolivia, Guatemala y, por supuesto, Venezuela. Los componentes básicos de este acuerdo se refieren a la cooperación energética, si bien se van ampliando a otros temas diversos en materia de salud, educación y televisión, entre otros.

Además de programas en materia educativa y sanitaria, el núcleo central de la estrategia venezolana está en el campo de la energía a partir de PDVSA. De esta forma, se combina la propuesta ALBA con lo anteriormente referido sobre la integración energética en Petroamérica y sus filiales regionales.

Un primer resultado de esta combinación ALBA-petróleo lo ofrece el Fondo ALBA-Caribe, al que la República Bolivariana de Venezuela aportará un capital inicial de cincuenta millones de dólares. Otros ejemplos son la ampliación de las actividades del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) hacia los países firmantes de los Acuerdos ALBA (Cuba, Nicaragua y Bolivia) para apoyar los objetivos de los acuerdos, o la creación del Banco del ALBA, decidida en junio de 2007.

También es destacable el impulso venezolano a la creación del Banco del Sur. El Banco del Sur nace con el propósito de consolidarse como un banco de desarrollo e integración, mediante la financiación de infraestructuras e iniciativas productivas, reconociendo las asimetrías entre sus miembros, en el que las economías más

---

21 Hasta la fecha han ratificado los TLC con los EE UU: Chile, Perú, Colombia, Panamá, Centroamérica y República Dominicana (aunque Costa Rica tiene pendiente la celebración de un referéndum sobre el acuerdo). A estos habría que añadir la pertenencia de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).

fuertes (Brasil, Venezuela y Argentina) asumen mayores compromisos, y aspirando a ser una alternativa a los bancos multilaterales de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial<sup>22</sup>), que permita promover el financiamiento de los proyectos o programas que impulsen el desarrollo de infraestructuras básicas; que combata las asimetrías y desigualdades en el desarrollo socioeconómico; y que apruebe inversiones que apunten a la integración de Sudamérica, sustentada en los principios de complementación, cooperación y solidaridad. El capital de arranque es de 7.000 millones de dólares. En esta iniciativa participan, además de Argentina, Venezuela y Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Colombia ha anunciado su intención de sumarse como miembro de pleno derecho, mientras que Chile ha mostrado su intención de mantenerse como miembro observador<sup>23</sup>.

Estas iniciativas van creando, sin embargo, fuertes temores, en tanto que otorgan a Venezuela un papel crucial y, por lo tanto, una capacidad de influencia en los asuntos regionales de primer orden.

### 2.3 La rivalidad con los tratados de libre comercio (TLC)

La integración sudamericana se ha visto sacudida por la diversidad de iniciativas del presidente venezolano a la vez que por la oferta de los EE UU de firmar TLC de contenido bilateral y con esquemas de integración subregional, una vez que la iniciativa del ALCA parece haber muerto.

Podría pensarse que tanto las propuestas de TLC como del ALBA pudieran ser compatibles. Se ha mencionado que el ALBA pretende ser complementario con otras iniciativas de integración comercial; igualmente, las declaraciones ministeriales del ALCA reiteran su compatibilidad con otros acuerdos regionales y bilaterales. Y, sin embargo, la firma de acuerdos con los EE UU de Colombia y Perú (Ecuador mantiene las negociaciones) fue el argumento dado por el Gobierno de Venezuela para abandonar la CAN por considerar a los TLC incompatibles con la estrategia de integración “bolivariana”.

No hay que olvidar que la firma de los TLC por estos países fue precedida de la experiencia de México en su incorporación en 1993 al NAFTA, y de la firma de

---

22 Venezuela ha anunciado su intención de abandonar el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

23 Sobre el Banco del Sur, puede consultarse el Memorando Opex n° 58/2007: El Banco del Sur: oportunidades y futuro, elaborado por J. M. García de la Cruz.

un TLC particular de Chile en 2003, y ha coincidido con la negociación de TLC con la República Dominicana y Centroamérica, cuestionado especialmente en Costa Rica. Además, los tres países andinos más Bolivia han visto caducar las preferencias comerciales contempladas en el Acuerdo de Promoción Comercial Andina y de Erradicación de las Drogas (ATPDEA).

Es decir, la política de los EE UU no está encontrando otro obstáculo que los suscitados por los países del Mercosur y de su nuevo socio Venezuela, además de Bolivia, aliado de la estrategia venezolana.

Habría que preguntarse cuáles son las características de los TLC, ya que, aunque inicialmente se presentan como acuerdos comerciales, sus repercusiones van mucho más lejos. Es relevante señalar algunas de las ausencias o limitaciones que plantean. En primer lugar, los TLC carecen de instituciones propias para la interpretación –y posible rectificación y/o ampliación– de los contenidos acordados; son acuerdos internacionales y las diferencias se someten a comités creados en torno a la solución de cada conflicto según sus características y de los litigantes.

Además, y como se recuerda incluso por sus defensores, los TLC entre los EE UU y países latinoamericanos relacionan economías de un desarrollo muy desigual sin que existan instrumentos de redistribución de beneficios o de compensación de daños causados por su aplicación.

Como acuerdos para crear zonas de libre comercio, tratan de suprimir los obstáculos al libre comercio en bienes y servicios entre los EE UU y el país asociado. Tratan de establecer una competencia justa en el mercado liberalizado así construido. Ello conlleva la supresión de tarifas arancelarias y otros instrumentos considerados proteccionistas, cambios en las políticas de compras públicas, y regulaciones de la competencia a partir del supuesto de la búsqueda de la eficiencia del mercado y la reducción de la intervención pública.

Un aspecto especialmente relevante, por su repercusión en las políticas de industrialización nacional, es el referido al componente nacional de los productos comercializados, así como las normas sobre propiedad intelectual que afectan a las políticas nacionales de apoyo a la ciencia y a la innovación. Estos puntos son de especial relevancia por las limitaciones que pueden llegar a suponer para políticas de desarrollo nacional que exijan una cierta intervención del Estado. No hace falta recordar que la propia aplicación de los TLC significa adecuar los procedimientos aduaneros sobre normas técnicas, de control fitosanitario, administrativos e incluso ambientales o de

cualquier otro tipo, que puedan ser considerados influyentes sobre la libertad de comercio y de inversión.

Pero aparte de las valoraciones en cuanto a la filosofía económica de su contenido –que explica el entusiasmo de Chile por este tipo de acuerdos–, hay un aspecto especialmente relevante, como es que los TLC en principio respetan las reglas internacionales, especialmente el capítulo XXIV sobre protección arancelaria del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, en inglés), y dan por resueltos los conflictos existentes en la Ronda de Doha. Por este motivo, aquellos países que se resisten a aceptar las propuestas norteamericanas (o europeas) en la negociación multilateral, difícilmente los pueden aceptar como contenido de las propuestas bilaterales de los TLC.

### **3. Las relaciones del Mercosur con la Unión Europea y España**

América Latina no es una de las áreas prioritarias para la UE y así se plasma en las relaciones comerciales, de inversión, de cooperación y de diálogo político. No obstante, esto no quiere decir que no haya recursos y esfuerzos puestos para el estrechamiento de las relaciones entre ambas regiones.

Existe un grado de interés muy dispar por la región entre los países europeos. Mientras que España y Portugal tienen una mayor presencia en la región, países como Francia, el Reino Unido y los países nórdicos tienen otras áreas de interés preferente, como, por ejemplo, África. Sin embargo, en los últimos años, las relaciones económicas, sociales y políticas se están haciendo más complejas. Por un lado, las grandes multinacionales europeas se han instalado en la región, en cierta medida siguiendo a empresas ibéricas, a la vez que la entrada de inmigrantes latinoamericanos por las fronteras exteriores de la UE está haciendo necesario prestar una mayor atención a esta región. Por estos motivos, siguen siendo muchas las voces que reclaman una mayor eficacia en el diálogo político, y en particular en las cumbres birregionales que se celebran bianualmente (Viena, 2006, y próximamente Lima, 2008).

Ante esta situación corresponde a España y a Portugal jugar un rol interno en dos sentidos: por un lado, para mantener y ampliar el interés y los recursos que la UE destina a América Latina y, por otro, para aprovechar los mecanismos ya existentes, tales como las líneas de cooperación o los espacios de diálogo, para fortalecer su papel de interlocutor entre América Latina, concretamente el Mercosur, y la Comisión Europea.

En este contexto, cabe interpretar que fue tras la iniciativa norteamericana del ALCA cuando se produjo en la UE la toma de conciencia de la importancia estratégica de fijar sus relaciones con los países del Mercosur, y que fue la perspectiva exitosa del ALCA lo que aceleró las negociaciones para la sustitución de los acuerdos marco previos de la UE con el Mercosur y sus miembros por otro de mayor contenido económico y alcance político y social, el denominado Acuerdo Marco de Cooperación Interregional UE-Mercosur (AMI), formalmente suscrito por ambas partes en 1995.

### 3.1 El Acuerdo de Cooperación Interregional Unión Europea-Mercosur

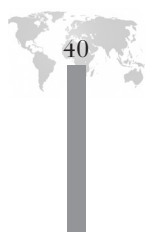
Para la UE, el AMI adelanta los contenidos de los posteriores acuerdos de cooperación de cuarta generación en tanto que incorpora elementos políticos –tales como el respeto a la democracia y a los derechos humanos– a los ya clásicos compromisos establecidos en los Acuerdos en materia comercial, de inversiones o cooperación. Además, el AMI también incorporó, en el momento de la firma, temas no considerados en las relaciones exteriores de la UE en aquellos tiempos como eran el desarrollo social, la cooperación empresarial y la cooperación científico-técnica.

Se está ante un acuerdo marco y, por lo tanto, marca los objetivos, los principios y los instrumentos que emplear por parte de instituciones concretas. Pero debe ir concretándose en acuerdos particulares ulteriores, compatibles con compromisos entre los Estados miembros pertenecientes a cada uno de los grupos regionales. El AMI<sup>24</sup> supuso para el Mercosur una alta proyección internacional al ser reconocido como esquema de integración regional en sus primeros pasos como mercado común, según lo establecido en el Acta de Buenos Aires. Además, se trata de un acuerdo mixto entre entidades de integración y entre sus Estados miembros, lo que ha hecho necesaria la ratificación por parte de cada uno de ellos.

Además, el AMI fija dos objetivos adicionales: uno, fortalecer los procesos de integración; éstos se contemplan no como apoyo a la liberalización de las relaciones (como sucede con los TLC) sino que son éstas las que han de servir para

---

24 Más detalles se encuentran en García de la Cruz, J. M. (2000), y en Cienfuegos Mateo, M. (2006).





fortalecer los procesos mismos; dos, profundizar en las relaciones hasta la futura creación de una asociación interregional que recoja en su contenido los avances en la cooperación comercial y económica, pero también exprese una “relación política” entre iguales.

En la Tabla 3 se exponen de forma muy simplificada los contenidos del AMI entre el Mercosur, la UE y sus respectivos Estados miembros.

Como primer compromiso en este campo, el AMI crea el consejo de cooperación con la participación de ministros de la UE, de la Comisión y de representantes del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común del Mercosur, además de una comisión mixta de cooperación que asista al consejo de cooperación y de una subcomisión mixta comercial que atienda a los objetivos comerciales previstos.

**Tabla 3. El Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (AMI) entre el Mercosur, la UE y sus respectivos Estados miembros**

Contenido de los compromisos	Acuerdo marco interregional UE-Mercosur
Firmantes	Estados soberanos Entidades de integración
Poderes implicados	Gobiernos/Comisión Europea/Parlamentos nacionales y de la UE
Objetivos	Asociación interregional Libre comercio Facilidad a inversiones Cooperación Fortalecimiento de la democracia Respeto a los derechos humanos
Institucionalización	Consejo de cooperación Diálogo político
Temas sectoriales	Propiedad intelectual; cooperación empresarial; fomento de inversiones; cooperación energética; cooperación en materia de transportes; ciencia y tecnología; telecomunicaciones y tecnologías de la información; protección del medio ambiente; formación y educación; comunicación, información y cultura; lucha contra el narcotráfico

Fuente: Elaboración propia.

La firma del AMI abrió expectativas sobre asuntos económicos y políticos. Se acepta normalmente que un acuerdo comercial con extensión hacia las inversiones y la cooperación empresarial sirva para incrementar los intercambios comerciales y las inversiones, en un marco de solución de diferencias más ajustado a las características de cada uno de los participantes que el ofrecido por la liberalización general de los intercambios y de las políticas frente al capital exterior. Además, la aproximación política que todo acuerdo conlleva permite fijar objetivos de mayor alcance, entre otros de cooperación política que, en el caso de la UE y del Mercosur, debiera fortalecer las capacidades de ambos en la gobernación de la globalización.

Sin embargo, a pesar de que no se ha logrado ratificar el AMI, el comercio y las inversiones de la UE con el Mercosur resultan muy importantes para este último grupo, lo que dificulta compartir los motivos que vienen retrasando su ratificación.

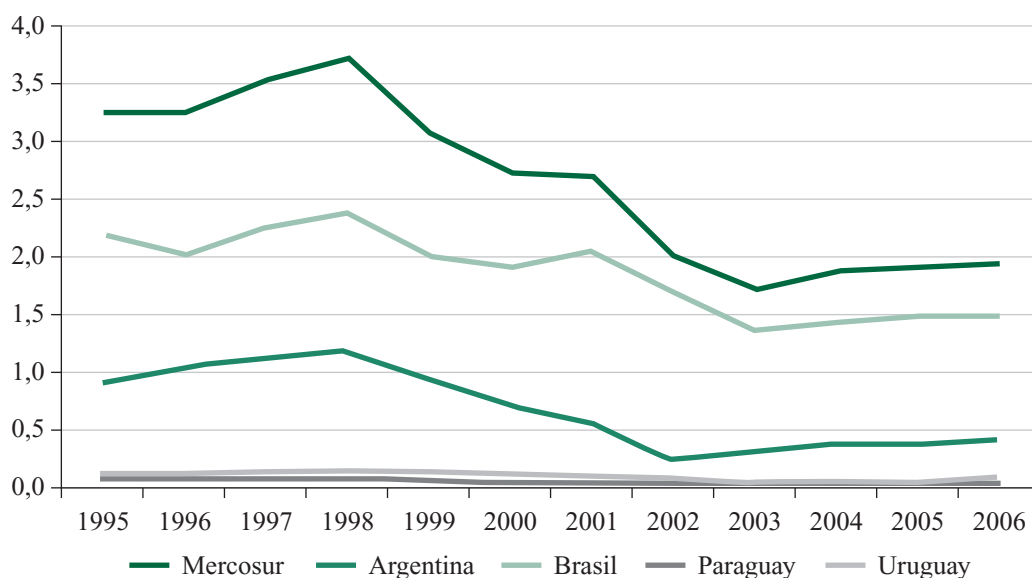
### **3.2 Las relaciones económicas de la Unión Europea con el Mercosur**

La característica básica de las relaciones entre la UE y el Mercosur va a ser la desigualdad de la importancia que en términos relativos tienen para ambos bloques las relaciones en términos de comercio, inversión y flujos destinados a la cooperación al desarrollo.

En las relaciones comerciales existen grandes desigualdades de importancia relativa. Para la UE, el Mercosur tiene una importancia relativamente menor. El peso relativo de las ventas europeas en el Mercosur ha oscilado entre el 3,72% de las exportaciones extracomunitarias en 1998 y el 1,95% en 2006. Algo más estable ha sido la importancia de las compras que la UE ha hecho del Mercosur. En 1995 procedía de los países americanos el 3% de sus importaciones extracomunitarias y en el 2006 ha sido del 2,5%. Brasil protagoniza casi las tres cuartas partes del conjunto de los flujos comerciales (Gráficos 5 y 6) de la UE con la zona.

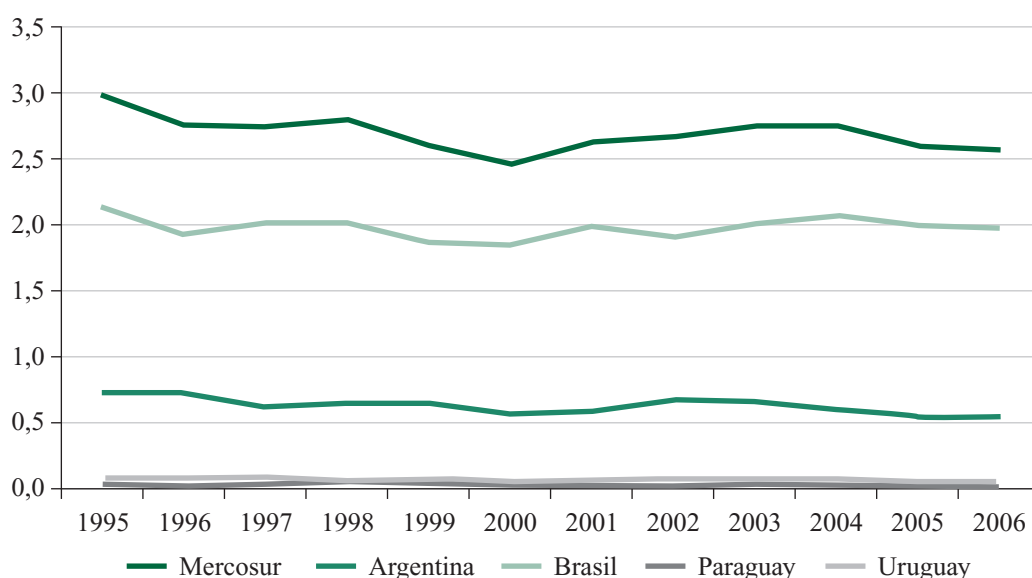
Sin embargo, desde la perspectiva del Mercosur (Gráficos 7 y 8), el mercado comunitario europeo es de suma importancia. Las exportaciones de los países del Mercosur a la UE han supuesto una cuarta parte de su total, con una variación muy leve en el periodo 1995-2004. Hay diferencias según países, entre las que cabría resaltar la mayor importancia que tiene el mercado europeo para Brasil y el menor peso para las economías de Paraguay y Uruguay, los cuales tienen una mayor dependencia de sus socios del Mercosur.

**Gráfico 5. Perspectiva europea: importancia para la UE de sus exportaciones al Mercosur**  
(En porcentajes sobre el total de las exportaciones extracomunitarias de la UE)



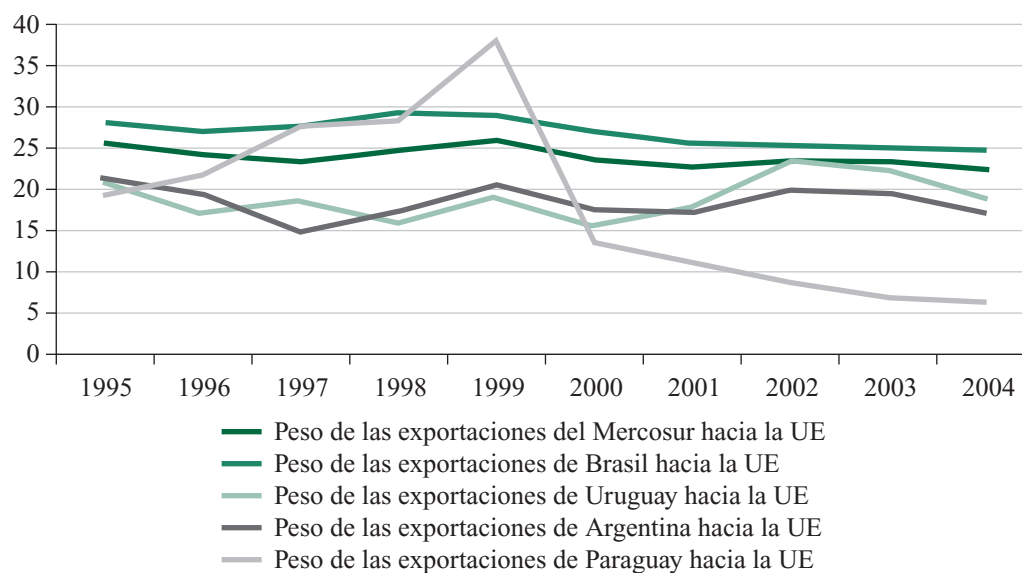
Fuente: Eurostat.

