



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales

Tesis de Maestría

**Acuerdo Mercosur – Unión Europea: un proceso de
negociación extenso y una ratificación incierta**

Sebastián Cavasin Milano

Montevideo

2024

**Acuerdo Mercosur – Unión Europea: un proceso de
negociación extenso y una ratificación incierta**

Sebastián Cavasin Milano

Tesis presentada con la finalidad de obtener el título de magister en Estudios Contemporáneos de América Latina en el marco del convenio entre el Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (Udelar) y la Facultad de Política y Sociología III de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

Tutores:

Dr. Nicolás Pose Ferraro

Dr. Lincoln Bizzozero Revelez

Montevideo

2024

Agradecimientos

Quiero expresar mi agradecimiento a todas las personas que han sido parte fundamental en la realización de este trabajo de tesis. En primer lugar, a mi familia: a mis padres, Mónica y Carlos, y a mi hermana Carolina, quienes han sido un pilar fundamental durante todo el proceso educativo. Su apoyo incondicional y su fuerza han sido indispensables para llegar hasta aquí. Su comprensión y apoyo constante durante este desafiante camino han sido invaluable. Sin su aliento y respaldo, esta meta no hubiera sido posible.

Agradezco profundamente a mi tutor y amigo Nicolás Pose por su invaluable orientación, paciencia y dedicación a lo largo de este proceso. Su amplio conocimiento, apoyo y comentarios han sido fundamentales para el desarrollo de esta tesis. Agradezco su generosidad al leer los borradores, intercambiar ideas y estar siempre disponible para brindarme orientación y apoyo moral en momentos de incertidumbre. Además, agradezco a Lincoln Bizzozero, quien cotutorizó esta investigación, por sus valiosas sugerencias y aportes que enriquecieron este trabajo. Su reconocido recorrido en estudios sobre integración regional, en particular en el Mercosur y en la Unión Europea, también ha sido un insumo fundamental. La orientación, consejos y apoyo tanto de Nicolás como de Lincoln durante el proceso de investigación fueron de gran ayuda. Su generosidad y compromiso fueron esenciales para alcanzar este logro académico.

Quiero, también, expresar mi agradecimiento al Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales por brindarme la oportunidad de llevar a cabo este estudio de maestría dentro de su plan de formación. Asimismo, deseo extender mi gratitud a la Universidad de la República por permitir mi formación académica y por brindarme todo el apoyo institucional necesario para llevar a cabo este proyecto. En particular, quiero reconocer y agradecer a la Coordinadora de la Maestría, Dra. Ana Rivoir. Además, deseo expresar mi reconocimiento al Comité Académico, integrado por el Dr. Gerónimo de Sierra, el Dr. Alberto Riella, el Dr. Miguel Serna y el Dr. Lincoln Bizzozero. Su guía y dedicación constante fueron elementos clave para el éxito de este proceso académico.

Por otro lado, deseo expresar mi agradecimiento a los entrevistados por su colaboración y disposición durante el proceso de investigación. Es fundamental reconocer y agradecer la participación de todas las personas que se involucraron en las entrevistas y que dedicaron su tiempo y conocimiento a este estudio. El compartir su experiencia y conocimientos ha sido de un valor inestimable y ha contribuido significativamente a mi

comprensión del tema. Su valiosa contribución ha sido esencial para enriquecer los resultados de esta investigación.

Quiero expresar mi profundo agradecimiento a mis amigos. Sus conversaciones, reuniones y momentos compartidos han sido de un valor inmenso y han contribuido significativamente a la claridad de las ideas expresadas en esta tesis. Especialmente, deseo resaltar la invaluable contribución de Florencia Di Bello, cuyas sugerencias precisas y valiosas aportaciones han enriquecido enormemente el desarrollo de este trabajo. El apoyo emocional, la comprensión y el aliento que me brindó durante la elaboración de la tesis fue esencial para mantenerme motivado y enfocado.

En última instancia, este trabajo de tesis ha sido posible gracias al apoyo incondicional y las valiosas contribuciones de muchas personas. Sin su ayuda y colaboración, este logro no habría sido posible.