**Gráfico 6. Perspectiva europea: importancia para la UE de sus importaciones procedentes del Mercosur**  
(En porcentajes sobre el total de las importaciones extracomunitarias de la UE)



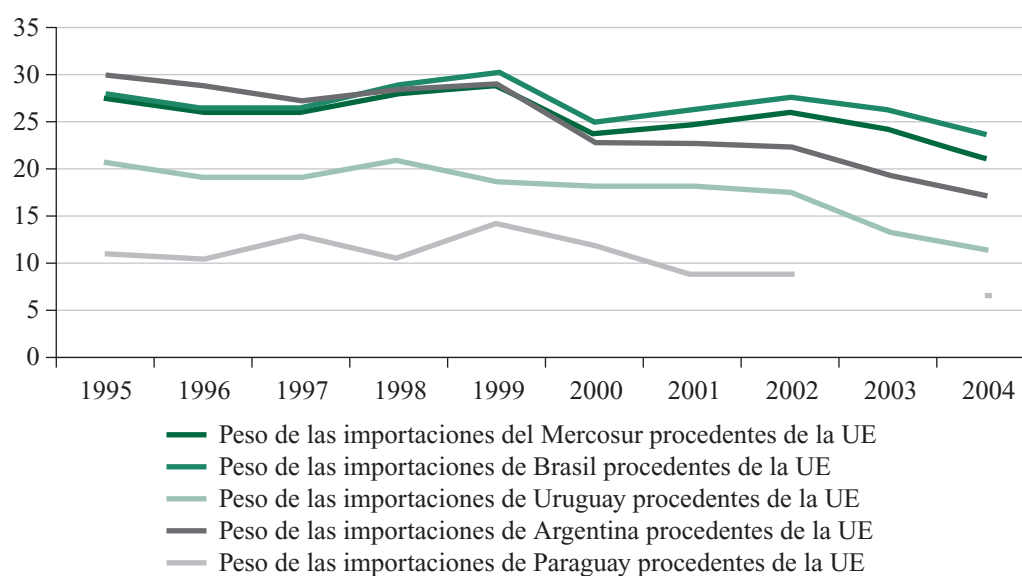
Fuente: Eurostat.

**Gráfico 7. Perspectiva desde los países del Mercosur: peso de las exportaciones con destino a la UE para los países del Mercosur (En porcentajes sobre las exportaciones de cada uno de los países)**



Fuente: Eurostat.

**Gráfico 8. Perspectiva desde los países del Mercosur: peso de las importaciones con destino a la UE para los países del Mercosur (En porcentajes sobre las importaciones de cada uno de los países)**



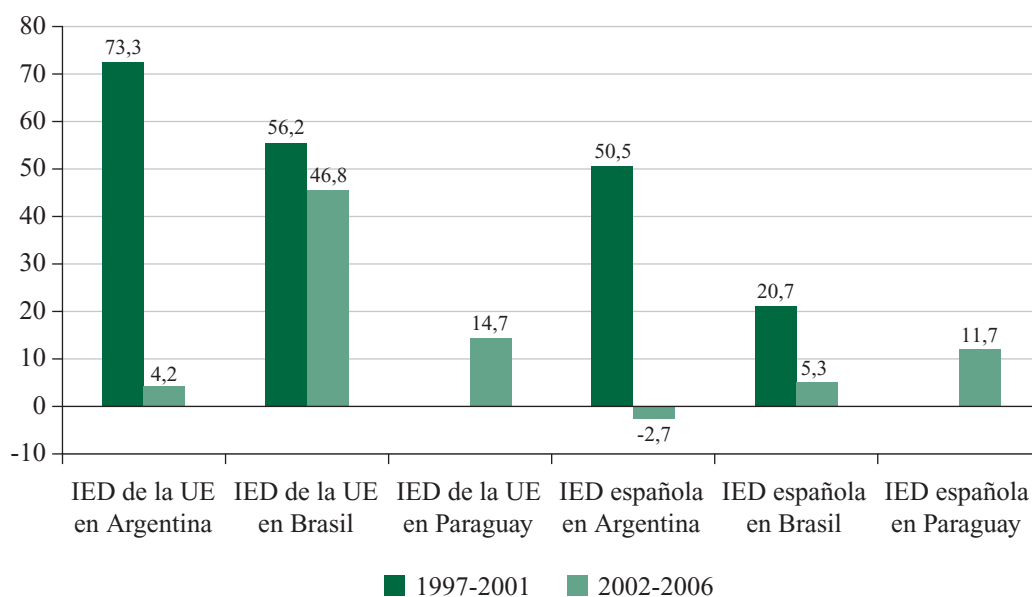
Fuente: Eurostat.

Desde el punto de vista de las importaciones de los países del Mercosur, la UE también los abastece de cerca del 25% de las compras que éstos realizan en el exterior, reproduciéndose la mayor importancia que para Brasil tienen sus compras en el mercado europeo.

Las relaciones de inversión se caracterizan por ser claramente desiguales, ya que mientras la inversión europea es una de las más importantes para las economías del Mercosur, la presencia de empresas de dicha región en Europa es casi insignificante.

Pero, además, el capital europeo en el Mercosur (Gráfico 9) es importante en términos relativos para Argentina, Brasil y Paraguay<sup>25</sup>, donde la UE ha sido el primer y segundo inversor, dependiendo del año, tras los EE UU. En el periodo 1997-2001, el capital de la UE tuvo un papel protagonista en países como Argentina, donde alcanzó casi el 74% del total de los flujos de inversión, y Brasil, con más del 50%. Gran parte de las empresas que invirtieron allí fueron de origen español y portugués.

**Gráfico 9. La inversión europea y española recibida en los países del Mercosur (En porcentaje)**



Fuente: Eurostat.

25 Uruguay no ofrece datos de entradas de capitales.

A partir de 2001 comienzan a declinar los flujos de capital europeos con destino hacia el Mercosur, y particularmente hacia Argentina, donde las inversiones europeas se reducen a menos del 5% del total. No hay que olvidar que en 2001 afloraron los problemas económicos argentinos que motivaron la aprobación de la Ley de Emergencia de 2002, con clara repercusión sobre las empresas de servicios públicos de origen español y francés allí instaladas.

Sin embargo, la importancia relativa que la inversión en el Mercosur tiene para el conjunto de la UE es muy inferior y ha oscilado desde el 5,52% del total de la inversión con destino fuera de la UE a casi ser nula en los años de la crisis en 2002 y 2003 (Tabla 4). Igualmente se puede observar, en términos de *stock*, la importancia menor que dentro del conjunto del valor de la inversión extranjera directa de los países europeos tienen las inversiones europeas en el Mercosur. No obstante, existen grandes diferencias según países: para España y Portugal<sup>26</sup>, la inversión que realizan en América Latina en general, y en el Mercosur en particular, es mucho más importante que para el resto de países (Tabla 5).

En relación con la política europea de cooperación al desarrollo, se ha de tener presente que todos los países del Mercosur son calificados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como de renta intermedia, lo que limita ampliamente las posibilidades de la política de cooperación internacional.

**Tabla 4. Inversión europea directa en América Latina (En millones de euros y porcentajes)**

	2001	2002	2003	2004	2005
Extra-UE	306.140	133.897	135.711	136.388	171.757
América Latina	29.644	11.244	5.233	19.293	7.127
Mercosur	16.901	172	764	4.169	4.164
Argentina	5.612	1.159	-1.455	-1.166	-1.313
Brasil	10.050	-1.367	2.149	5.180	5.490
Uruguay	1.229	450	88	192	-25
Mercosur (% sobre el total extra-UE)	5,52	0,13	0,56	3,06	2,42

Fuente: Eurostat.

26 Para España se analiza con detalle en el próximo epígrafe, y en el caso de Portugal en el periodo de auge de las salidas de capital, esto es, entre 1995-2000, el 51,2% de la inversión en exterior fue a Brasil según el Banco de Portugal. No aparecen desagregados los datos de *stock* de España y Portugal en Eurostat, por lo que no es directamente comparable con los datos expresados en el texto para el resto de países.

**Tabla 5. Stock de inversión extranjera de los países de la UE, 2004**  
(En millones de euros y porcentajes)

	UE-15	R. Unido	Holanda	Francia	Alemania	Italia	Dinam.	Otros países de la UE
América Latina	188.660	17.172	12.918	10.776	11.540	5.812	2.366	128.076
Mercosur	104.264	7.337	7.178	7.819	6.091	4.692	1.459	69.688
Argentina	30.599	1.681	953	1.648	1.021	1.635	967	22.694
Brasil	70.768	5.563	6.188	5.882	5.000	3.003	488	44.644
Uruguay	2.116	–	–	257	–	46	3	n.d.
Mercosur (%)	1,92	1,26	1,34	2,40	2,13	3,55	3,19	n.d.
<b>Total</b>	<b>5.428.052</b>	<b>584.293</b>	<b>535.238</b>	<b>325.849</b>	<b>285.323</b>	<b>132.191</b>	<b>45.775</b>	<b>n.d.</b>

Nota: los datos de España y Portugal aparecen dentro de otros países de la UE. Véase nota 26.

Fuente: Eurostat.

**Tabla 6. Cooperación de la Unión Europea con el Mercosur (2000-2006)**

Para el periodo 2000-2006, la UE ha establecido con el Mercosur y cada uno de sus Estados partes acuerdos generales (Memoranda de Entendimiento), definiendo las grandes prioridades de cooperación por un monto de 250 millones de euros distribuidos, de manera indicativa, como sigue:

- Mercosur: 48 millones de euros, para el fortalecimiento de instituciones (como el Tribunal Permanente de Revisión de Controversias), de políticas sectoriales (como apoyo a la coordinación de políticas macroeconómicas) y de integración física (hidrovía Paraguay-Paraná), de estructuras económicas y comerciales (por ejemplo en el ámbito de la ciencia y tecnología, de las aduanas, del fortalecimiento del mercado único y las pymes), y al apoyo de la sociedad civil (sociedad de la información, educación y dimensión socio laboral).
- Argentina: 65,7 millones de euros, para la reforma institucional (como de la administración provincial y de la política educativa), el comercio y la promoción económica (en sectores como el minero, alimentación, madera y tecnología de la información), la sociedad de la información, la promoción de inversiones, la política de consumidores y la mejora de la eficacia aduanera.
- Brasil: 64 millones de euros, para la reforma de la administración pública, la cooperación económica y comercial, el desarrollo social (el norte y nordeste), la ciencia y tecnología y el medio ambiente (selva tropical y Amazonas).
- Paraguay: 51,7 millones de euros, para la modernización del Estado; la educación, la reforma social estructural y la atención a grupos marginados; los procesos productivos y la integración regional y el medio ambiente.
- Uruguay: 18,6 millones de euros, para la producción y servicios (agroindustria), la modernización del Estado (servicios públicos, descentralización, seguridad social y Parlamento), la integración regional (comisión sectorial para el Mercosur), el desarrollo social (jóvenes y mercado de trabajo), el medio ambiente, y la ciencia y la tecnología.

Fuente: Comisión Europea: Unión Europea-Mercosur: una asociación para el futuro. Montevideo, Uruguay, 2002.



Aun así, los países del Mercosur han merecido una cierta atención por parte de la UE para atender diversas necesidades tanto de tipo social, particularmente Brasil y Paraguay, como de tipo productivo, económico, de promoción de las inversiones, así como otros aspectos de la cooperación económica y comercial. El Mercosur, por su parte, se ha visto beneficiado de ayudas relacionadas con el fortalecimiento institucional, la integración sectorial, el fortalecimiento aduanero y el apoyo a la sociedad civil. Una síntesis de la cooperación europea aparece en la Tabla 6.

Además, la UE tiene establecidos programas con el conjunto de los países latinoamericanos en los que participan muy activamente los países miembros del Mercosur. Estos programas son:

- Al-Invest: se creó en 1993 como instrumento de cooperación entre las pymes europeas y empresas latino-americanas.
- Alure: fue un programa de cooperación energética entre ambas regiones, desarrollado entre 1995 y 2003, complementado por los programas Synergy y Thermie de los Estados miembros y otros donantes.
- Urbal: fue lanzado en 1995 como programa de desarrollo de redes de cooperación descentralizada<sup>27</sup>.
- @lis: busca el fomento de la cooperación entre la UE y América Latina en el ámbito de la sociedad de la información.
- Alfa: está encaminado a la cooperación entre instituciones de educación superior de ambas regiones a través de la creación de redes.
- Alban: es una bolsa de becas para profesionales latinoamericanos que data de 2002 y se espera que movilice a cerca de 3.900 personas hasta 2010.

---

27 Las redes son; Red número 1: droga y ciudad (Santiago de Chile); Red número 2: conservación de los contextos históricos urbanos (provincia de Vicenza, Italia); Red número 3: la democracia en la ciudad (Issy-les-Moulineaux, Francia); Red número 4: la ciudad como promotora del desarrollo económico, por el Ayuntamiento de Madrid; Red número 5: políticas sociales urbanas (Montevideo, Uruguay); Red número 6: medio ambiente urbano, por el Ayuntamiento de Málaga; Red número 7: gestión y control de la urbanización (Rosario, Argentina); Red número 8: control de la movilidad urbana (Stuttgart, Alemania); Red número 9: financiación local y el presupuesto participativo (Porto Alegre, Brasil); Red número 10: la lucha contra la pobreza urbana (São Paulo, Brasil); Red número 11: promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales, por la Diputación de Barcelona; Red número 12: ciudad y sociedad de la información (Bremen, Alemania); y Red número 13: seguridad ciudadana en la ciudad (Valparaíso, Chile).

- Euro-Solar: este programa tiene por objeto reducir la pobreza, actuando sobre las comunidades rurales aisladas sin electricidad a través de facilitar el acceso a una fuente renovable de energía eléctrica.
- Eurosocial: este programa es una iniciativa de cooperación técnica que tiene por objeto promover la cohesión social en América Latina a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas.
- Obreal: red de la que forman parte 24 centros universitarios y de investigación.

### 3.3 Las relaciones económicas de España con el Mercosur

Las relaciones económicas entre España y el Mercosur participan de la desigualdad general señalada para las relaciones de este grupo con la UE; además, para España, el Mercosur tiene una importancia desigual según se analicen los flujos comerciales, de inversión o de cooperación al desarrollo.

Al igual que para el conjunto de la UE, la importancia para el comercio exterior de España de las economías del Mercosur es relativamente menor, no así como destino de las inversiones españolas en el exterior. Igualmente, hay que señalar el interés español por mantener políticas de cooperación al desarrollo hacia los países de renta intermedia, teniendo en cuenta la magnitud de las bolsas de pobreza y de grupos sociales desfavorecidos ocultos tras los indicadores sintéticos habitualmente utilizados en el CAD.

Estos hechos son fundamentales en tanto que van a marcar los intereses de cada una de las partes –España y los países del Mercosur– en la profundización de sus relaciones. Para España, la seguridad jurídica ofrecida a las empresas allá instaladas y el fomento de la internacionalización de las pymes estarán en el centro de las negociaciones. En cambio, para los países del Mercosur va a haber un marcado interés en aproximar posiciones en cuanto a la apertura del mercado español y comunitario para aquellos sectores donde, a su entender, aún persisten fuertes posiciones proteccionistas y en los que, sin embargo, son competitivos los países del Mercosur, tales como los productos agrícolas. Ello sin abandonar el interés por mantener la cooperación española al desarrollo.

Las **relaciones comerciales** de España se enmarcan en el desarrollo de la política comercial común de la UE, que jurídicamente ostenta la competencia exclusiva en

materia comercial, que plasma en el establecimiento de preferencias comerciales, así como en la negociación y firma de acuerdos de cooperación económica. España, por lo tanto, no tiene autonomía en política comercial, pudiendo tan solo influir en el diseño de las preferencias comunitarias.

El comercio exterior de España ha crecido, en el periodo 1995-2006, a una tasa media anual del 13% para las exportaciones y del 18% para las importaciones. En este tiempo se ha mantenido la tendencia a concentrarse en los países de la UE, al tiempo que los intercambios con el conjunto de América Latina perdían importancia relativa (Gráfico 10). Por el contrario, el comercio con los países del Mercosur es muy reducido, oscilando entre el 1% y el 3% del total del comercio exterior de España a lo largo del periodo (Anexo 3).

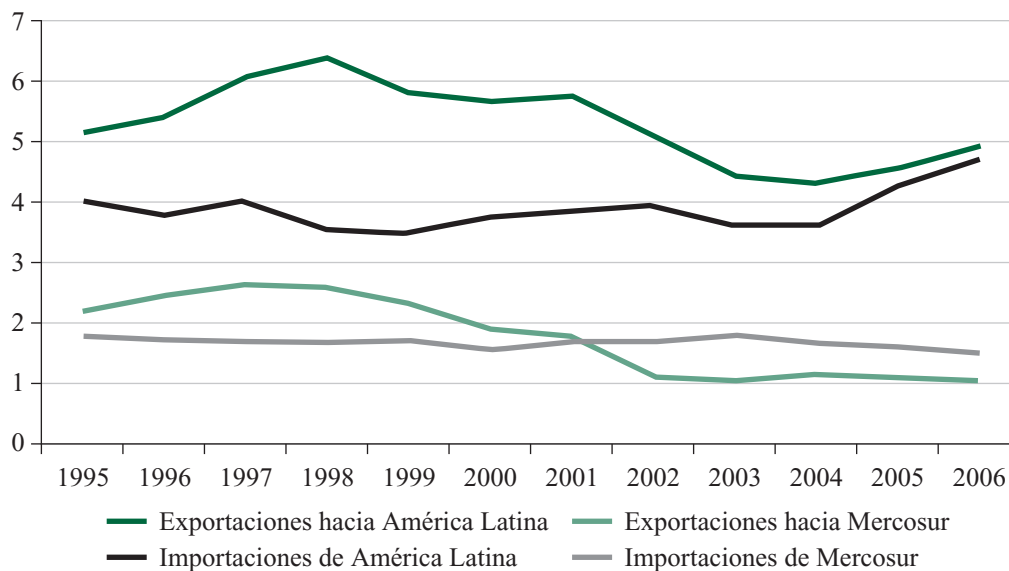
Excluyendo el comercio de España con sus socios comunitarios, se observa cómo España tiene más interés en los mercados del Mercosur que el conjunto de la UE. Y, así, en el 2006, los países del Mercosur han participado en un 3,5% de las exportaciones españolas y en el 3,6% del total de las importaciones españolas de fuera de la UE.

La diferencia de tamaño de las economías latinoamericanas se manifiesta directamente en los destinos más importantes de los productos españoles, de tal manera que son Brasil y Argentina los principales mercados de ventas españolas en la zona (Gráfico 11). La crisis argentina de 2002, expresada en la fuerte devaluación del peso, ha tenido una repercusión muy fuerte en el descenso de las exportaciones españolas hacia este país, y ha sido la causa de que el total de las ventas a esta región haya disminuido en términos absolutos desde ese año.

Este hecho no se observa al analizar las importaciones que España ha realizado de las economías del Mercosur, que han seguido un crecimiento continuado (Gráfico 12). La economía española ha contado con un euro fuerte frente a las monedas devaluadas del resto de los países, lo que le permite comprar barato.

Las diferencias son enormes al considerar el comercio sectorial, lo cual muestra un claro patrón “centro-periferia” en las relaciones comerciales. Mientras que España es suministrador de bienes de equipo, semimanufacturas, manufacturas de consumo y del sector automóvil (Gráfico 13), los países del Mercosur (con fuertes diferencias entre ellos) exportan a España en primer lugar alimentos, seguido de lejos por semimanufacturas, materias primas y productos energéticos (Gráfico 14).

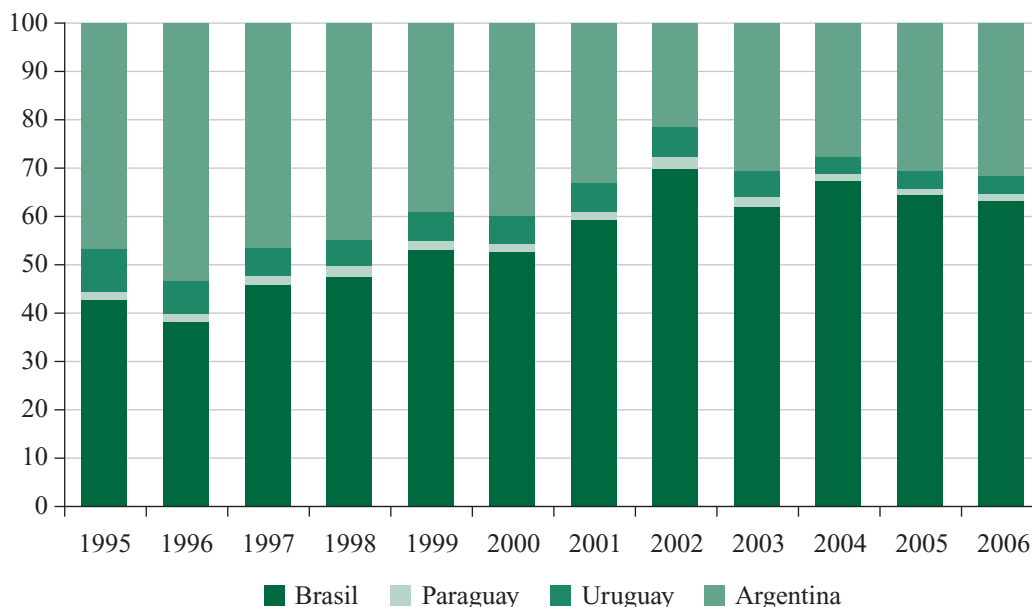
**Gráfico 10. Comercio exterior de España con América Latina y el Mercosur**  
(En porcentajes sobre el total del comercio exterior español)



Nota: el Mercosur incluye los datos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

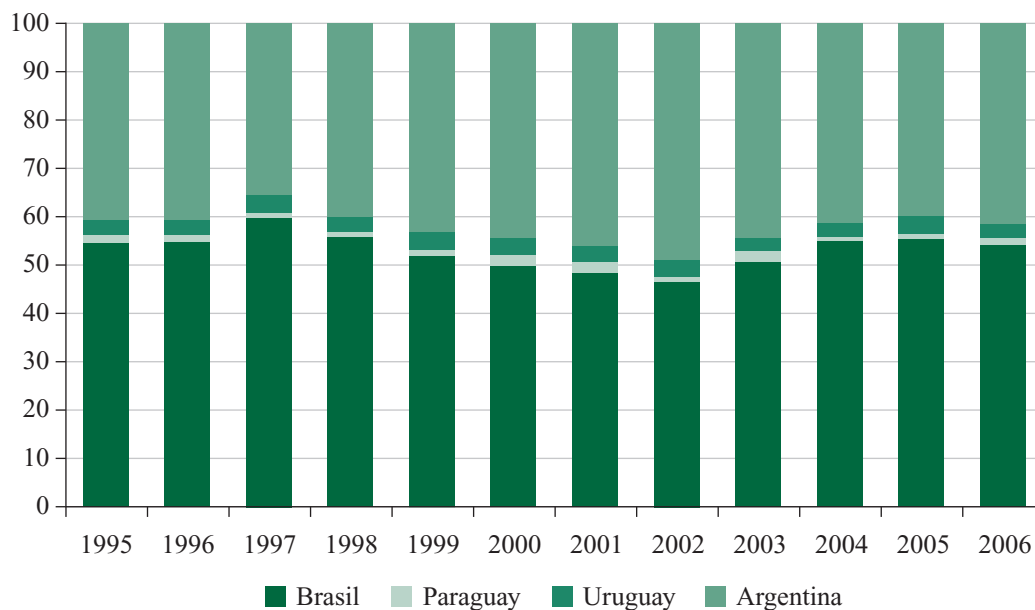
Fuente: Elaboración propia con los datos de COMEX. Ministerio de Economía y Hacienda.

**Gráfico 11. Exportaciones españolas hacia los países del Mercosur**  
(En porcentaje sobre el total de las exportaciones españolas hacia el Mercosur)



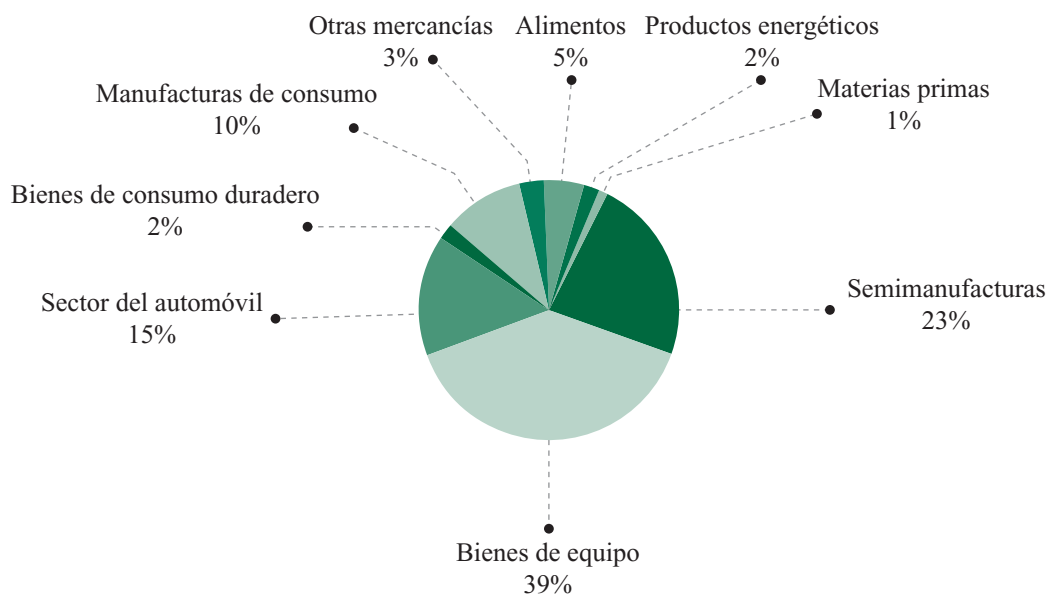
Fuente: Elaboración propia con los datos de COMEX. Ministerio de Economía y Hacienda.

**Gráfico 12. Importaciones españolas de los países del Mercosur  
(En porcentaje sobre el total de las importaciones españolas del Mercosur)**



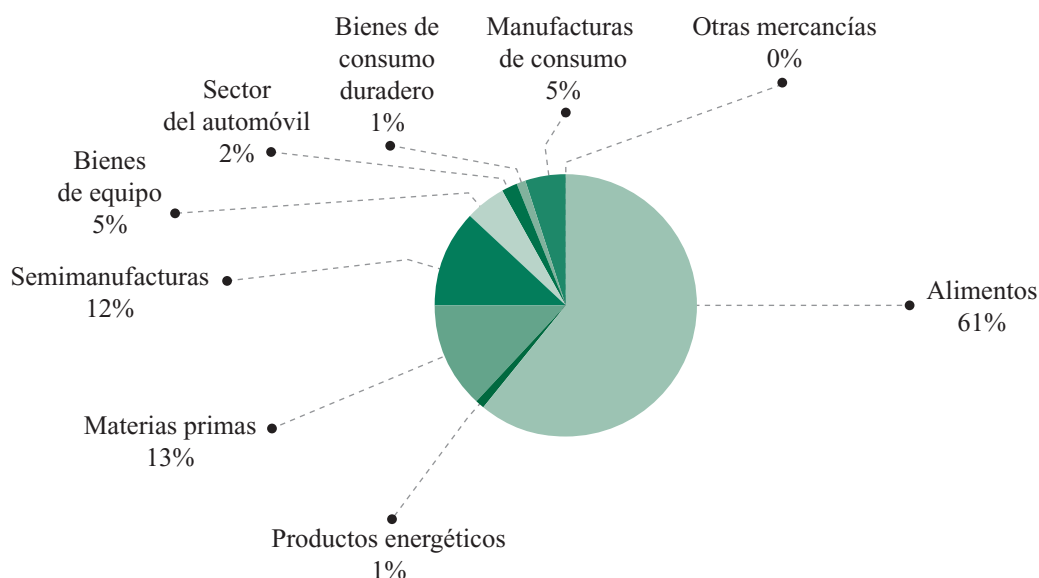
Fuente: Elaboración propia con los datos de COMEX. Ministerio de Economía y Hacienda.

**Gráfico 13. Exportaciones españolas hacia el Mercosur, 1996-2006  
(En porcentajes sobre el acumulado en el periodo)**



Fuente: Elaboración propia con los datos de COMEX. Ministerio de Economía y Hacienda.

**Gráfico 14. Importaciones españolas del Mercosur, 1996-2006**  
(En porcentajes sobre el acumulado en el periodo)

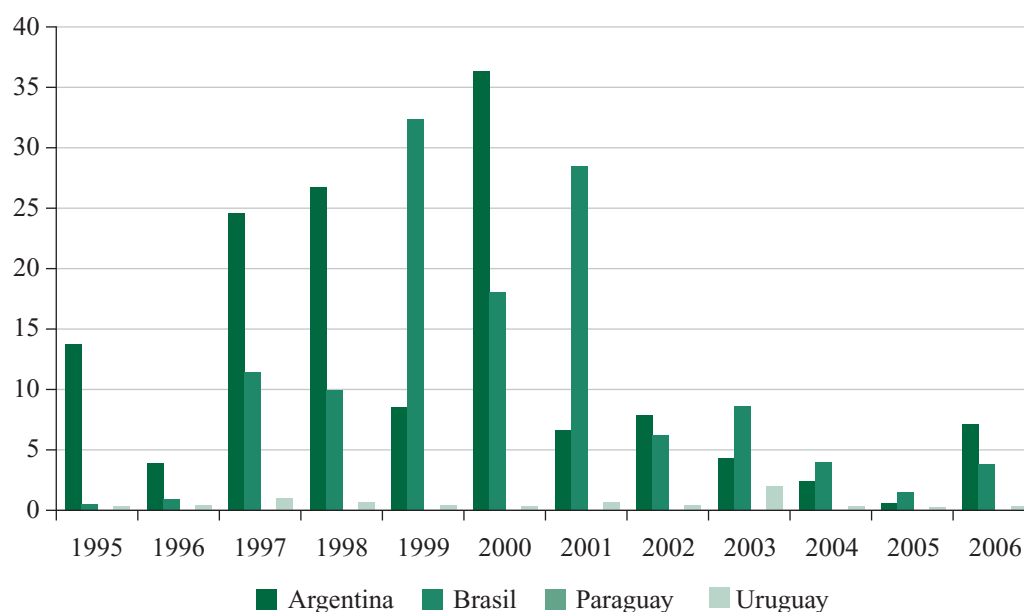


Fuente: Elaboración propia con los datos de COMEX. Ministerio de Economía y Hacienda.

Los alimentos siguen siendo las importaciones más importantes realizadas desde España. Por lo general, estos productos tienen unas mayores dificultades para entrar en el mercado europeo por las restricciones que aún actualmente establece la PAC. Dentro de los alimentos sobresale la importancia de la pesca (20% de las importaciones de alimentos), que a su vez es objeto de una política común de la UE diferente de la PAC. Pero no hay que desestimar que cerca de un cuarto de las importaciones y casi la totalidad de las exportaciones son manufacturas, para las cuales la UE se muestra muy proclive a negociar rebajas arancelarias en el marco de los diversos acuerdos con terceros países.

Los países del Mercosur se acogen al Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE, existiendo márgenes para negociar acuerdos que fomenten el comercio industrial, ya que éste es un espacio donde las negociaciones birregionales no suelen ser particularmente conflictivas. Está en la tradición de la política comercial comunitaria suscribir acuerdos que no se limiten tan solo a la reducción de los aranceles, sino a fomentar la “complementación económica”. Desde esta perspectiva, hay un espacio grande para vincular los flujos comerciales a la potenciación de la inversión extranjera directa por parte de pymes del sector industrial aprovechando algunos de los mecanismos ya existentes.

Gráfico 15. España: inversión bruta española en el exterior (En millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con los datos de DATA-INVEST. Ministerio de Economía y Hacienda.

La importancia de la inversión española directa en América Latina tiene más relevancia si se tiene en cuenta que España ha pasado de ser un país receptor neto de capitales a ser un país emisor neto de capitales a partir de 1997. Esta transformación estructural se explica por la fuerte internacionalización de la economía española hacia América Latina que tuvo lugar durante la segunda mitad de la década de los noventa (Gráfico 15). Este proceso ha estado altamente concentrado por países (principalmente en las grandes economías, y de forma muy importante en Brasil y Argentina), por sectores (telecomunicaciones, sector financiero e hidrocarburos y energía eléctrica) y por empresas (Telefónica, Endesa, Repsol, Banco Santander Central Hispano y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria).

Las empresas españolas que habían iniciado sus procesos de internacionalización en América Latina han adquirido ya una estructura de multinacional global. Además, se han posicionado como líderes en la región, estando en los primeros puestos de las transnacionales extranjeras según ventas en la región (Tabla 7). También destacan los dos grandes bancos como principales intermediarios financieros, actuando principalmente en la banca comercial. Más recientemente están destacando las empresas españolas en los sectores de la construcción y turismo, normalmente con un negocio integrado en el que participan en la construcción de obras, licitaciones de concesiones y gestión de infraestructuras.



**Tabla 7. Principales multinacionales extranjeras en América Latina, 2006**  
(En millones de dólares)

Posición	Empresa	Sector	Ventas	Presencia
3	Telefónica	Telecomunicaciones	19.425	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Venezuela
7	Endesa	Electricidad	10.252	Argentina, Chile y Brasil
9	Repsol-YPF	Petróleo-gas	9.661	Argentina y Perú
23	Iberdrola	Electricidad	4.004	Brasil

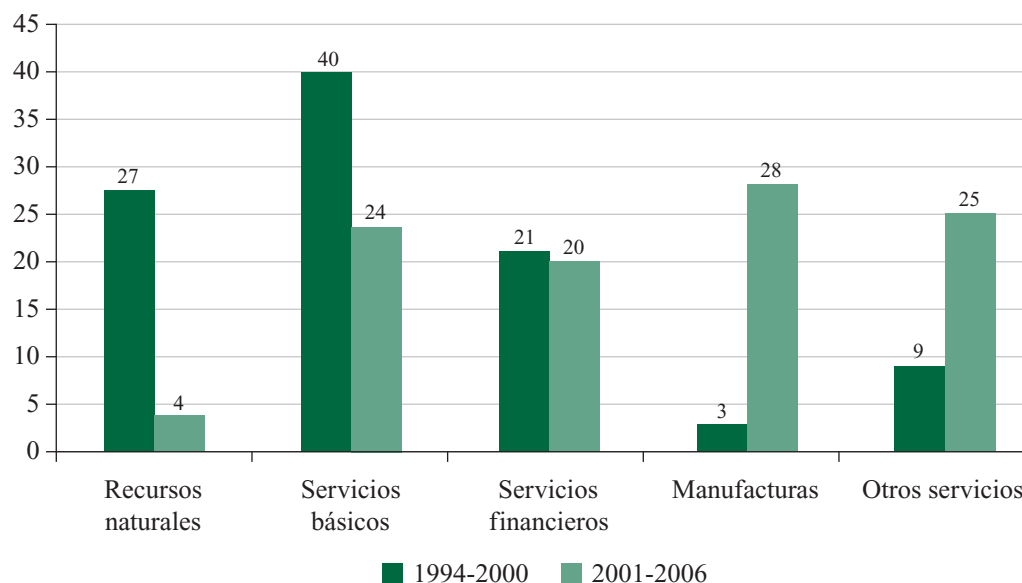
Fuente: CEPAL.

En los últimos años la inversión con destino a la región comenzó a declinar (Gráfico 15). Este hecho se explica por el agotamiento del proceso de privatizaciones y el fin del *boom* de adquisiciones de activos del sector de servicios de utilidad pública. A ello se han sumado los problemas de inseguridad jurídica que comenzaron a hacerse patentes en Argentina tras la crisis de 2002, y que después se extendieron a otros países.

Las empresas españolas en términos generales no han realizado grandes desinversiones en la región, aunque se puede observar que empezaron a dirigir sus inversiones hacia el mercado europeo, así como a otros mercados emergentes, apoyándose en la experiencia adquirida en América Latina. Además, ha sido de gran utilidad la experiencia desarrollada en España en referencia a dos asuntos principales: la realización de negocios en un contexto de liberalización promovido por la legislación europea y las capacidades adquiridas en los procesos de licitación para los recursos de la UE, tales como los aportados por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Estas dos cuestiones son de gran utilidad a la hora de mantener estrategias exitosas en los países de las últimas ampliaciones de la UE.

Este hecho ha supuesto un cambio en la importancia de los destinos de flujos de inversión española en el exterior, aunque si bien en términos de *stock* son muy importantes los activos españoles en América Latina y, concretamente en los países del Mercosur, así como en algunos de sus Estados asociados. La inversión española se ha concentrado en sectores de servicios básicos particularmente en el periodo 1994-2000, caracterizado por el *boom* de la llegada de inversión española hacia América Latina y más concretamente al Mercosur. No obstante, hay otro tipo de servicios, como por ejemplo el turismo, que posteriormente han tomado una mayor importancia, así como los sectores manufactureros (Gráfico 16).

**Gráfico 16. Inversión directa española en el Mercosur por sectores**  
(En porcentajes sobre el total de la inversión en el Mercosur)



Fuente: Elaboración propia con los datos de DATA-INVEST. Ministerio de Economía y Hacienda.

Como se ha mencionado, en términos de *stock*, en los últimos años, la UE se ha consagrado como el destino más importante de las inversiones españolas, aunque la presencia sigue siendo mayor en Brasil y Argentina (8,8% y 6,8% del total, respectivamente). Además, estos países son la referencia central para las estrategias de algunas de las compañías españolas, como es el caso de Argentina para Repsol-YPF o Brasil para Telefónica. Pero también los países del Mercosur son la única experiencia de internacionalización para muchas de las empresas de un tamaño menor. En los últimos años han existido grandes conflictos entre las empresas extranjeras y los gobiernos nacionales, en la mayoría de los casos por las discrepancias a la hora de interpretar o aplicar la legislación que afectaba al desarrollo de las iniciativas empresariales o a la remuneración de éstas. Además del ejemplo más conocido y citado, como fue la “pesificación” de las tarifas tras la ruptura de la Ley de Convertibilidad en 2002 en Argentina, han sido múltiples las empresas que han denunciado a la República Argentina por incumplimiento de contratos ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) (Anexo). Hay otros puntos de discrepancias entre los que se podrían destacar el conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay que ha hecho modificar los planes de inversión a la empresa española Ence.

Las pymes son cada vez más dinámicas en cuanto a su internacionalización, en algunas ocasiones siguiendo a algunas de las grandes empresas para servirles como proveedoras, en otros casos consolidando una presencia en el exterior que con anterioridad había mantenido en términos de flujos comerciales, o incluso iniciando relaciones que no existían previamente. En este caso, la promoción y apoyo por parte de las administraciones públicas es sumamente importante, ya que las empresas de menor tamaño cuentan con mayores problemas para afrontar mercados desconocidos. En el caso de España puede destacarse la función de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), que en el periodo 1990-2005 ha tenido el 17% de sus compromisos asumidos en Brasil –35 proyectos con una financiación de 155,56 millones de euros– y el 5% en Argentina –30 proyectos con 33,42 millones de euros–. Uruguay se encuentra muy por detrás, con cuatro proyectos, y se anuncian proyectos en Paraguay. Otras instituciones como el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) también apoyan la internacionalización de las pymes.

La **ayuda oficial al desarrollo** en términos netos se ha incrementado notablemente desde 1996 hasta 2005, pasando de 1.000 millones de euros a casi 2.500 millones, ascenso que en aproximadamente 750 millones se ha dado entre 2004 y 2005<sup>28</sup>. Para ver la distribución por países, tan solo es posible analizar la ayuda oficial neta al desarrollo bilateral, dado que no hay posibilidad de observar el reparto por países que se hace de la ayuda multilateral. Los países del Mercosur no han supuesto más del 6% del total de la ayuda bilateral, cifra alcanzada en 2003, debido a la ayuda a Argentina a raíz de su crisis económica y social (Gráfico 17).