Lista de acrónimos y siglas

ACP – Acuerdo comercial preferencial

ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas

ALDE - Alianza de Liberales y Demócratas por Europa

AMIC - Acuerdo Marco Interregional de Cooperación

AVEC - Asociación de Productores Europeos de Aves de Corral

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

CCI - Comisión de Comercio Internacional

CEE- Comisión Economía Europea

CEFS - Comité Europeo de Fabricantes de Azúcar

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CELAC-UE - Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños-Unión Europea

CETA - Acuerdo Económico y Comercial Global

CIBE - Comité Internacional de Azúcar de Remolacha

CNB - Comité de Negociaciones Birregionales

COALICIÓN OVP - Partido Popular Austriaco

COCERAL - Comité de Comercio de Cereales, Forrajes, Semillas Oleaginosas, Aceite de Oliva, Aceites y Grasas, y Suministros Agrícolas

DMER- Delegación del Parlamento Europeo para las relaciones con el Mercosur

DLAT - Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana

ECPA - Asociación Europea de Protección de Cultivos

ECR - Conservadores y Reformistas Europeos

EEUU - Estados Unidos de América

EPI - Economía Política Internacional

Euratom - Comunidad Europea de Energía Atómica

EUROPABIA - Asociación Europea de Bioindustrias

FNB - Asociación Nacional de Combustibles Bioetanol de Europa

GATT - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

IED - Inversión Extranjera Directa

ISO - Organización Internacional del Azúcar

MERCOSUR - Mercado Común del Sur

NBR - Investigación Nórdica de Remolacha

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OGM - Organismos Genéticamente Modificados

OMC - Organización Mundial del Comercio

PAC - Política Agrícola Común

PBI - Producto Bruto Interno

PPE - Partido Popular Europeo

PvdD - Partido por los Animales (Países Bajos)

SELA - Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

SGP- Sistema Generalizado de Preferencias

TJUE - Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TFUE - Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TLC - Tratado de Libre Comercio

TPP - Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica

TTIP - Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión

UE - Unión Europea

UNCTAD - Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

WABCG - Asociación Mundial de Cultivadores de Remolacha y Caña de Azúcar

WTO - Organización Mundial del Comercio

Resumen

Esta tesis se centra en investigar los factores que contribuyen al estancamiento del proceso de ratificación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur después del anuncio de culminación de las negociaciones. Se analiza el período comprendido entre el anuncio de la firma y el 31 de diciembre de 2022, explorando los intereses en juego y los sectores políticos, económicos y sociales de la UE que se oponen a la ratificación del acuerdo. Se estudia el proceso de toma de decisiones sobre política comercial en la UE mediante un estudio de las principales competencias de las instituciones clave en este proceso y la distribución de dichas competencias. Además, se analizan las particularidades de los acuerdos mixtos, considerando cómo estos acuerdos combinan elementos de competencia nacional y competencia de la UE, lo que presenta desafíos en términos de ratificación. Se examinan las posiciones de diversas entidades, incluyendo asociaciones rurales, grupos ambientalistas, movimientos ecologistas, centrales sindicales y parlamentos nacionales como los de Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y los Países Bajos. Estos grupos sociales logran presionar a los responsables de la toma de decisiones gubernamentales para dilatar la ratificación del acuerdo. Además, se contextualiza el estudio utilizando casos comparativos de acuerdos comerciales de la UE con Canadá, Chile y México.

Desde una perspectiva teórica, se recurre a varias teorías: la teoría societal de economía política del comercio, que destaca la influencia de los grupos de interés y la importancia de los intereses domésticos en la política comercial; la teoría gubernamental, que reconoce la capacidad del gobierno para priorizar objetivos políticos más amplios; la teoría de juego de doble nivel, que examina las negociaciones comerciales en dos niveles, nacional e internacional; y el intergubernamentalismo liberal, que subraya el papel del Estado y las preferencias nacionales en las negociaciones comerciales, especialmente en el contexto de las negociaciones entre el Mercosur y la UE, donde los países poderosos como Francia pueden influir en el resultado de las negociaciones. Estas teorías se complementan con las nociones que resaltan la importancia del papel de las ideas en situaciones de crisis o incertidumbre, influyendo en las decisiones de los tomadores de decisiones.