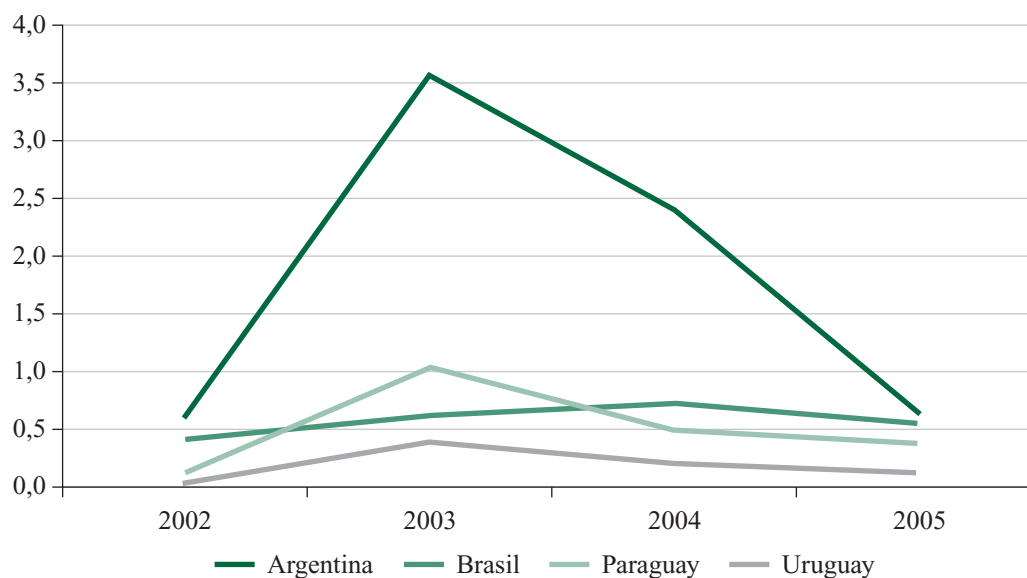
Son los países mayores los que más recursos han percibido, destacando el crecimiento de los flujos hacia Argentina tras la crisis de 2002 (Gráfico 18 y Tabla 8).

Como ya se ha señalado, estos programas son de alcance muy amplio y tienen por objetivo aminorar algunas de las debilidades estructurales más importantes de la región latinoamericana. No se trata de programas asistencialistas y se requiere un nivel mínimo de corresponsabilidad por parte del destinatario. España está presente en los consorcios participantes en la programación y ejecución de dichos programas. Para un detalle de los resultados de estos programas y de la participación de España se puede ver el Anexo 3.5 a este documento.

---

28 Hubo un importante crecimiento de la ayuda en 2001, mayor que en 2005, que se corresponde con la cancelación de una parte de la deuda histórica que Guatemala mantenía con España por la adquisición de una empresa papelera.

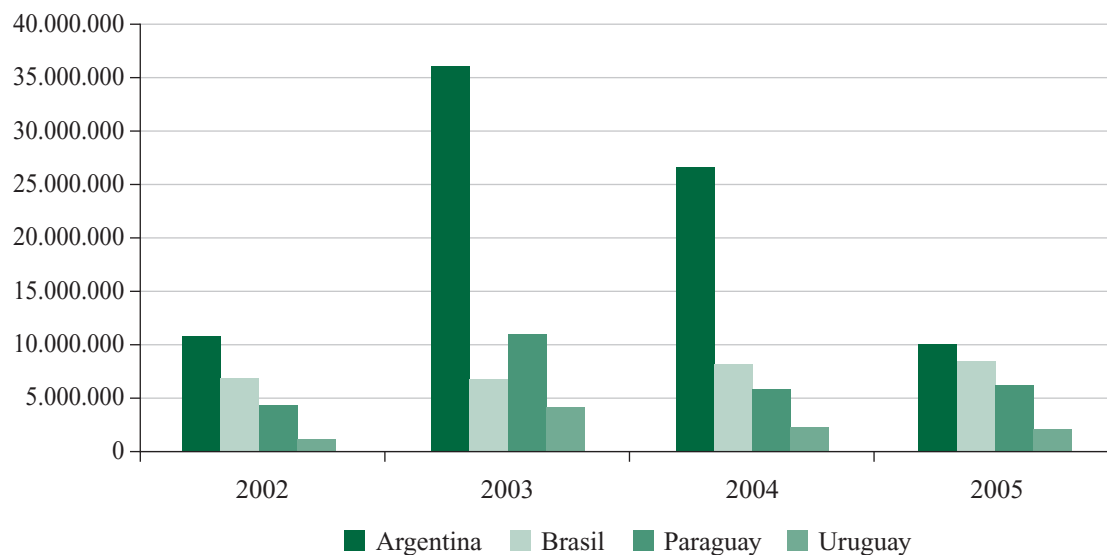
**Gráfico 17. Ayuda bilateral oficial neta al desarrollo, de España a los países del Mercosur (En porcentaje sobre el total)**



Nota: incluye la ayuda reembolsable y no reembolsable.

Fuente: Elaboración propia con los datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

**Gráfico 18. Ayuda bilateral oficial neta al desarrollo, de España a los países del Mercosur, 2001-2005 (En euros)**



Nota: incluye la ayuda reembolsable y no reembolsable.

Fuente: Elaboración propia con los datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

**Tabla 8. Flujos de la cooperación española recibidos por los países del Mercosur, 2002-2005 (en euros)**

	<b>Nivel de prioridad</b>	<b>Monto medio anual</b>	<b>Distribución porcentual</b>
Argentina	Atención especial	20.924.929	56,7
Brasil	Preferente	7.246.303	19,6
Paraguay	País prioritario	6.434.091	17,4
Uruguay	Preferente	2.296.105	6,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base del PACI y el MAEC.

## **4. El futuro de las relaciones Mercosur-Unión Europea y España**

Las relaciones entre el Mercosur y la UE van a depender de la evolución que vaya a tener el propio Mercosur, pero también de la dirección de la integración europea tras la superación del desconcierto producido por el rechazo por parte de Francia y Holanda del Tratado Constitucional y su sustitución por el Tratado de Reforma o Tratado de Lisboa. También influirán los cambios en el escenario latinoamericano, muy condicionados por los que se produzcan en el contexto internacional.

### **4.1 Los cambios en la escena latinoamericana e internacional**

Los cambios en el contexto latinoamericano e internacional pueden ser debidos tanto a impulsos internos de la región como desde fuera. Entre los internos pueden señalarse:

- El papel internacional de Brasil.
- Los resultados de la Ronda de Doha.
- El fortalecimiento de las relaciones con el área Asia-Pacífico.
- La ampliación de las relaciones intralatinoamericanas.
- La generalización de TLC con los EE UU.

- No hay que olvidar la importancia del hecho de que **Brasil** ejerza un elevado liderazgo internacional, que va más allá del grupo de Mercosur, e, incluso, de América Latina. Su reconocimiento como interlocutor internacional hace de la potencia sudamericana una candidata firme a ocupar un puesto de representación en la gobernanza internacional, sea en un renovado o ampliado G-8, sea en las Naciones Unidas, o en nuevos foros, como el G-20. Las consecuencias sobre el Mercosur son obvias, por la disputa que históricamente ha mantenido con Argentina sobre este asunto.

Si se llegara a producir el reconocimiento institucional internacional de Brasil antes de que se haya avanzado en la institucionalización interna del Mercosur, es muy probable que este proyecto se paralice de forma definitiva, conservando exclusivamente su contenido comercial.

- Las negociaciones en la **Ronda de Doha** están revalorizando el papel como negociador internacional de Brasil. Este hecho, que puede ser valorado como factor de riesgo si conlleva una consolidación del liderazgo de Brasil –incompatible con el mantenimiento de la situación actual del Mercosur–, puede, sin embargo, facilitar el establecimiento de relaciones más claras entre el conjunto de países en desarrollo y los países desarrollados.

Superados los conflictos en torno a los subsidios agrarios, acordados los temas relacionados con el acceso al mercado y la liberalización de los servicios, y logrado un acuerdo sobre la interpretación y defensa de la propiedad intelectual, se abriría una situación muy novedosa en las relaciones internacionales; pero los conflictos intra-Mercosur serán más visibles y, por lo tanto, más necesitados de respuestas comunes, institucionales.

Será una paradoja, pero la solución satisfactoria de Doha puede acarrear la pérdida de interés por la integración en el Mercosur y también puede propiciar una reacción contraria. Dependerá en una gran medida de la actitud de Brasil. Para este país, la solución multilateral de los problemas de la liberalización del comercio internacional, y de los temas ligados al mismo, facilitaría sus iniciativas como actor global; pero tampoco hay que desdeñar el interés de una actitud como líder regional, que actúa en el contexto global, mediante iniciativas aceptadas como comunes en el seno del Mercosur.

- El actual dinamismo del área **Asia-Pacífico**, particularmente de la India y de China, coloca en una posición geoestratégica complicada a los países del Mercosur. Estos, en principio, han visto favorecidas sus exportaciones de productos naturales,



especialmente energéticos, mineros y agrícolas, pero simultáneamente presentan una fuerte competencia en los mercados mundiales de manufacturas. Esta expectativa puede ser un factor impulsor de las propuestas energéticas o, al contrario, ser un factor disolvente, habida cuenta de la asimetría existente entre los países dotados de recursos (Argentina) y los dependientes (Uruguay y Paraguay), quedando Brasil en situación arbitral.

Las empresas de la subregión, especialmente las brasileñas y argentinas, pueden aprovechar los nuevos mercados orientales si acometen decisiones de especialización y modernización, oportunidad que podría verse potenciada con el fortalecimiento institucional del Mercosur.

- Los países del Mercosur han abierto el proceso de integración a situaciones especiales de asociación con Chile y con Bolivia. Igualmente, se hizo compatible con la propuesta de creación de la Asociación Sudamericana de Libre Comercio<sup>29</sup> y, en la actualidad, además de las negociaciones con Venezuela, participan de la naciente Comunidad Sudamericana de Naciones, al tiempo que se hacen planteamientos de revitalización de la CAN mediante el estrechamiento de sus relaciones con el Mercosur.

Dejando a un lado la posibilidad de incorporaciones particulares al Mercosur, no hay ningún esquema de integración regional lo suficientemente estable y que ofrezca tanto atractivo como el Mercosur. Cabría especular con la incorporación de Perú o de Colombia, difícil por la incompatibilidad declarada con los TLC firmados con los EE UU, o de Ecuador, previo abandono de la CAN<sup>30</sup>, lo que es altamente improbable dadas sus relaciones con Colombia y Perú. En cualquier caso, esta posibilidad, apoyada por Venezuela, crearía una situación cuyas repercusiones Brasil no ignora.

Es decir, no son esperables acuerdos de envergadura económica con otros países latinoamericanos.

- Habida cuenta de la compleja situación interna del Mercosur —escasa armonización jurídica, ausencia de instituciones representativas del bloque, dudas sobre

---

29 Iniciativa del Gobierno brasileño de Fernando Henrique Cardoso en 1993, propuesta como reacción a la idea de Carlos Menem de unir el Mercosur y el NAFTA. Contó, en su momento, con el apoyo de Colombia y Venezuela y se interpretó como un primer paso hacia la integración del Pacto Andino en el Mercosur.

30 Esta posibilidad ha sido rechazada por el actual presidente ecuatoriano Rafael Correa.

la plena incorporación de Venezuela, las discrepancias internas (el conflicto por las papeleras entre Uruguay y Argentina, por ejemplo)–, no deben sorprender las **opiniones más favorables a los TLC** en Paraguay y, sobre todo, en Uruguay, donde, en su momento, se produjo un apreciable apoyo al ALCA. Si en los próximos años se pudieran identificar resultados positivos sobre Perú<sup>31</sup>, a sumar a los inagotables elogios a la situación de Chile, no cabe duda de que el atractivo por la opción TLC aumentará. El resultado del referéndum costarricense se ha saldado de forma favorable para el TLC con Centroamérica y República Dominicana, lo que permite esperar que los TLC, aunque posiblemente reformados, puedan conocer un cierto impulso a costa del Mercosur.

Es decir, el contexto internacional e intralatinoamericano está sometido a las tensiones de la economía global, en cuyo escenario todos los países tratan de proceder evaluando las alternativas que ofrecen las posibilidades de los esquemas de integración regional, en su nueva definición de regionalismo abierto o mediante la actuación individualizada con limitaciones mínimas de pertenencia a grupos regionales. El caso de Chile, que compatibiliza la pertenencia a la Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC, en inglés), con su TLC con los EE UU, con el acuerdo de asociación con el Mercosur y el propio con la UE, está muy presente entre todos los mandatarios latinoamericanos. No es menos la independencia de comportamiento de Venezuela, aunque sobre motivaciones económicas y supuestos ideológicos distintos.

## 4.2 Perspectivas sobre la evolución del Mercosur

El Mercosur debe dar respuestas a los problemas del propio proceso de integración y que en estos momentos están en su agenda de negociación interna. A su vez, estas respuestas están condicionadas y condicionan la propia evolución del Mercosur y su participación en los foros americanos y regionales.

Así, entre las cuestiones internas sobre las que los países miembros han de decidir en función de sus ambiciones integracionistas están:

- El fortalecimiento de las instituciones comunes.

---

31 Las cifras macroeconómicas están resultando muy favorables, y aunque no es correcto atribuir las al TLC, no han de faltar voces que sí lo hagan.

- La conclusión del programa para la creación de la unión aduanera.
- La definición del papel de Venezuela en el grupo o con el grupo.
- La incorporación de nuevos objetivos integracionistas en materia de infraestructuras, energía, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), etc.
- El **fortalecimiento de las instituciones** comunes debe resolver, al menos, tres temas:
  - a) La creación de un ejecutivo común.
  - b) La definición de la representación en las negociaciones económicas internacionales.
  - c) El ámbito de supranacionalidad de las normas comunes.

La proliferación de conflictos internos sin que los mecanismos de prevención y resolución acordados sean plenamente respetados es un obstáculo que se ha de resolver con urgencia. Además, resolver el capítulo institucional es vital para que el Mercosur pueda actuar como tal en la escena internacional.

- Concluir el programa de **unión aduanera** significa avanzar en varios de los temas ligados directamente en el punto anterior, particularmente en el relacionado con la seguridad de los acuerdos.

Las alteraciones del programa de liberalización interna, la admisión de situaciones de excepción, o los conflictos comerciales entre socios en la interpretación de los acuerdos en función de necesidades de coyuntura económica son un factor de desconfianza, tanto en el propio proceso como en las negociaciones que cada país individualmente pudiera establecer con terceros.

- El papel de **Venezuela** se puede resolver con cierta rapidez. Se han producido algunas resistencias políticas a la incorporación plena de Venezuela al Mercosur, entre la oposición en Paraguay y en el Senado brasileño. Al mismo tiempo, el Gobierno venezolano, al expresar su deseo de una rápida ratificación de su incorporación como miembro de pleno derecho por los Parlamentos de Brasil y Paraguay (el de Argentina, al igual que el de Uruguay, ya lo ha hecho), también manifiesta su interés por definir su papel en la región sobre otras bases. Pero no se ve ninguna alternativa a la relación entre Venezuela y el Mercosur que no sea la Comunidad

Sudamericana de Naciones<sup>32</sup>, e incluso su regreso a la CAN, ya que el ALBA tiene el riesgo de convertirse –más allá de sus atractivos componentes sociales– en un bloque muy marcado políticamente en el que no es probable que se incorporen los países del Mercosur como grupo.

- La incorporación de **nuevos objetivos**, sobre todo los relativos a la explotación de los recursos energéticos, la dotación de infraestructuras físicas y de TIC, o sobre políticas migratorias comunes o a las acciones frente al cambio climático, entre otros, abren oportunidades a la integración que no precisan resolver los temas comerciales más delicados que, por el contrario, sí que podrían encontrar alternativas de solución si se acometieran estas iniciativas. Es decir, no hay que olvidar que los avances en la integración regional no tienen necesariamente que producirse exclusivamente sobre la liberalización comercial, más bien, los progresos en los campos indicados pueden efectivamente favorecer la superación de los obstáculos estrictamente económicos.

### 4.3 La transformación de la política de relaciones exteriores de la Unión Europea

La UE también está expectante ante las nuevas transformaciones derivadas tanto de iniciativas internas como en cuanto a su reacción ante los cambios en el escenario internacional. Entre estos asuntos destacan:

- Abordar la reforma institucional.
- Asimilar la ampliación.
- Evaluar la reforma de la PAC.
- Las negociaciones con Turquía.
- La reordenación del poder mundial.

---

32 Alumbrada por la Declaración de Cuzco de 2004, en 2006 se celebró la Segunda Cumbre en Cochabamba con la participación de los presidentes de Chile, Brasil, Perú, Venezuela, Guyana, Uruguay, Paraguay y Bolivia, así como los representantes de Ecuador, Argentina, Surinam y Panamá. Acordaron impulsar la constitución de la Comunidad y el establecimiento de un Parlamento regional en la ciudad boliviana.

- En cumplimiento de los compromisos logrados en Bruselas en el Consejo Europeo (21 y 22 de junio de 2007) que puso fin a la presidencia alemana, el 19 de octubre fue aprobado el Tratado de Reforma o de Lisboa. De esta forma, se ha desbloqueado la creación del nuevo alto representante de la Unión Europea (AR-UE) añadiendo a su actual condición de secretario general del Consejo el cargo de vicepresidente de la Comisión, con atribuciones propias sobre la política exterior de la UE. No obstante, el sistema de decisión no se verá afectado hasta 2014 y, hasta entonces, la política exterior común estará condicionada a la decisión unánime de todos los miembros<sup>33</sup>.

Se espera que, resuelto el atasco constitucional, la UE acometa con decisión nuevos objetivos comunes, en particular en áreas que como la política energética o la de inmigración, habrán de tener repercusiones en sus relaciones exteriores.

- Las últimas ampliaciones están conllevando la aparición de problemas que, se pensaba, estaban resueltos. Así, han aflorado diversas valoraciones de las relaciones con Rusia y distintas actitudes ante la política de los EE UU, lo que sin duda está suponiendo el debilitamiento de la UE en la escena internacional, al tiempo que se revalorizan las políticas de países concretos como Reino Unido, Francia, Alemania, Polonia o la República Checa, no plenamente coincidentes. Las diferencias afectan a asuntos de suma importancia, como son la política de abastecimiento energético o la instalación de sistemas y equipos militares, pero acaban por limitar la acción exterior común en conflictos próximos a Europa, como Palestina, Irán, o ante crisis como las que se vienen sucediendo en África.

Lamentablemente, la debilidad institucional de la política exterior de la UE impide vislumbrar una contribución propia a las relaciones entre EE UU y Rusia y, más bien, será la dirección que tomen las relaciones entre estas potencias las que determinen los avances en la política exterior común de los miembros de la UE.

- Las reformas de la PAC han de ser evaluadas en 2010 y no se procederá a una nueva reforma antes de las perspectivas financieras de 2014. Pero hay nuevos factores que aumentan las dudas sobre la orientación de las reformas que pueden

---

33 Proyecto de mandato de la Conferencia Intergubernamental. Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común.

marcar un cambio respecto de las tendencias sobre las ayudas y sobre el alineamiento de los precios interiores con los de los mercados internacionales.

Así, la presidencia francesa ya ha hecho saber su disconformidad con el desmantelamiento sistemático de las ayudas a los productores; también las reducciones de ciertas producciones cerealeras y de leche están motivando escasez en ciertos mercados europeos; y, además, la revalorización de ciertas producciones agrarias, especialmente de semillas oleaginosas y cereales con fines energéticos, está provocando un cambio radical en su mercado. Es decir, no está nada claro que el tiempo vaya a diluir el actual conflicto en torno a la liberalización de los mercados agrarios en la UE. Aumenta, pues, la incertidumbre sobre el futuro de la denominada, en la Ronda de Doha, “caja verde”, la que incluye los productos cuyo comercio está libre de distorsiones y obstáculos.

- Las negociaciones con Turquía están suponiendo un auténtico test sobre la política exterior de la UE. Desde la firma del Tratado de Ankara en 1963, por el que Turquía fue Estado asociado a la Comunidad Económica Europea, y sobre todo desde 1987, cuando se oficializó su petición para ser admitido como Estado miembro, petición aceptada en 1999, las relaciones con la UE han conducido en buena medida la política de Turquía.

Las dificultades proceden no solamente del inferior nivel de desarrollo económico turco, que conlleva el riesgo de la intensificación del movimiento de personas, y de las exigencias financieras para el presupuesto de la UE, sino también de su gran tamaño demográfico, que debiera ser reconocido en las instituciones comunes, aparte de las dudas sobre la interpretación de los derechos humanos y de los principios democráticos dominantes en este país.

Pero no se podrá mantener a Turquía en situación de espera permanente, por lo que encontrar una solución va a suponer costes de cohesión interna entre los actuales miembros de la Unión y asumir el riesgo de que Turquía, de innegable capacidad de influencia entre los países de su entorno más inmediato, introduzca nuevos desafíos para la política exterior europea.

- La UE también ha de responder a las incertidumbres presentes en las relaciones internacionales, consecuencia de la falta de confianza entre Rusia y los EE UU y de la irrupción de China y la India en los mercados de compras de materias primas con efectos directos en las políticas de aprovisionamiento energético (y también en los mercados de manufacturas, incluso de alto contenido tecnológi-

co). De hecho, el Consejo de Bruselas (junio de 2007) reiteró su interés por el denominado proceso de Heiligendamm, iniciado en la Cumbre del G-8 del mismo mes de junio, por el que se inician las relaciones con el G-5 (Brasil, China, la India, México y Sudáfrica). De esta iniciativa se espera, además de fortalecer el diálogo político, favorecer la cooperación en ámbitos económicos y empresariales, de innovación, energéticos, de propiedad intelectual y la cooperación al desarrollo, y todo ello acompañado de una nueva ola de intensa migración internacional y del cuestionamiento del sistema de gobernación internacional establecido tras la II Guerra Mundial.

Cabe esperar que estos riesgos motiven la pronta superación de las diferencias entre los miembros de la UE, más allá de motivaciones inmediatas y con soluciones que habrían de ser provisionales. De no hacerse así, la UE probablemente vería reducir sus ambiciones a un mercado común con moneda única, reaccionando a los cambios en el contexto internacional, pero sin protagonismo como actor con rasgos, intereses y propuestas propios.

#### **4.4 Los escenarios de futuro de las relaciones Mercosur-Unión Europea**

Teniendo presentes las alternativas que sobre cada uno de los puntos señalados caben dar, se proponen tres escenarios de posible evolución futura tanto del Mercosur como de la política exterior de la UE, que posteriormente serán evaluados a partir de los intereses de España y de la UE. El horizonte temporal es 2010, por ser esta la fecha en la que se elegirán por sufragio los miembros del Parlamento del Mercosur. Igualmente, en ese año se procederá al examen de la reforma de la PAC junto con otros acontecimientos esperados en la UE.

Se proponen tres escenarios sobre la evolución del Mercosur y otros tres sobre la política exterior común de la UE:

1. Escenario tendencial.
2. Escenario favorable.
3. Escenario desfavorable.



## A) Los escenarios sobre la evolución del Mercosur

En relación con el Mercosur, la perspectiva adoptada es la de un grupo de países que todavía están lejos de haber acordado una política exterior colectiva, consecuencia, entre otras causas, de la débil institucionalidad del Mercosur. Además, se trata de un grupo de países en desarrollo, y aunque se les pueda calificar de emergentes, su vulnerabilidad y dependencia externa es muy alta (Tabla 9).

- **El escenario tendencial** conserva sin resolver los problemas ya señalados sobre la diversidad de intereses entre los miembros del Mercosur, lo que influye negativamente en los avances de la integración con una visión estratégica, si bien dando respuesta puntual a los problemas comunes que vayan apareciendo. No es probable que se acelere la creación de la unión aduanera, sino que se conserven las asimetrías arancelarias. Tampoco se esperan avances en normas relativas al funcionamiento de los mercados y, en particular, en la política de competencia común<sup>34</sup>, lo que impedirá la ampliación de las oportunidades de la integración regional hacia actividades todavía muy reguladas.

Las negociaciones para la plena incorporación de Venezuela no son fáciles de predecir, pero en este escenario se entiende que mientras que la política exterior de Chávez muestra objetivos e instrumentos claros, no sucede lo mismo respecto a los intereses comunes de los actuales miembros del Mercosur ante Venezuela, lo que hará necesariamente complejas las negociaciones que, sin embargo, por interés particular de cada uno de los países participantes, no se romperán.

Es muy probable que las negociaciones con Venezuela, o el simple cumplimiento de los compromisos ya alcanzados, faciliten la comunitarización de la política energética. Otro tanto cabe esperar de la puesta en funcionamiento del FOCEM y el análisis de sus primeras experiencias, sobre las que comenzar a diseñar nuevas políticas de desarrollo económico y social. En cierto modo, se entiende que mientras se mantengan iniciativas intragrupo, la atención hacia otras propuestas –como los TLC o el ALBA– mantendrá un interés secundario.

En este escenario no cabe esperar avances significativos en las negociaciones multilaterales para liberalizar el comercio internacional (la Ronda de Doha). Los su-

---

34 Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur aprobado en Fortaleza en 1996 por la Decisión CMC 18/96. A la fecha de este informe, el Protocolo no ha entrado en vigencia.

cesivos aplazamientos y la inexistencia de alternativas prolongarán la situación de espera. Y, en este contexto, la política exterior de Brasil encontrará un mayor reconocimiento internacional como líder regional.

Esta situación favorecerá el mantenimiento de las actuales propuestas integracionistas, sin interferencias entre ellas, y consolidándose el protagonismo internacional de Brasil por disponer de una política exterior más consolidada y reconocida que los demás socios del Mercosur.

- Como **escenario más favorable** se entiende el que acelera el proceso de integración por parte de los cuatro miembros actuales. Es decir, se acomete con decisión la supresión de las diferencias arancelarias, de las barreras técnicas y administrativas, se fortalecen las instituciones comunes y se incorporan políticas pendientes como la de competencia y otras nuevas a partir de la experiencia del FOCEM. Estos avances facilitarían la incorporación de nuevos objetivos, sobre todo en materia de infraestructuras y de TIC, que remueven los obstáculos al buen funcionamiento del mercado común.

Se rechaza la plena incorporación de Venezuela como consecuencia de la heterogeneidad que su participación introduciría ante los propósitos de avance en la institucionalización (incluido el mercado interior y la política de competencia común), aunque se mantengan los Acuerdos en materia energética y en el seno de instituciones como la Comunidad Sudamericana. Este hecho permitiría al Mercosur clarificar y fortalecer sus relaciones con los EE UU y la CAN, e incluso con Venezuela, al facilitar una relación más equilibrada.

El resultado sería un menor protagonismo de Brasil como Estado en la escena internacional. En cierta medida el dilema brasileño es el mismo que tuvo que resolver Alemania tras la reunificación y, en este sentido, cabe esperar que el Mercosur sea capaz de hacer propuestas en la Ronda de Doha o en lo que le suceda, con mayor oportunidad de negociación e influencia que el que ofrece la acción particular de un país concreto.

- Por el contrario, el **escenario más desfavorable** parte de la desconfianza en la capacidad actual del Mercosur para resolver sus conflictos internos. El conflicto de Argentina con Uruguay por la instalación de papeleras en el río Uruguay es un buen exponente de este clima.

A los problemas derivados del malestar por su funcionamiento, especialmente mostrado por Paraguay, hay que sumar el atractivo de los TLC entre sectores sociales y

económicos en Uruguay. Por otra parte, los acuerdos suscritos con Venezuela no han contribuido a despejar las suspicacias y han aumentado la desconfianza entre los países miembros.

Por estos motivos, los problemas internos de cada uno de los países miembros (sobre todo en Argentina y Brasil) se tratarán de solucionar desde ópticas nacionales, tanto en aspectos económicos y financieros como respecto a alianzas internacionales.

El descarte de avances en materias relacionadas con el funcionamiento del mercado común, en definitiva, el mantenimiento y ampliación de las asimetrías dentro del proceso de integración mejoran las posibilidades de incorporación de Venezuela al Mercosur, ya que las obligaciones compartidas serían “a la carta” para cada uno de los miembros. El resultado será un debilitamiento del propio proceso que tendría como resultado incrementar el interés de algunos países,

**Tabla 9. Escenarios de evolución del Mercosur**

	<b>Institucionalidad</b>	<b>Unión Aduanera</b>	<b>Adhesión de Venezuela</b>	<b>Nuevos objetivos</b>	<b>Relaciones intraamericanas</b>	<b>Contexto internacional</b>
<b>Escenario tendencial</b>	Se mantiene en la situación actual	Se mantiene la aduana asimétrica	Se prolongan las negociaciones sobre el acervo común y su aplicación	Se van incorporando en función de necesidades puntuales	Se agota el ámbito de los TLC. La dinámica del ALBA se mantiene al margen del Mercosur	Se mantienen paralizadas las negociaciones de Doha. Brasil lidera la política exterior del Mercosur
<b>Escenario más favorable</b>	Se acomete con fuerza	Se profundiza hacia un mercado único	Venezuela limita su papel a la cooperación energética	Se impulsan nuevas políticas: energía, infraestructuras, migraciones, salud, educación	Se estabilizan las relaciones con los EE UU. Se revitaliza la CAN	Brasil limita su protagonismo. En Doha se admiten propuestas de los países en vías de desarrollo
<b>Escenario menos favorable</b>	Se debilita por los conflictos internos	Se justifican nuevas medidas especiales nacionales	Venezuela se incorpora como miembro de pleno derecho	Arrecian los conflictos por incompatibilidad de políticas nacionales	Ganan atractivo los TLC. Se debilita la CAN. Gana atractivo el ALBA	Se suspende Doha. Se incrementan las presiones de los países desarrollados sobre países particulares

Fuente: Elaboración propia.

como Perú, por firmar TLC con los EE UU; y de otros países, como Bolivia, por aproximarse más a otras iniciativas como el ALBA.

Esta situación se podría reforzar por la suspensión de la Ronda de Doha. En este caso las presiones de cada grupo de la tríada (EE UU, UE y Japón) y de los nuevos actores (China, la India, Australia y Sudáfrica) se volcarían sobre países concretos en función de intereses bilaterales, con obvios resultados negativos sobre los objetivos del Mercosur.

## **B) Los escenarios de la política exterior común de la Unión Europea y de España**

Como se ha señalado, la fecha de 2010 podría marcar un cambio significativo en la UE, por la orientación que tome la PAC, por la entrada en vigor del Tratado de Reforma, coincidiendo con el nuevo Parlamento y la discusión de las nuevas perspectivas financieras. Todo ello tendrá repercusiones en la política de relaciones exteriores de la UE. En particular, la evaluación de los resultados de la reforma de la PAC de 2003 podrá permitir una mejor valoración de las posibilidades de resolución del nudo gordiano de los conflictos Mercosur-UE en torno al comercio internacional de productos agrícolas.

Con la firma del Tratado de Lisboa se ha resuelto el *impasse* institucional, definiendo los primeros compromisos sobre la política exterior de la UE con el nombramiento del AR-UE. No obstante, no será hasta 2014 cuando, con motivo de las nuevas perspectivas financieras de la UE, se puedan producir cambios notables tanto en la PAC como en los aspectos con contenido presupuestario de las relaciones exteriores de la UE, tales como la política de cooperación económica y al desarrollo.

En la elaboración de los escenarios se ha adoptado la perspectiva de un grupo de países que forman parte del núcleo gobernante del poder mundial, y es en relación con las transformaciones de este poder como fijan su posición en el mundo. Cada uno de los escenarios propuestos se caracterizan por (Tabla 10):

- El **escenario tendencial** parte del supuesto de que en los próximos años no se esperan grandes progresos en la solución de los problemas, y en el despeje de las incertidumbres señaladas anteriormente que pudieran tener repercusión en las relaciones de la UE con el Mercosur.

La Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado Constitucional ha satisfecho los compromisos del Consejo Europeo de Bruselas. Esto quiere

decir que, si bien no se comunitarizará de forma inmediata la PESC, el fortalecimiento institucional del AR-UE (como vicepresidente de la Comisión y atribuciones institucionales específicas), facilitará que se produzcan aproximaciones y consensos sobre temas más complejos. El resultado no será tanto de fortalecimiento de una posición exterior, sino de reforzamiento de las instituciones comunitarias, sin que quepa esperar resultados destacados atribuibles a la acción común.

La aplicación de las disposiciones del Tratado de Reforma exigirá orientar la acción comunitaria hacia adentro, hacia los asuntos institucionales y, entre ellos, facilitar la adhesión de los últimos doce países, además de avanzar en asuntos de carácter estratégico como el relacionado con la energía, las migraciones o el cambio climático, muy ligados a la última ampliación.

El corsé presupuestario y los compromisos en torno a la evaluación de los resultados de la última reforma de la PAC, prevista para 2010, impedirá avances en la superación de las dificultades para la ratificación del Acuerdo Interregional con el Mercosur, como tampoco se producirán cambios significativos en el contexto internacional, particularmente en la Ronda de Doha, que faciliten aproximaciones novedosas en relación con el comercio de productos agrícolas.

Las discrepancias mostradas por el presidente francés Nicolas Sarkozy sobre la relación de la UE con Turquía, aunque no impedirán el mantenimiento de los compromisos negociadores, tendrán influencia sobre su contenido final, sea en los contenidos (asociación preferente) o sea en los plazos para una futura adhesión. Mientras, el inicio de negociaciones con nuevos candidatos como Croacia, y posiblemente con otros países de la ex Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina, Montenegro y quién sabe si Serbia), hará más complejo encontrar una satisfacción a corto plazo a las demandas turcas.

Tampoco cabe esperar cambios en la configuración del poder mundial. El declive de las potencias vencedoras en la II Guerra Mundial se mantendrá. No se producirá en el periodo contemplado ninguna alteración radical, si bien iniciativas como la del proceso de Heiligendamm facilitará comenzar a establecer mecanismos concertados de cooperación multilateral que suavicen las potenciales tensiones internacionales, especialmente en el campo económico. En este proceso de concertación, la posición de los países de la UE será el correspondiente al de líderes que tratan de legitimar su poder más que de imponerlo a la fuerza.

En este escenario, España no vería modificada su actual política exterior. Debería poner especial interés en que la interpretación del Tratado de Reforma mantenga lo sustancial del Tratado Constitucional, según lo comprometido en Bruselas. Mientras, las relaciones con América Latina, y en concreto con el Mercosur, no debieran conocer ninguna alteración especial.

- **El escenario más favorable** es optimista sobre la capacidad de llegar a acuerdos rápidos y aplicables, tanto en el seno de la UE como sobre los problemas internacionales, más allá del grado de autonomía que se otorgue al AR-UE.

Se confía en que se abran más posibilidades a la política exterior común, lo que facilitaría el logro de consenso en la superación de las diferencias mostradas hasta la fecha. En este sentido, la experiencia del proceso de Heiligendamm, los riesgos de la inexistencia de una política compartida con Rusia, los temores a una política concertada entre los productores de gas, o la aparición de iniciativas de otras potencias como los EE UU u otros, pueden facilitar los acuerdos, sobre todo de tipo defensivo, ante el aumento de la incertidumbre y de los riesgos de no actuar comunitariamente.

Además, caso de mantenerse el actual ritmo de crecimiento económico en las últimas economías incorporadas a la Unión, se suavizarán los problemas de los ajustes producidos por la adhesión, tanto en materia de cohesión interna como sobre los movimientos migratorios desde estos países.

Se acepta la posibilidad de acuerdos sobre algunos aspectos conflictivos de la PAC en las relaciones exteriores, mediante el fortalecimiento de sus componentes menos agrarios (el desarrollo rural y el medio ambiente) o ante la aparición de problemas en la propia reforma (por ejemplo, escasez de algunos productos como leche o cereales) y facilitar así una mayor apertura del comercio agrícola. No está en la agenda agraria, pero la escasez de algunos productos con fines alimentarios (por escasez de producción o por uso alternativo) podría adelantar la revisión de la reforma agraria de 2003. De hecho, la escalada de precios de los cereales y otros herbáceos puede conducir a una grave crisis de la ganadería comunitaria.

El compromiso de incorporar a Turquía como miembro de pleno derecho se resuelve de manera satisfactoria para ambas partes<sup>35</sup>. A ello contribuirá el que las

---

35 El 29 de octubre de 2004, en Roma, se firmó el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El primer ministro de Turquía, Recep Tayyip Erdogan, lo firmó también como país candidato tras los países miembros y junto con los demás candidatos.

reformas internas de Turquía hagan compatibles los principios de la democracia liberal europea con el ideario musulmán de los dirigentes y de la mayoría del pueblo turco. Si la adhesión de Grecia contribuyó a consolidar su transición a la democracia, la incorporación de Turquía podrá contribuir a encontrar la solución que compatibilice el carácter laico del Estado con el ideario religioso de gran parte de la sociedad turca.

Los mismos argumentos favorables a la superación de las diferencias en el seno de la UE son válidos para confiar en una respuesta favorable a la reforma de las instituciones de la gobernanza global. Se puede añadir otro adicional: la desconfianza en las instituciones financieras en su actual configuración con serias repercusiones sobre la estabilidad del crecimiento económico, la generación de empleo y el mantenimiento de los sistemas de pensiones, tanto públicos como privados. Las reformas, desde las Naciones Unidas hasta el FMI, deben facilitar su funcionamiento más representativo y transparente con nuevos códigos de responsabilidad y exigencia de cuentas que no excluya a nadie, ni a gobiernos ni a particulares.

Las posibilidades abiertas a la acción colectiva en las nuevas instituciones internacionales debieran servir de acicate para la mejor definición de posturas comunes en el marco de la PESC. Concretamente, una vez resuelto el asunto de las relaciones con Turquía y abordada la reforma de las instituciones multilaterales, cabe esperar que aparezcan nuevos campos de cooperación entre la UE y el Mercosur (financiación y construcción de infraestructuras o apoyo a políticas sociales, por ejemplo) que faciliten la solución de los actuales conflictos.

Éste es un escenario defendido por España que ve en la acción común una manera directa de ganar peso en las relaciones internacionales. El reto no está tanto en cómo ser representado, sino en cómo influir en los contenidos de la representación, y con este objetivo, es obvio que el área sobre el que la acción exterior de España debiera liderar la política común europea es América Latina y, dentro de esta área, la relacionada con el Mercosur. La estrecha cooperación con Portugal y un mayor dinamismo de la Secretaría de las Cumbres Iberoamericanas ofrecen posibilidades extraordinarias, sin olvidar el peso de las relaciones económicas y financieras.

- Por el contrario, el **escenario menos favorable** es el que apuesta por el fortalecimiento de las políticas nacionales, con consecuencias negativas para la integración comunitaria por la adopción de posturas proteccionistas y por el fortalecimiento de alianzas económicas en la escena internacional.



A partir del texto final del Tratado de Reforma, cabe el bloqueo de algunas de sus iniciativas por parte del Consejo de Ministros. Pues bien, en este escenario se contempla esta posibilidad, de forma tal que las tareas que acometer en el plazo contemplado difícilmente superarían las relativas a los cambios administrativos y organizativos en el seno de la Comisión Europea y en las relaciones entre el AR-UE y los servicios exteriores de los Estados miembros, sin que quepa esperar ninguna iniciativa estrictamente comunitaria que incorporar a las propias de sus Estados miembros.

En coherencia con lo anterior, otros temas, como los relacionados con las políticas migratorias, la política energética o el cambio climático, corren el riesgo de ser objeto de la cooperación reforzada, que en muchos casos esconderán intereses puramente nacionales, incompatibles con el impulso fundacional de la UE que asumirá el riesgo de reducir su integración a una unión aduanera con gestión unificada de la moneda (y no por todos sus miembros).