En términos metodológicos, se emplea una estrategia de investigación cualitativa de carácter descriptivo-analítico, específicamente un estudio de caso en profundidad que busca identificar posibles factores que influyen en el proceso político bajo análisis. El

método utilizado es el de un estudio cualitativo, con el fin de comprender a fondo las características y los procesos tanto en la firma como en la falta de ratificación del acuerdo. Para la recopilación de datos empíricos se emplean diversas técnicas, incluyendo bases de datos económicas y comerciales, documentos institucionales, medios de comunicación, literatura académica y, principalmente, 14 entrevistas en profundidad.

Palabras clave Unión Europea, MERCOSUR, Acuerdo de Comercio Preferencial, Intereses, Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales, Grupos de Presión.

Abstract

This thesis focuses on investigating the factors contributing to the stagnation of the ratification process of the Association Agreement between the European Union (EU) and Mercosur, after the announcement of the conclusion of negotiations. The period between the announcement of the signing and December 31, 2022, is analyzed, exploring the interests at stake and the political, economic, and social sectors in the EU that oppose to the ratification of the agreement. The decision-making process on trade policy in the EU is studied through an examination of the main competencies of key institutions in this process and the distribution of such competencies. Additionally, the peculiarities of mixed agreements are analyzed, considering how these agreements combine elements of national competence and EU competence, posing challenges in terms of ratification. The positions of various entities are examined, including rural associations, environmental groups, ecological movements, trade unions, and national parliaments such as those of Austria, Belgium, France, Ireland, and the Netherlands. These social groups manage to lobby government decision-makers to delay the ratification of the agreement. Furthermore, the study is contextualized using comparative cases of EU trade agreements with Canada, Chile, and Mexico. From a theoretical perspective, several theories are invoked: the societal theory of political economy of trade, which highlights the influence of interest groups and the importance of domestic interests in trade policy; the governmental theory, which recognizes the government's capacity to prioritize broader political objectives; the two-level game theory, which examines trade negotiations at two levels, national and international; and liberal intergovernmentalism, which emphasizes the role of the state and national preferences in trade negotiations, especially in the context of negotiations between Mercosur and the EU, where powerful countries like France can have an impact on the outcome of negotiations. These theories are complemented by notions emphasizing the importance of ideas in crisis or uncertainty situations, influencing decision-makers' decisions. Methodologically, a descriptive-analytical qualitative research strategy is employed, specifically an in-depth case study aiming at identifying possible factors influencing the political process under review. The method used is qualitative research, in order to thoroughly understand the characteristics and processes both in the signing and lack of ratification of the agreement. Various techniques are used for the collection of empirical data, including economic and trade databases, institutional documents, media, academic literature, and primarily, 14 in-depth

interviews. Keywords: European Union, Mercosur, Preferential Trade Agreement, Interests, European Parliament, National Parliaments, Lobbying Groups

Tabla de contenido

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN	14
1. Presentación general.....	14
2. Planteo del problema	18
2.1 Formulación del problema de investigación	18
2.2 Justificación de la investigación.....	18
2.3 Preguntas de investigación.....	19
2.4 Objetivo general	20
2.5 Objetivos específicos	21
3. Aspectos teóricos.....	21
3.1 Teorías societales de economía política del comercio	21
3.1.1 Intereses	24
3.1.2 Instituciones domesticas	26
3.1.3 Negociación internacional	28
3.2 El juego de doble nivel.....	30
3.3 Teorías gubernamentales de economía política del comercio.....	34
3.3.1 La importancia de las ideas.....	36
3.3.2 El intergubernamentalismo liberal.....	37
3.4 Una síntesis de herramientas teóricas	40
4. Metodología de la investigación.....	42
4.1 Diseño de investigación	42
4.2 Técnicas de recolección de datos	46
CAPÍTULO II. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES SOBRE POLÍTICA COMERCIAL EN LA UE	49
1. Introducción.....	49
2. Instituciones que participan en la toma de decisiones en la Unión Europea.....	50
3. Consejo de la Unión Europea	51
3.1 Principales competencias.....	55
3.1.1. Política Exterior y de Seguridad.....	56
4. Comisión Europea	57
4.1 Principales competencias.....	57
5. Parlamento Europeo	59
5.1. Principales competencias.....	63
6. Distribución de competencias entre los órganos de la UE en materia comercial.....	64
7 La particularidad de los acuerdos mixtos	67