Esta reducción de los contenidos de la UE facilitará, sin embargo, su incorporación activa a una dinámica, compartida por los EE UU y por China, de establecer alianzas económicas en su sentido más estricto, sin incluir compromisos relativos al

**Tabla 10. Escenarios sobre el futuro de la política exterior común de la Unión Europea**

	<b>Acuerdo institucional</b>	<b>Ampliación</b>	<b>Reformas de la PAC</b>	<b>Asunto: Turquía</b>	<b>Poder mundial</b>
<b>Escenario tendencial</b>	Actúa el AR-UE, sin variar el carácter internacional de la PESC	Se otorgan plazos en la solución de las discrepancias entre los miembros sobre sus relaciones exteriores	Se espera sin cambios hasta 2010	Se prolongan las negociaciones a la espera de la “solución imaginativa”	Se prolonga el declive de las potencias de la II GM con cambios leves en la gobernanza internacional
<b>Escenario más favorable</b>	Actúa el AR-UE y el Consejo de Ministros impulsa la PESC	Se superan las diferencias	Se compatibiliza apertura, desarrollo rural y nuevos intereses	Se acuerda la integración, aun con plazos largos	Se acuerda una profunda reforma en las instituciones multilaterales con presencia de la UE y más países en vías de desarrollo
<b>Escenario menos favorable</b>	Actúa el AR-UE y se cuestionan sus competencias	Se acude a la cooperación reforzada, aceptando divisiones	Se vuelve al proteccionismo general	Se rompen las negociaciones	Se fortalecen las alianzas económicas frente a organismos multilaterales

Fuente: Elaboración propia.



respeto a los valores democráticos, a los derechos humanos, o al desarrollo social, definidores de los acuerdos de cuarta generación, como el AMI propuesto al Mercosur.

Así pues, el atractivo del Mercosur para la UE no está asegurado frente a otras áreas en las que la presencia, el interés o la dependencia europea es más intensa, especialmente en los EE UU, Rusia o África.

En este escenario, la política exterior española debería proceder con audacia, priorizando sus áreas de interés, así como los contenidos de sus compromisos, que no coinciden con todos los miembros de la UE (las diferencias pueden ser notables en temas como migraciones, cambio climático o relaciones con la orilla sur del mar Mediterráneo). La política exterior española hacia América Latina y el Mercosur podría definir perfiles más claros aprovechando sus recursos, como la Secretaría General para Iberoamérica (SEGIB), y negociando más directamente sus intereses económicos, comerciales, empresariales y financieros.

#### 4.5 Valoración de los escenarios

Atendiendo al plazo temporal de 2010, e incluso 2014, se consideran como más probables los escenarios definidos como tendenciales.

En relación con la UE, los avances sobre el AR-UE no se pondrán en marcha sino tras las elecciones al Parlamento Europeo en 2009, sobre todo porque si bien a partir de 2010 se puede revitalizar el debate sobre el proteccionismo agrícola, habrá que esperar hasta 2014, a las nuevas perspectivas financieras, para que la potencial liberalización del comercio de productos agroalimentarios se comience a producir. Por otro lado, no hay un consenso sobre la reforma de las instituciones internacionales –comenzando por la de las Naciones Unidas, y menos sobre el FMI, a pesar de la unanimidad sobre su necesidad– y tampoco sobre otros asuntos que marcarán algunos contenidos de las relaciones internacionales como el cambio climático, la diversificación de las fuentes energéticas o las políticas sobre las migraciones internacionales.

Por parte del Mercosur cada vez proliferan más las discrepancias. Así, frente a la capacidad mostrada por Venezuela para atender las necesidades energéticas de Uruguay (el 10 de agosto pasado se firmó el Tratado de Seguridad Energética entre Venezuela y Uruguay), aparecen las discrepancias con Brasil ante la alternativa de

empleo de agrocombustibles y, especialmente, sobre la interpretación del papel del mercado como institución económica.

Por el contrario, parece que las iniciativas de fortalecimiento regional del Mercosur, una vez constituido el Parlamento del Mercosur en mayo de 2007, han rebrotado. No obstante, frente al predominio de los efectos “mercantilistas”<sup>36</sup> mantenidos hasta ahora, se puede estar ante una nueva etapa de profundización en la integración sub-regional, con un cambio significativo hacia aspectos más políticos. No hay que olvidar que en cualquier caso las competencias reconocidas al Parlamento del Mercosur se limitan a declaraciones, recomendaciones y dictámenes, ninguno de ellos de carácter vinculante. Habrá que esperar si las anunciadas elecciones al Parlamento contribuyen a generar confianza en la integración regional o lo contrario.

Pero también hay riesgos de que la integración en el Mercosur se dirija hacia el escenario menos favorable. Resulta sorprendente la banalización de la pertenencia al Mercosur. Tras la admisión de Venezuela, el Gobierno argentino ha invitado a México a formar parte del grupo, sin que se conozcan ni análisis previos ni acuerdos al respecto entre los actuales miembros. Brasil tampoco escapa de esta política de promoción del Mercosur para favorecer sus intereses regionales. Mientras, el Gobierno venezolano ha insinuado su retorno a la CAN si Ecuador acepta incorporarse al ALBA; el conflicto de Argentina con Uruguay por la papelera no pierde virulencia y Paraguay se mantiene a la espera de respuestas a sus demandas de mayor participación política y mayor equilibrio económico dentro del grupo.

Es decir, frente al creciente uso del Mercosur por parte de los miembros más relevantes en su política exterior, no se impulsa ningún acuerdo de contenido profundo a favor del logro de los compromisos básicos de la integración: área de libre comercio interna, unión aduanera frente a terceros y coordinación de las políticas monetarias. Por lo tanto, entre los tres escenarios planteados, además del tendencial, cabe la posibilidad de su debilitamiento (la tercera de las planteadas, la menos favorable a la integración), lo que dejaría obsoleto el Acuerdo Marco Interregional con la UE en sus actuales contenidos económicos y comerciales, quedando la cooperación política como componente sustantivo del mismo.

A pesar de estos riesgos, serán los escenarios tendenciales los más probables. ¿Qué cabe esperar sobre las relaciones Mercosur-UE? En primer lugar, no hay que olvidar que las relaciones entre la UE y los países miembros de Mercosur cuentan

---

36 Expresión de Eduardo Sigal, subsecretario de Integración Económica de la Cancillería argentina.

con compromisos específicos contenidos en los Acuerdos Marco que la UE mantiene con Argentina (1990), Paraguay (1991), Uruguay (1992) y Brasil (1992). Además, recientemente (Lisboa, julio de 2007) ha formalizado la asociación estratégica UE-Brasil. Si desde la propuesta de Acuerdo Interregional UE-Mercosur todas las iniciativas apelan a este acuerdo como ámbito en el que desarrollar las relaciones bilaterales, hay que admitir que la UE está tomando decisiones que tratan de superar mediante compromisos particulares algunas de las dificultades en los avances para la negociación del acuerdo entre grupos. Debe quedar bien claro que por parte de la UE no hay interés en dinamizar el AMI hasta que se desaten los nudos de la Ronda de Doha.

En este sentido, la solución a los puntos conflictivos, sobre todo de carácter comercial, se remite a compromisos en las negociaciones multilaterales mientras que se incorporan aspectos de cooperación empresarial, cooperación en el campo de las energías (particularmente agrocombustibles y energías renovables) y se apuesta por fortalecer las relaciones educativas y culturales como la participación de Brasil en el Programa Erasmus Mundus.

El Acuerdo UE-Brasil ha merecido varias interpretaciones, unas favorables y otras críticas. Las opiniones favorables insisten en la oportunidad de incorporar a Brasil como socio estratégico de la UE, lo que facilitará la posición europea en sus relaciones internacionales, mientras que Brasil contará con el respaldo de la mayor potencia comercial del mundo en el desempeño de su liderazgo entre los países en desarrollo en las negociaciones de Doha e, incluso, ante la reforma de las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales.

Las voces críticas enfatizan los efectos desfavorables que este acuerdo bilateral puede tener sobre la integración regional en América Latina, por las suspicacias que puedan despertar en México y especialmente en el Mercosur. Sobre las primeras solo cabe señalar que México mantiene su propia dinámica regional, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sus propuestas sobre Centroamérica y sus aproximaciones al conjunto de Sudamérica, sin que la UE haya minusvalorado por ello su acuerdo bilateral de asociación.

Ha sido en Argentina donde más suspicacias ha despertado el compromiso con Brasil, pero esto debiera servir para acentuar la importancia de esclarecer las prioridades de la política exterior argentina, tanto en el espacio latinoamericano como con los países europeos. Quizá quepa interpretar el ofrecimiento de adhesión al Mercosur hecho por el presidente argentino a su homólogo mexicano como manifestación de autonomía frente a Brasil, que, obviamente, necesita del acuerdo de éste y de los de-

más socios para ser efectivo. Más relevante es la decisión ante la alternativa de una aproximación mayor a Venezuela o de intensificación de la tradicional con Brasil. Los resultados electorales del 28 de octubre, con la victoria de Cristina Fernández, no han clarificado este asunto.

Pero cabe una interpretación de la asociación estratégica UE-Brasil más positiva para el Mercosur a partir del reconocimiento de la importancia del acuerdo para el país líder del Mercosur y la posibilidad de internalizarlo, es decir, de hacerlo compatible, hacerlo propio, por y en cada uno de los países miembros del Mercosur. Admitir el liderazgo brasileño puede beneficiar a todos de sus resultados. Éste es un reto de los países del Mercosur que podría servir para ayudar a superar algunas de las diferencias internas.

#### **4.6 Los intereses de España y de la Unión Europea**

Los intereses de España no tienen por qué coincidir con los generales de la política exterior de la UE. De hecho, mientras que para España las relaciones con el conjunto de América Latina y en especial con Mercosur son centrales, en el seno de la UE América Latina va perdiendo interés, como se puso claramente de manifiesto en la IV Cumbre Europa-América Latina y el Caribe (Viena, 11 y 12 de mayo de 2006).

No obstante, como también se puso de relieve en la cumbre citada, la UE volvió a insistir en la importancia de estrechar las relaciones sobre la base de acuerdos entre entidades de asociación, la UE y las existentes en el subcontinente americano, especialmente el Mercosur y la CAN. Pero no se llegó a más, la reunión de Viena no produjo resultados significativos ni con el Mercosur ni con el conjunto de la región latinoamericana.

En particular, la declaración final de la reunión ministerial UE-Mercosur destaca que, junto con la satisfacción por los avances en las negociaciones bilaterales, se apele a la importancia de avanzar en la solución de los problemas que afectan a la Ronda de Doha y a la reforma de las Naciones Unidas, sin profundizar en los problemas de las relaciones bilaterales.

Esto no significa que la UE no mantenga interés por el Mercosur. Simplemente que no es un objetivo prioritario, debido, por una parte, a las dificultades que está encontrando la firma del Acuerdo Interregional, y, por otra, al creciente interés que

para la UE tiene el estrechar las relaciones con las potencias emergentes en la economía y la política mundial –China, la India o Rusia–, interés al que no se sustraen las naciones del Mercosur.

Se añade a ello que algunas decisiones económicas de los países del Mercosur, especialmente de Argentina, han creado un clima de desconfianza hacia el grado de estabilidad de las decisiones económicas, con repercusiones en la seguridad jurídica, con claros efectos sobre las inversiones extranjeras y que, además, se ven acompañadas de otras decisiones en países como Bolivia (país asociado) o Venezuela (nuevo miembro del grupo) que en nada contribuyen a mejorar la imagen de la región para el inversor europeo.

Al mismo tiempo, otras regiones solicitan, por otros motivos, la atención de la Unión, especialmente África, que presenta, junto con los persistentes problemas de subdesarrollo, otros como los derivados de las tensiones por los flujos migratorios, o por la necesidad de fijar una estrategia común de suministros energéticos, o por el interés en la disputa por las materias primas con otros países muy activos en la región, especialmente con China.

Como se ha visto con anterioridad, para España sus relaciones comerciales con el conjunto del Mercosur, y especialmente con Argentina y Brasil, tanto desde la perspectiva comercial como del destino de sus inversiones exteriores, tienen mayor importancia que para el conjunto de la UE.

Las inversiones españolas en América Latina, y especialmente en los países del Mercosur, han sido decisivas para la creación de campeones nacionales españoles en la escena internacional, de manera que, aparte de las relaciones históricas, culturales o personales, el Mercosur y sus países miembros deben mantener su carácter prioritario en el conjunto de la acción exterior española.

Igualmente, se ha podido señalar cómo el grado de participación tanto de empresas y actores sociales españoles como de latinoamericanos, y concretamente del Mercosur, en el aprovechamiento de los programas comunitarios justifica el hecho de que España insista en mantener el estrechamiento de las relaciones Europa-Mercosur como uno de los ejes prioritarios de la política de relaciones exteriores de la UE.

## 5. Orientaciones para la política española y comunitaria

La acción exterior española se encuadra en los compromisos adquiridos en el seno de la UE y sus propios acuerdos internacionales. En este sentido, España participa de los compromisos con el Mercosur y sus países en una doble dirección: comunitaria y bilateral nacional.

Obviamente, una condición necesaria para lo anterior es el mantenimiento del interés de la UE en fortalecer el Mercosur y sus relaciones interregionales. ¿Es así? Los argumentos que facilitaron la propuesta de asociación interregional no han perdido su vigencia. La UE sigue considerando al Mercosur un aliado no solamente en aspectos económicos, sino en otros ámbitos en los que actuar conjuntamente. Así, a los temas que resolver en el escenario internacional, como la Ronda de Doha, la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional, o incluso la reforma del sistema de Naciones Unidas, hay que añadir otros, como la sostenibilidad ambiental, la consolidación de los sistemas democráticos y la regulación de las migraciones internacionales. Sobre estos objetivos es posible avanzar con voluntad política, a partir del reconocimiento mutuo de las capacidades de cada una de las partes, comprometiéndose a crear las condiciones para superar las discrepancias.

Es decir, la política exterior de España en relación con el Mercosur no puede tener sino una sola orientación: contribuir a fortalecer las relaciones de la UE con el Mercosur y sus países miembros a partir de los propios intereses españoles, para la cual se hacen una serie de propuestas que se detallan a continuación.

Las propuestas se van a establecer en un doble plano; por un lado, las propuestas que potencien los actuales acuerdos y, por otro lado, otras nuevas en el plano de lo deseable.

## 5.1 Propuestas que potencien los actuales acuerdos

Las relaciones de la UE con el Mercosur tienen ya un largo recorrido que se debe aprovechar. En la actualidad, los compromisos generales de la UE con los países del Mercosur son los derivados de la condición de miembros de la OMC, esto es, la liberalización gradual de los intercambios, la garantía de las inversiones, el respeto a la propiedad intelectual y la liberalización de los servicios ligados al comercio. En este contexto se inscriben las ventajas unilaterales concedidas por la UE a países en desarrollo mediante su Sistema de Preferencias Generalizadas<sup>37</sup>, del que se benefician los países del Mercosur, con algunas excepciones sectoriales para Brasil.

Por otro lado, se han mencionado los acuerdos bilaterales entre la UE y cada uno de los países del Mercosur, a los que se ha añadido el reciente acuerdo de asociación estratégica con Brasil. España también tiene suscritos Tratados de cooperación y amistad con Argentina, Brasil, Uruguay y diversos acuerdos con Paraguay. En conjunto, se puede decir que tanto los temas culturales como los relativos a la cooperación económica, empresarial, la protección de inversiones, la doble imposición y el estrechamiento de las relaciones científicas están incluidos en estos acuerdos. Además, las relaciones políticas se ven fortalecidas a través de las cumbres iberoamericanas.

- **Primera propuesta: profundizar en el aprovechamiento de los compromisos ya adquiridos en los acuerdos tanto españoles como de la Unión Europea**

El tejido empresarial de la UE y, especialmente de España, Portugal e Italia, se caracterizan por la importancia de las pequeñas y medianas empresas. A fin de fortalecer estas estructuras, la UE ha puesto en marcha programas específicos para sus empresas. Conscientes de la contribución de las pymes en el desarrollo, la UE ha fomentado la cooperación económica con los países en desarrollo para fortalecerlas, de lo que se han beneficiado los países del Mercosur. A partir de la experiencia reconocida por los resultados de las evaluaciones correspondientes, es pertinente combinar ambas experiencias, la europea y la de la cooperación internacional, e incorporar las pymes más dinámicas a programas específicos europeos, favoreciendo la coopera-

---

37 Reglamento (CE) nº 980 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas. Diario Oficial de la Unión Europea, 30/6/2005.



ción interempresarial, es decir, la participación de las empresas del Mercosur en los programas de I+D, en acciones de formación, etc., previstas hasta la fecha para las empresas europeas.

- **Segunda propuesta: abrir los programas de la Unión Europea para las pymes a la participación de empresas del Mercosur**

Como se ha dicho, la política española se debe inscribir en la política comunitaria, de manera que una prioridad debe ser que la UE no debilite su interés por estrechar sus relaciones con el Mercosur. Por este motivo es importante que España lidere las iniciativas anteriores. España cuenta con intereses particulares de tipo económico, comercial, de inversiones, y ha demostrado una elevada capacidad de participación y aprovechamiento de los programas comunitarios hacia América Latina (Urbal, @lis, Alban, Alure) y del conjunto de la cooperación económica UE-Mercosur y sus países miembros. La mejora en la eficacia y eficiencia de estos programas debe ser un objetivo de la acción española, como mejor argumento de defensa ante las diferencias que puedan aparecer en el seno de la Unión sobre su continuidad.

- **Tercera propuesta: España debe intensificar y mejorar la calidad de su participación en los programas europeos hacia América Latina y, especialmente, en su aplicación en los países del Mercosur**

Los países de la UE están revisando sus sistemas educativos y, en la educación superior, se está creando un espacio educativo europeo. Simultáneamente, hay unanimidad en la valoración de la importancia de la educación en cualquier estrategia de desarrollo económico y social, así como para la consolidación de los sistemas democráticos. Pues bien, los países del Mercosur presentan condiciones óptimas para participar en los programas europeos, como el Erasmus Mundus, que habría que completar con acciones sobre la formación de grado y la intensificación de la cooperación educativa en todos sus niveles.

- **Cuarta propuesta: priorizar la participación de estudiantes del Mercosur en el Erasmus Mundus e impulsar la cooperación en el conjunto de niveles educativos**

Facilitar los movimientos de las personas está estrechamente unido a las dos propuestas anteriores. El mantenimiento de las restricciones mediante la exigencia de visado y otros a los ciudadanos latinoamericanos está afectando negativamente a la eficacia y eficiencia de algunos programas, sean de cooperación técnica, culturales, de movili-



dad de empresarios, de investigadores, de estudiantes de posgrado, etc. Se debe facilitar la movilidad por estos motivos, haciéndola compatible con la confusa e incompleta política inmigratoria de la UE. Las normas sobre ciudadanía española no coinciden con las de otros países miembros, sin que tenga justificación la espera a una decisión común, que no se vislumbra a medio plazo.

- **Quinta propuesta: España debe acometer una política sobre movilidad de personas que facilite la participación de los ciudadanos latinoamericanos en los programas e iniciativas de la Unión Europea y otros españoles, a la espera de decisiones comunes en el seno de la Unión sobre este asunto**

## 5.2 Nuevas propuestas para el futuro

Tras la propuesta de Acuerdo Interregional UE-Mercosur y el tiempo transcurrido desde 1995, la cuestión previa que hay que responder es: ¿sigue siendo válida? Si se atiende a lo expresado en la reunión ministerial UE-Mercosur de Viena, la respuesta no puede ser sino afirmativa. La UE, como ya se ha dicho, sigue valorando las posibilidades de la cooperación con Mercosur desde una perspectiva político-estratégica, como socio en las negociaciones multilaterales, económicas e institucionales, y también para el diseño de políticas compartidas en temas como la sostenibilidad, el cambio climático, la diversificación energética, la consolidación de la democracia o la universalización de los derechos humanos.

Sin embargo, las sucesivas negociaciones desde 1995 hasta la fecha no han arrojado resultados concretos. Como se ha recordado, los países del Mercosur exigen a la UE la liberalización del comercio de productos agrarios y, por su lado, la UE plantea al Mercosur más liberalización del comercio de manufacturas y de servicios, y un mayor compromiso en la apertura de compras públicas, así como con el respeto a la propiedad intelectual. La disputa no es, pues, particular entre estos grupos sino que viene a coincidir con las discrepancias manifestadas en la Ronda de Doha entre los países desarrollados y los países en desarrollo (los “temas de Singapur”: inversiones, competencia, transparencia en la contratación pública y facilitación del comercio). La UE puede mantener la situación como está, tratando de que el acuerdo de asociación estratégica con Brasil no afecte negativamente a las relaciones con los demás países del Mercosur, tratando de resolver la parálisis de Doha en un contexto multilateral, compartiendo cada grupo las posiciones correspondientes a su nivel de desarrollo. Se consolidaría el escenario tendencial.

Pero cabe otra alternativa. Aceptando que carece de sentido insistir en buscar soluciones en las negociaciones interregionales a problemas en los que habrán de intervenir otros afectados (los EE UU y Japón, por un lado, y, por otro, el resto de países en desarrollo), la importancia de las relaciones económicas, de las inversiones y de los programas de cooperación entre los dos grupos debieran facilitar el logro de consensos dado el reiterado interés político estratégico de la cooperación UE-Mercosur.

Un resultado directo sería el impulso de las negociaciones del Acuerdo Interregional hasta el logro de una solución satisfactoria. Además, se estaría trabajando de forma conjunta hacia el escenario más favorable con resultados positivos tanto para la integración del Mercosur como para el fortalecimiento de la política exterior común europea.

- **Sexta propuesta: crear las condiciones para que la Ronda de Doha mantenga su programa de negociaciones, así como para acordar propuestas conjuntas Unión Europea-Mercosur que contribuyan a solucionar los problemas pendientes**

No debe haber obstáculos para abordar el establecimiento de acuerdos y compromisos en campos como la biodiversidad, el cambio climático y el desarrollo sostenible. La evidencia de que estos problemas no son particulares, sino radicalmente globales, debe contribuir a la elaboración de propuestas conjuntas que, de ser presentadas por un amplio grupo de naciones con un elevado grado de diferencias económicas y tecnológicas, deberían ser más fácilmente aceptadas en el conjunto de la comunidad internacional.

- **Séptima propuesta: negociar y defender iniciativas conjuntas en los foros internacionales sobre biodiversidad, medio ambiente y cambio climático**

Uno de los campos en los que la colaboración es factible, si bien existe el escollo de la reclamación argentina sobre las Islas Malvinas, es el relacionado con la explotación conjunta de los recursos pesqueros del Atlántico Sur. Hay que evitar contaminar este acuerdo con otros relacionados, no solamente con la disputa sobre dicha soberanía, sino con otros intereses económicos con los que en ocasiones se han mezclado, como los relacionados con la explotación de yacimientos petrolíferos marinos o con intereses sobre el Antártico.

El Acuerdo debe ser entre grupos, así se promovería una acción común en el Mercosur que podría contribuir al surgimiento de una política común entre sus Estados

miembros. Esta iniciativa, dado su carácter multilateral, podría compensar intereses diversos entre los países, tanto europeos como sudamericanos.

El hecho de que Paraguay no tenga acceso marítimo puede suponer en este acuerdo una oportunidad de compensación, dado que no podría ser excluido de los incentivos económicos que necesariamente conllevaría el acuerdo, lo que facilitaría la visualización de un beneficio por su participación en el esquema subregional y contribuir de esta manera a satisfacer su descontento.

- **Octava propuesta: acordar un marco de cooperación Unión Europea-Mercosur sobre la explotación de los recursos pesqueros del Atlántico Sur**

La integración europea contó desde sus primeros momentos con el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Otros esquemas de integración regional, como el Mercado Común Centroamericano, la CAN o el CARICOM cuentan con instituciones financieras especializadas en la financiación de sus respectivos procesos de integración —el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)—. En junio de 2007, por iniciativa de Venezuela, se ha constituido el Banco del Sur con la ambición de servir a los países sudamericanos con su política de contrapunto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo que le limita como instrumento de integración regional y sin que se pueda esperar que venga a cubrir el vacío de una institución financiera propia del Mercosur.

La UE debiera contribuir a la creación de un Banco del Mercosur, con apoyo técnico, de capacitación e, incluso, con su participación en su capital social, como ya hiciera con motivo del desplome del mundo soviético y la creación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). La construcción de las infraestructuras es un campo de difícil controversia sobre el que el banco propuesto podría fundamentar sus primeras actividades.

- **Novena propuesta: la Unión Europea debe contribuir a la creación del Banco del Mercosur orientado a fortalecer la integración de esta región**

La experiencia de Eurosocial debe servir para la mejora en la formulación de estrategias coordinadas entre diferentes instituciones internacionales. El hecho de que dos instituciones españolas sean responsables de dos áreas de actuación (Instituto de Estudios Fiscales y Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIAPP) ofrece una oportunidad que España no debe desaprovechar para liderar las propuestas hacia Mercosur en materia de desarrollo social.

En el ámbito del Mercosur se han dado los primeros pasos de una política de cohesión económica y social a través de la creación del FOCEM. Esta decisión abre las puertas a una política comunitaria mediante la constitución de fondos cuya aplicación pueda estar sujeta al logro de objetivos concretos, como la superación de las asimetrías en el desarrollo entre los países y provincias del esquema de integración, generar tejido empresarial, establecer cadenas productivas, financiar infraestructuras estratégicas y promover el desarrollo social, particularmente en los ámbitos de la educación y salud.

- **Décima propuesta: España debe defender en la Unión Europea la institucionalización de fondos de cohesión específicos para la financiación de acciones de desarrollo económico y social en el Mercosur, que complementen las acciones económicas y financieras actuales tanto de la Unión Europea como del FOCEM, apelando incluso a la cooperación internacional y a la participación de otros países desarrollados en su financiación**

En definitiva, se trata de que desde España se mejore la cooperación existente con el Mercosur manteniendo los compromisos dentro de la UE, siendo coherente de esta manera con su apuesta por el fortalecimiento de la PESC de la Unión. Otras alternativas, como el lanzamiento de iniciativas nacionales, podrían ser incompatibles con el reiterado compromiso español por fortalecer la política exterior común de la UE, que, además de poder ocasionar conflictos con los socios comunitarios, podría afectar negativamente a su interés por el Mercosur.

# Índice de Tablas y Gráficos

## Tablas

Tabla 1. Etapas en el proceso de integración del Mercosur (1991-2007) .....	17
Tabla 2. Acuerdos energéticos recogidos bajo la iniciativa Petrosur .....	32
Tabla 3. El Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (AMI) entre el Mercosur, la UE y sus respectivos Estados miembros .....	41
Tabla 4. Inversión europea directa en América Latina (En millones de euros y porcentajes) .....	46
Tabla 5. <i>Stock</i> de inversión extranjera de los países de la UE, 2004 (En millones de euros y porcentajes) .....	47
Tabla 6. Cooperación de la Unión Europea con el Mercosur 2000-2006 .....	47
Tabla 7. Principales multinacionales extranjeras en América Latina, 2006 (En millones de dólares) .....	55
Tabla 8. Flujos de la cooperación española recibidos por los países del Mercosur, 2002-2005 (en Euros) .....	59
Tabla 9. Escenarios de evolución del Mercosur .....	71

Tabla 10. Escenarios sobre el futuro de la política exterior común de la Unión Europea .....	76
--	----

## Gráficos

Gráfico 1. Evolución del tipo de cambio efectivo real bilateral: peso argentino/real brasileño .....	19
Gráfico 2. Lógica distributiva del FOCEM. Recursos aportados y recibidos por los países del Mercosur (En millones de dólares) .....	27
Gráfico 3. Articulación del mercado energético regional .....	30
Gráfico 4. Red de gasoductos de exportación .....	33
Gráfico 5. Perspectiva europea: importancia para la UE de sus exportaciones al Mercosur (En porcentajes sobre el total de las exportaciones extracomunitarias de la UE) .....	43
Gráfico 6. Perspectiva europea: importancia para la UE de sus importaciones procedentes del Mercosur (En porcentajes sobre el total de las importaciones extracomunitarias de la UE) .....	43
Gráfico 7. Perspectiva desde los países del Mercosur: peso de las exportaciones con destino a la UE para los países del Mercosur (En porcentajes sobre las exportaciones de cada uno de los países) .....	44
Gráfico 8. Perspectiva desde los países del Mercosur: peso de las importaciones con destino a la UE para los países del Mercosur (En porcentajes sobre las importaciones de cada uno de los países) .....	44
Gráfico 9. La inversión europea y española recibida en los países del Mercosur (En porcentaje) .....	45
Gráfico 10. Comercio exterior de España con América Latina y el Mercosur (En porcentajes sobre el total del comercio exterior español) .....	51
Gráfico 11. Exportaciones españolas hacia los países del Mercosur (En porcentaje sobre el total de las exportaciones españolas hacia el Mercosur) .....	51

Gráfico 12. Importaciones españolas de los países del Mercosur (En porcentaje sobre el total de las importaciones españolas del Mercosur) .....	52
Gráfico 13. Exportaciones españolas hacia el Mercosur, 1996-2006 (En porcentajes sobre el acumulado en el periodo) .....	52
Gráfico 14. Importaciones españolas del Mercosur, 1996-2006 (En porcentajes sobre el acumulado en el periodo) .....	53
Gráfico 15. España: inversión bruta española en el exterior (En millones de euros) .....	54
Gráfico 16. Inversión directa española en el Mercosur por sectores (En porcentajes sobre el total de la inversión en el Mercosur) .....	56
Gráfico 17. Ayuda bilateral oficial neta al desarrollo, de España a los países del Mercosur (En porcentaje sobre el total) .....	58
Gráfico 18. Ayuda bilateral oficial neta al desarrollo, de España a los países del Mercosur, 2001-2005 (En euros) .....	58

# Bibliografía

- Bouzas, R., y Fanelli, J. M. (2002), Mercosur: Integración y crecimiento, Buenos Aires, Altamira y Fundación Osde.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005), La inversión extranjera en América Latina y el Caribe: informe 2004, Naciones Unidas, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cienfuegos Mateo, M. (2006), La asociación estratégica entre la UE y el Mercosur, en la encrucijada, Barcelona, Documentos CIDOB, serie América Latina, nº 15, noviembre de 2006.
- Comisión Europea (2002), Unión Europea-Mercosur: una asociación para el futuro. Montevideo, Uruguay, 2002.
- Costa Lima, M. (2001), O lugar da América do Sul na nova ordem mundial, Sao Paulo, Cortez Editora.
- Durán Lima, J., y Maldonado, R. (2005), América Latina y el Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones. Serie Comercio Internacional, nº 62, diciembre de 2005, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- García de la Cruz, J. M. (2000): La ampliación comercial del Mercosur: América y Europa. En Laredo, I. (coord.): Estado, mercado y sociedad en el Mercosur, Vol. VII. Rosario (Argentina), Editora de la Universidad Nacional de Rosario, págs. 141-79.
- García de la Cruz, J.M. (2007), Memorando Opex nº 58/2007: El Banco del Sur: Oportunidades y futuro. Fundación Alternativas.
- Gayo, D. (2004), Sector público, integración y desarrollo en el Mercosur. Madrid, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Autónoma de Madrid.
- Ginesta, J.(1999), El Mercosur y su contexto regional e internacional. Rio Grande do Sul, Editora de Universidade, Universidad Federal do Rio Grande do Sul.



## La viabilidad del Mercosur: Escenarios y prioridades para España

- Grien, R. (1994), La integración económica como alternativa inédita para América Latina. México, Fondo de Cultura Económica.
- INTAL-Instituto para la Integración Latinoamericana, BID-Banco Interamericano de Desarrollo (2006 y 2007), Informe Mercosur, n° 10 y 11. Buenos Aires.
- INTAL-Instituto para la Integración Latinoamericana, BID-Banco Interamericano de Desarrollo (2007), Revista Integración y Comercio, núm. 26, especial Nuevo Regionalismo, enero-junio.
- Laredo I. (1994-2002), Estado mercado y sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización, Volúmenes I a VIII, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- Naranjo, F. (2006, dic.), Política exterior e integración: oportunidades y desafíos, Documento presentado en el Seminario Internacional Paradojas de la integración en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL-FLACSO-Fundación Carolina.
- Morgante, M. A. (2001), Liberalización del comercio internacional y regionalización económica: Argentina y Mercosur, La Plata, Ediciones Al Margen.
- Rojas Aravena, F, y Altmann, J. (2006, dic.), Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Documento presentado en el Seminario Internacional: Paradojas de la integración en América Latina. CEPAL-FLACSO-Fundación Carolina.
- Ruiz-Caro, A. (2006), Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Serie Recursos Naturales, n° 106. CEPAL, Naciones Unidas. Abril de 2006.

# Anexos

## **Anexo 1. El régimen de adecuación final (RAF) a la zona de libre comercio del Mercosur**

La aprobación de un régimen de adecuación final para establecer un programa adicional de desgravación arancelaria y completar la zona de libre comercio en la región fue necesario tanto para los productos que se hallaban en las listas nacionales de excepciones al programa de liberación comercial a 31 de diciembre de 1994, como para los que se encontraban en régimen de salvaguardia comunicada a otro país miembro hasta el 5 de agosto de 1994. El número de partidas que se incorporaron a este régimen especial y transitorio de consolidación de la zona de libre comercio en el Mercosur fue de 222 para Argentina, 29 para Brasil, 436 para Paraguay y 942 para Uruguay. Los principales sectores afectados en Argentina fueron los productos siderúrgicos (56% del total de las partidas incluidas en el RAF), los textiles y calzados (25%) y el papel (10%); en Brasil, los textiles (50% del total) y los productos del caucho (38%); en Paraguay, los textiles y calzados (58% del total), los productos alimenticios (12%), el papel (4%) y los siderúrgicos (4%); y, en Uruguay, los productos textiles y calzados (23% del total), los alimenticios (10%), los químicos (11%) y los siderúrgicos (8%).

## **Anexo 2. El arancel exterior común (AEC) del Mercosur**

El AEC engloba casi el 88% de las partidas arancelarias de la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías (8.500 productos),

con once tramos arancelarios que varían del 0% al 20% y una tasa promedio del 11,3%, que de forma particularizada engloba un arancel promedio del 6,3% para los materiales básicos, del 9,1% para los insumos y bienes semimanufacturados, y del 12,5% para los productos elaborados. El 12% del universo arancelario excluido del AEC engloba tres ámbitos: los sectores transitoriamente excluidos (automóviles y azúcar); tres grupos de productos (los bienes de capital, los productos informáticos y el sector de las telecomunicaciones) debido a la voluntad de Brasil de mantener una mayor protección a esos tres sectores productivos; y los productos incluidos en las listas nacionales de excepción del AEC. De esta manera, respecto a los bienes de capital se da una convergencia en la tarifa arancelaria ascendente para Argentina, Paraguay y Uruguay, y descendente para Brasil (con arancel del 30%) para llegar a un arancel común del 14%, por su parte, para los productos informáticos. En el sector de las telecomunicaciones, la convergencia hacia un arancel del 16% resulta ascendente para Argentina, Paraguay y Uruguay y descendente para Brasil (con arancel del 30%).

Cabe señalar que, tras el rechazo de la OMC en 1997 para que Argentina aplicara su “tasa estadística” del 3% a sus importaciones, este país acordó junto con Brasil, que se sumó a la medida, aumentar dicho arancel en tres puntos porcentuales por tres años, por lo que el AEC pasó a tener, de forma transitoria, un máximo del 23% y un promedio del 18% hasta el 31 de diciembre del 2000. Pese a que Paraguay y Uruguay inicialmente se resistieron a aplicar esta medida proteccionista, tras la cumbre del Consejo Mercado Común (CMC) de diciembre de 1997 obtuvieron la autorización para aplicar libremente este aumento arancelario “de acuerdo con sus necesidades” (Decisión n° 15/97).

Adicionalmente a la aprobación del AEC, se establecieron unas listas de excepciones al AEC que se fijaron en 300 partidas arancelarias para Argentina, Brasil y Uruguay y 399 para Paraguay. Estas excepciones que protegen a los sectores químico, petroquímico y siderúrgico (entre otros) se han mantenido hasta el 1 de enero de 2001 para Argentina, Brasil y Uruguay y hasta el 1 de enero de 2006 para Paraguay. A su vez, para la reexportación de estos productos excluidos temporalmente del AEC hacia otros países del Mercosur se establecen criterios específicos respecto al régimen de origen en el área de integración.

Junto con estas excepciones acordadas originalmente para la puesta en marcha del AEC, existen otras excepciones vigentes que dificultan la libre circulación de bienes intra-Mercosur y generan distorsiones en la competencia entre los países miembros a través de divergencias en sus estructuras de protección comercial efectiva. Las principales se centran en tres aspectos: la aprobación de reducciones arancelarias; la vigen-

cia de acuerdos preferenciales bilaterales y la existencia de regímenes especiales de importación. Además, en junio de 1996 se estableció la posibilidad de que la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) aprobara reducciones arancelarias como mecanismo para cubrir posibles problemas de abastecimiento para un máximo de 20 productos por país, con un límite cuantitativo y una validez máxima de un año<sup>38</sup>. Por su parte, la vigencia de acuerdos comerciales preferenciales bilaterales entre los países del Mercosur y el resto de países de la ALADI posibilita que los productos intercambiados en el marco de estos acuerdos estén sujetos a un régimen de origen menos exigente que el existente en el Mercosur. Ejemplos de esta particularidad son los acuerdos de integración comercial del CAUCE (Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica) y el PEC (Protocolo de Expansión Comercial, entre Uruguay y Brasil), vigentes en la actualidad y cuya ratificación fue previa al Tratado de Asunción. Así, hasta el año 2001 Uruguay se beneficia de las condiciones de acceso antes existentes para la entrada de sus productos en el mercado argentino y brasileño, pudiendo aplicar el régimen de origen establecido en el CAUCE y en el PEC, que le resulta más beneficioso al permitirse que en la elaboración de los productos uruguayos haya hasta un 50% de insumos extra-Mercosur.

### Anexo 3. Cuadros estadísticos

#### Anexo 3.1 Conflictos comerciales y de inversión de los países del Mercosur

**Tabla A. Denuncias de los países del Mercosur ante el sistema de controversias del Mercosur**

País demandante	1995-1998	1999-2002	2003-2007	Total
Argentina	178	45	24	247
Brasil	80	84	17	181
Paraguay	36	26	18	80
Uruguay	34	20	12	66
<b>Total</b>	<b>328</b>	<b>175</b>	<b>71</b>	<b>574</b>

Fuente: Elaboración propia sobre las informaciones de la base de datos de solución de controversias de la CEPAL, a 5 de septiembre de 2007.

38 Este mecanismo restrictivo de excepciones al AEC es bastante ágil, al no precisar de la ratificación del Grupo Mercado Común (GMC). Los cuatro países del Mercosur han utilizado esta posibilidad para un número reducido de productos, si bien Brasil es el país que más veces ha hecho uso de esta posibilidad. A su vez, cabe destacar la autorización extraordinaria que el GMC concedió a Brasil para que incluyera entre sus excepciones al AEC 18 partidas con aranceles superiores al AEC (desde el 22% al 56%), como consecuencia de las presiones proteccionistas que tuvo este Gobierno ante el agravamiento del déficit comercial.

**Tabla B. Denuncias de los países del Mercosur ante el sistema de controversias de la OMC 1995-2007**

País reclamante	País reclamado			Total
	Países del Mercosur	UE	Otros	
Argentina	1	3	10	14
Brasil	2	6	15	23
Paraguay	0	0	0	0
Uruguay	0	1	0	1
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>38</b>

Fuente: Elaboración propia sobre las informaciones de la base de datos de solución de controversias de la CEPAL, a 5 de septiembre de 2007.

**Tabla C. Denuncias de la Unión Europea ante el sistema de controversias de la OMC 1995-2007**

País denunciado	Número de denuncias
Argentina	7
Brasil	4
Paraguay	0
Uruguay	0
Otros	65
<b>Total</b>	<b>76</b>

Fuente: Elaboración propia sobre las informaciones de la base de datos de solución de controversias de la CEPAL, a 5 de septiembre de 2007.

**Tabla D. Conflictos llevados al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)**

	Conflictos resueltos	Conflictos pendientes de resolución
Argentina	10	32
Paraguay	1	1
Venezuela	3	4
Otros	120	79
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>116</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la información ofrecida por CIADI del Banco Mundial a fecha de 5 de septiembre de 2007.

## Anexo 3.2 Datos macroeconómicos de los países del Mercosur

**Tabla A. Tasas de variación del producto interior bruto**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	-1,8	10,6	9,6	5,7	5,8	-2,8	5,5	8,1	3,9	-3,4	-0,8	-4,4	-10,9	8,8	9,0	9,2	8,5
Brasil	-4,4	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,7	3,3	0,1	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5	4,9	2,3	2,8
Paraguay	3,1	2,5	3,4	3,9	3,7	5,5	0,4	3,0	0,6	-1,5	-3,3	2,1	-	3,8	4,1	2,9	4,0
Uruguay	0,3	3,5	7,9	2,7	7,3	-1,4	5,6	5,0	4,5	-2,8	-1,4	-3,4	-11,0	2,2	11,8	6,6	7,5
Venezuela	6,5	9,7	6,1	0,3	-2,3	4,0	-0,2	6,4	0,3	-6,0	3,7	3,4	-8,9	-	-	-	-

Fuente: CEPAL.

**Tabla B. Tasas de variación del producto interior bruto por habitante**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	-3,2	9,1	8,1	4,3	4,5	-4,0	4,3	6,9	2,7	-4,4	-1,8	-5,4	-11,7	7,8	8,0	8,1	7,4
Brasil	-6,1	-0,7	-2,1	3,3	4,2	2,6	1,1	1,7	-1,4	-0,7	2,8	-0,2	0,5	-0,9	3,4	0,9	1,4
Paraguay	0,1	-0,4	0,6	1,2	1,0	2,7	-2,2	0,3	-2,0	-4,0	-5,8	-0,5	-2,5	1,3	1,6	0,5	1,6
Uruguay	-0,4	2,8	7,2	1,9	6,5	-2,2	4,8	4,3	3,8	-3,6	-2,2	-4,1	-11,7	1,5	11,0	5,9	6,8
Venezuela	3,9	7,2	3,7	-1,9	-4,4	1,8	-2,2	4,3	-1,6	-7,8	1,8	1,5	-10,5	-9,3	15,8	7,5	8,2

Fuente: CEPAL.

**Tabla C. Producto interior bruto por habitante. Precios constantes en dólares 2000**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	5.833	6.362	6.880	7.179	7.502	7.199	7.507	8.023	8.239	7.874	7.730	7.315	6.456	6.961	7.518	8.131	8.733
Brasil	3.349	3.327	3.256	3.363	3.506	3.598	3.621	3.688	3.632	3.589	3.689	3.682	3.727	3.715	3.872	3.930	4.021
Paraguay	1.400	1.398	1.411	1.431	1.449	1.493	1.465	1.476	1.453	1.402	1.327	1.327	1.300	1.324	1.352	1.365	1.396
Uruguay	4.802	4.939	5.292	5.391	5.744	5.622	5.896	6.151	6.389	6.174	6.061	5.845	5.200	5.317	5.949	6.341	6.770
Venezuela	4.828	5.175	5.366	5.264	5.031	5.122	5.008	5.222	5.136	4.738	4.822	4.894	4.381	3.970	4.615	5.005	5.430

Fuente: CEPAL.

**Tabla D. Variaciones del índice de precios al consumidor: nivel general**

País	Cobertura	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	CF y Gran BsAs	2.314	171,7	24,9	10,6	4,2	3,4	0,2	0,5	0,7	-1,2	-0,9	-1,1	25,9	13,4	4,4	9,6	10,9
Brasil	Brasil	2.862,4	429,9	981,8	1.936,3	2.111,6	66	15,4	6,1	3,7	4,9	7,6	6,8	8,5	14,7	6,6	6,9	4,2
Paraguay	Asunción	38,2	24,2	15,2	18,2	20,6	13,4	9,8	7,0	11,6	6,8	9,0	7,3	10,5	14,2	4,3	6,8	9,6
Uruguay	Montevideo	112,5	102	68,5	54,1	44,7	42,2	28,3	19,8	10,8	2,6	4,8	4,4	14,0	19,4	9,2	4,7	6,4
Venezuela	Caracas	40,7	34,2	31,4	38,1	60,8	59,9	99,9	50,1	35,7	23,6	16,2	12,5	22,4	31,1	21,7	16,0	12,6

Fuente: CEPAL.

**Tabla E. Grado de apertura de la economía, a precios corrientes**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina	16,9	15,6	16,8	16,2	18,2	19,7	21,5	23,3	23,3	21,3	22,4	21,7	40,5	39,2	43,4	44,3
Brasil	15,2	16,6	19,3	19,6	18,7	17,2	15,9	17,4	17,0	22,1	22,8	27,4	28,9	29,1	31,4	29,2
Paraguay	89,2	83,6	83,1	110,6	121,4	130,7	112,4	102,9	110,0	83,3	86,9	79,2	91,7	98,8	96,0	99,0
Uruguay	41,6	38,6	40,1	38,7	40,1	38,1	39,5	41,1	40,4	37,3	40,3	38,5	42,0	50,6	59,4	57,3
Venezuela	61,0	58,7	56,3	55,1	54,1	49,9	59,1	51,2	43,6	42,1	47,9	42,1	48,6	50,8	56,3	62,3

Fuente: CEPAL.

**Tabla F. Evolución de los tipos de cambio de las monedas de Argentina y Brasil**

Fecha	TCER peso argentino (A)	TCER real brasileño (B)	Relación A/B	Índice relación A/B
01/01/1994	96,99	119,45	0,81	100,00
01/01/1995	90,89	133,97	0,68	83,55
01/01/1996	87,14	136,64	0,64	78,54
01/01/1997	87,08	140,41	0,62	76,38
01/01/1998	93,31	146,71	0,64	78,33
01/01/1999	97,14	104,97	0,93	113,97
01/01/2000	99,32	96,90	1,02	126,23
01/01/2001	100,13	96,73	1,04	127,49
01/01/2002	65,64	90,56	0,72	89,27
01/01/2003	45,73	67,72	0,68	83,17
01/01/2004	45,73	79,60	0,57	70,75
01/01/2005	44,92	86,46	0,52	63,99
01/01/2006	45,39	107,43	0,42	52,03
01/01/2007	46,48	111,81	0,42	51,20

TCER: Tipo de cambio efectivo real. Es el tipo de cambio con el dólar ponderado con los intercambios exteriores y ajustado por la inflación.

Fuente: Banco de Pagos Internacionales.

### Anexo 3.3 Comercio entre la UE y los países del Mercosur

**Tabla A. Exportaciones de la UE-25 a los países del Mercosur (Millones de euros)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Total Mundo</b>	1.573.637	1.695.247	1.886.250	1.992.347	2.211.479	2.655.497	2.756.090	2.789.340	2.783.632	3.024.547	3.267.616	3.645.112
Intra-UE	990.856	1.062.355	1.163.480	1.254.488	1.413.876	1.669.965	1.729.053	1.749.704	1.754.688	1.897.079	2.020.514	2.274.894
Extra-UE	516.621	559.952	646.322	647.802	693.063	863.399	901.551	910.035	889.882	976.689	1.077.578	1.183.984
Mercosur	16.806	18.225	22.875	24.087	21.387	23.768	24.284	18.284	15.369	18.152	20.436	23.132
Argentina	4.558	5.756	7.170	7.541	6.349	6.123	5.023	2.133	2.630	3.627	3.988	4.781
Brasil	11.328	11.466	14.477	15.316	13.990	16.510	18.268	15.508	12.208	13.962	15.832	17.373
Paraguay	280	319	356	335	265	272	245	183	139	154	166	173
Uruguay	640	683	872	894	783	862	749	459	391	410	449	805

Fuente: Eurostat.

**Tabla B. Importaciones de la UE-25 de los países del Mercosur (Millones de euros)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Total Mundo</b>	1.499.817	1.602.708	1.782.888	1.917.684	2.199.625	2.713.901	2.746.751	2.719.733	2.752.603	3.020.563	3.320.412	3.753.929
Intra-UE	947.145	1.009.970	1.099.236	1.199.299	1.371.980	1.620.717	1.662.887	1.672.511	1.701.297	1.868.202	2.009.223	2.261.614
Extra-UE	502.881	536.436	621.019	648.832	751.150	1.003.649	992.434	951.343	951.394	1.046.232	1.199.434	1.369.956
Mercosur	15.017	14.830	17.050	18.069	19.595	24.798	26.076	25.425	26.168	28.797	31.322	35.235
Argentina	3.704	3.865	3.830	4.154	4.888	5.576	5.754	6.366	6.186	6.188	6.403	7.267
Brasil	10.805	10.414	12.540	13.186	14.040	18.613	19.542	18.298	19.076	21.659	24.041	26.967
Paraguay	164	144	184	286	186	171	274	155	291	316	270	300
Uruguay	344	409	495	444	481	439	506	606	614	635	607	700

Fuente: Eurostat.

### Anexo 3.4 Comercio de mercancías, inversión y cooperación al desarrollo entre España y los países del Mercosur

**Tabla A. Exportaciones españolas hacia los países del Mercosur (Millones de euros)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Total Mundo</b>	69.962	78.212	93.419	99.849	104.789	124.177	129.771	133.268	138.119	146.925	155.005	169.872
UE-25	51.425	57.245	67.768	73.600	77.904	90.898	96.595	99.094	103.485	108.591	111.323	119.502
América Latina	3.611	4.219	5.650	6.368	6.084	7.023	7.416	6.780	6.109	6.356	7.064	8.322
Mercosur	1.528	1.911	2.476	2.572	2.424	2.382	2.275	1.453	1.405	1.606	1.574	1.748
Venezuela	197	185	262	352	288	433	550	616	318	382	463	521
Brasil	652	735	1.140	1.228	1.294	1.257	1.363	1.024	879	1.088	1.019	1.109
Paraguay	25	25	39	43	41	28	23	28	24	16	17	16
Uruguay	140	134	155	154	141	151	144	97	76	60	57	79
Argentina	712	1.017	1.143	1.146	949	946	746	304	426	441	481	545

Fuente: Data COMEX. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.



## La viabilidad del Mercosur: Escenarios y prioridades para España

**Tabla B. Importaciones españolas hacia los países del Mercosur (Millones de euros)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Total Mundo</b>	<b>87.142</b>	<b>94.179</b>	<b>109.469</b>	<b>122.856</b>	<b>139.094</b>	<b>169.468</b>	<b>173.210</b>	<b>175.268</b>	<b>185.114</b>	<b>208.411</b>	<b>232.954</b>	<b>259.559</b>
UE-25	58.129	63.291	72.858	84.663	95.213	110.071	113.885	115.706	122.532	134.498	141.876	151.688
América Latina	3.482	3.586	4.345	4.372	4.834	6.353	6.693	6.867	6.662	7.519	9.871	12.169
Mercosur	1.550	1.620	1.854	2.079	2.398	2.655	2.935	2.947	3.273	3.452	3.703	3.917
Venezuela	131	177	243	264	276	499	737	717	297	333	792	1.817
Brasil	849	886	1.106	1.159	1.251	1.324	1.423	1.381	1.676	1.909	2.074	2.130
Paraguay	24	18	21	20	32	60	63	12	53	10	12	44
Uruguay	48	57	71	63	81	90	104	102	94	105	141	126
Argentina	628	660	656	836	1.034	1.180	1.345	1.452	1.451	1.428	1.476	1.617

Fuente: Data COMEX. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

**Tabla C. Inversión española en los países del Mercosur por sectores (Millones de euros)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recursos naturales	3,85	7,86	155,58	5,25	61,39	14.345,91	23,06	15,74	466,32	4,89	6,87	3,21	41,30
Servicios básicos	6,15	140,63	614,02	990,53	3.002,84	6.022,79	10.658,98	1.312,00	992,47	101,61	175,87	947,21	10,55
Servicios financieros	50,67	72,98	466,93	1.895,34	1.763,87	1.068,10	5.724,14	356,04	1.239,47	192,25	247,26	735,01	137,16
Manufacturas	16,01	51,54	93,61	168,01	162,80	930,97	221,90	889,10	986,34	573,94	244,28	945,71	490,80
Otros servicios	536,57	15,79	445,97	487,36	680,60	1.225,77	1.213,41	1.431,49	324,46	476,45	214,89	748,19	500,58

Fuente: Data INVEX. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

### Anexo 3.5 Programas de cooperación de la UE con los países de América Latina

**Tabla A. Programa AL-INVEST. 1998-2002. Unión Europea**

País	Operador principal	Colabor.	Número de empresas viajantes	Número de empresas locales	Número de transacc.	Valor en euros de los acuerdos comerciales <sup>(1)</sup>	Valor en euros de las inversiones <sup>(1)(2)</sup>
Alemania	14	118	410	325	64	17.704.515	17.525.000
Austria	0	19	24	6	5	321.000	0
Bélgica	13	39	99	53	38	14.625.750	0
Dinamarca	1	21	29	7	2	1.020.000	0
<b>España</b>	<b>28</b>	<b>166</b>	<b>875</b>	<b>802</b>	<b>212</b>	<b>40.193.310</b>	<b>9.698.692</b>
Finlandia	4	23	70	186	17	5.500.000	500.000
Francia	26	147	690	1.552	262	61.360.705	16.103.000
Grecia	0	11	24	0	0	0	0
Holanda	3	55	73	48	26	34.665.989	2.972.000
Irlanda	0	3	0	3	0	0	0
Italia	9	166	502	340	81	7.183.797	764.710
Luxemburgo	0	2	1	0	2	100.000	100.000
Portugal	3	37	80	34	12	102.500	0
Reino Unido	5	59	108	98	21	5.021.280	0
Suecia	3	27	99	19	15	4.688.000	0
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>893</b>	<b>3.084</b>	<b>3.473</b>	<b>757</b>	<b>192.486.846</b>	<b>47.663.402</b>

<sup>(1)</sup> El monto de los acuerdos comerciales y de las inversiones corresponde a la suma de las cantidades en euros que han salido y entrado al mismo país.

<sup>(2)</sup> Se trata del monto de inversiones de las que un mismo país es emisor y receptor.

Fuente: Unión Europea.

**Tabla B. Programa AL-INVEST. 1998-2002. América Latina**

País	Operador principal	Colabor.	Número de empresas viajantes	Número de empresas locales	Número de transacc.	Valor en euros de los acuerdos comerciales <sup>(1)</sup>	Valor en euros de las inversiones <sup>(1)(2)</sup>
Argentina	39	108	733	1.885	160	33.103.643	15.642.857
Bolivia	3	16	46	130	21	420.000	0
Brasil	14	130	690	909	125	16.302.030	9.397.000
Chile	5	48	242	324	42	12.432.922	1.030.000
Colombia	9	24	82	132	24	1.497.300	0
Costa Rica	1	13	9	58	10	2.836.000	0
Cuba	0	9	8	66	1	10.000.000	0
Ecuador	3	18	85	570	28	28.642.017	3.095.500
El Salvador	0	14	5	24	3	200.120	0
Guatemala	3	19	32	128	16	4.860.360	1.100.000
Honduras	2	24	14	50	11	3.015.000	0
México	21	56	267	1.090	89	26.733.100	11.936.710
Nicaragua	2	15	20	39	13	833.000	322.000
Panamá	2	30	51	130	52	10.637.300	6.000
Paraguay	10	20	92	256	28	3.294.347	2.000.000
Perú	3	14	82	41	24	8.073.455	1.700.000
Uruguay	5	32	63	113	17	1.870.680	1.643.335
Venezuela	3	13	37	0	11	6.020.000	0
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>603</b>	<b>2.558</b>	<b>5.945</b>	<b>675</b>	<b>170.771.274</b>	<b>47.873.402</b>

<sup>(1)</sup> El monto de los acuerdos comerciales y de las inversiones corresponde a la suma de las cantidades en euros que han salido y entrado al mismo país.

<sup>(2)</sup> Se trata del monto de inversiones de las que un mismo país es emisor y receptor.

Fuente: Unión Europea.

**Tabla C. Programa ALFA. Número de proyectos aprobados. 2000-2004**

	Número de proyectos		Porcentaje sobre el total	
	España	UE	España	UE
Arquitectura, urbano y planificación territorial	6	8	3,08	3,56
Ciencias de la agricultura	2	2	1,03	0,89
Ciencias médicas	12	16	6,15	7,11
Estudios medioambientales	17	23	8,72	10,22
Educación	39	42	20,00	18,67
Ciencias económicas y sociales	40	42	20,51	18,67
Tecnologías e ingeniería	58	69	29,74	30,67
Leyes	8	8	4,10	3,56
Ciencias de la información y comunicación	2	2	1,03	0,89
Humanidades	2	2	1,03	0,89
Informática y matemáticas	3	3	1,54	1,33
Ciencias de la naturaleza	5	5	2,56	2,22
Geografía	1	3	0,51	1,33
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>225</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Unión Europea.

**Tabla D. Programa ALFA. Número de proyectos aprobados. 2000-2004**

	2000		2001		2002		2003		2004		Total
	1ª ronda	2ª ronda	3ª ronda	4ª ronda	5ª ronda	6ª ronda	7ª ronda	8ª ronda	9ª ronda	10ª ronda	
España	12	21	15	21	13	12	23	55	9	14	195
Total UE	12	24	18	22	16	18	23	64	11	17	225

Fuente: Unión Europea.

**Tabla E. Programa ALFA. Número de proyectos aprobados 2000-2004**

Argentina	147
Brasil	136
Paraguay	11
Uruguay	45
Venezuela	28
<b>Total</b>	<b>367</b>

Fuente: Unión Europea.

**Tabla F. Beneficiarios del programa ALBAN (4ª y 5ª convocatoria).  
Datos globales Unión Europea. 2006**

	Países beneficiados, 4ª convocatoria		Países beneficiados, 5ª convocatoria		Porcentaje de seleccionados	
	Candidaturas elegibles	Candidaturas seleccionadas	Candidaturas elegibles	Candidaturas seleccionadas	4ª Convocatoria	5ª Convocatoria
Argentina	167	81	201	54	48,50	26,87
Brasil	783	334	1.194	304	42,66	25,46
Paraguay	21	8	23	11	38,10	47,83
Uruguay	30	9	34	4	30,00	11,76
Venezuela	102	22	149	22	21,57	14,77
Mercosur	1.103	454	1.601	395	41,16	24,67
América Latina	2.407	930	3.357	806	38,64	24,01
	Países destinatarios, 4ª convocatoria		Países destinatarios, 5ª convocatoria			
<b>España</b>	<b>1.057</b>	<b>282</b>	<b>1.526</b>	<b>287</b>	<b>26,68</b>	<b>18,81</b>
Reino Unido	428	208	522	146	48,60	27,97
Francia	312	159	450	143	50,96	31,78
Portugal	242	97	407	92	40,08	22,60

Fuente: Unión Europea.

**Tabla G. Beneficiarios del programa ALBAN (4ª convocatoria) en España**

	Máster	Doctorado	Especialización	Total
Argentina	22	15	2	39
Brasil	28	26	0	54
Paraguay	3	0	0	3
Uruguay	4	1	0	5
Venezuela	4	6	1	11
Mercosur	61	48	3	112
Porcentaje del Mercosur sobre el total	37,89	42,11	42,86	39,72
<b>Total</b>	<b>161</b>	<b>114</b>	<b>7</b>	<b>282</b>

Fuente: Comisión Europea.

# Documentos publicados

1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.

2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.

3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.

4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.

5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.

6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.

7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.

8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.

9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.

10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.

11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.

12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.

13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.

14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.

15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.