8. Acuerdos comerciales recientes de la UE con terceros países: casos de análisis CETA, Chile y México	69
8.1 Caso de análisis: CETA	70
8.1.1. Evolución del proceso de negociación.....	70
8.1.2. Determinación del CETA como acuerdo mixto.....	70
8.1.3. Entrada en vigor.....	72
8.2 Casos de análisis: Chile	73
8.3 Casos de análisis: México	75
9. Síntesis del capítulo.....	76
CAPÍTULO III. LA EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACION UE-MERCOSUR . 78	
1. Introducción.....	78
2. Antecedentes.....	79
3. Etapas de la negociación.....	80
4. Recuento de factores identificados por la literatura para el cierre	88
4.1 Factores geopolíticos y estratégicos.....	89
4.2 Factor económico-comercial.....	91
4.3 Factor identitario	93
5. Caracterización del “acuerdo en principio”.....	96
6. Capítulos acordados.....	97
6.1 Comercio de bienes	97
6.2. Acceso al mercado de los productos agrícolas.....	99
6.3 Cuotas.....	100
6.4 Instrumentos de defensa comercial	101
6.5 Barreras no arancelarias	101
6.5.1 Obstáculos técnicos al comercio.....	101
6.5.2 Medidas sanitarias y fitosanitarias.....	102
6.5.3 Comercio y desarrollo sostenible.....	102
7. Síntesis de este capítulo.....	103
CAPÍTULO IV. EL FRENO AL ACUERDO: DESCRIPCIÓN DEL PROCESO Y EXPLORACIÓN DE LAS CAUSAS.....	105
1. Introducción.....	105
2. Descripción del proceso.....	108
3. Posiciones en la UE	112
3.1 Asociación de Cooperativas Agrícolas COPA-COGECA.....	113
3.2 Ecologistas en acción	116

3.3 Viernes por el futuro	118
3.4 Confederación Europea de Sindicatos (CES)	119
4. Argumentos esgrimidos por países que han manifestado oposición al acuerdo.....	121
4.1 Austria.....	122
4.2 Bélgica.....	123
4.3 Francia.....	124
4.4 Irlanda	125
4.5 Países Bajos.....	126
5. Parlamento Europeo	128
6. Síntesis de este capítulo	132
CAPITULO V CONCLUSIONES	135
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146
SITIOS WEB DE CONSULTA.....	172
MEDIOS DE PRENSA	173

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN

1. Presentación general

Desde 1990, gran cantidad de países o bloques de integración han firmado acuerdos de comercio preferencial. Estos acuerdos, que son instrumentos de política comercial, inciden en los flujos de bienes y servicios que se dan entre los países. Incluso se han convertido en una de las principales herramientas de política comercial para la amplia mayoría de los gobiernos, ya que estas negociaciones tienen implicancias geopolíticas y económicas a nivel internacional.

En las últimas tres décadas, hay que destacar la proliferación de tratados de libre comercio en vigor (TLC) que pasaron de menos de 30 a más de 350, y en la última década se firmaron 172 TLC, esto provocó de manera paralela un incremento en las relaciones comerciales entre los países firmantes y la parálisis de la OMC, ya que los TLC administran cada vez una porción mayor de los flujos comerciales internacionales (OMC, 2022). Un TLC, ya sea de forma bilateral, regional o entre varios países de distintas regiones, permite a los países participantes concederse preferencias arancelarias más favorables a las otorgadas por la cláusula de Nación Más Favorecida de OMC. El artículo XXIV del GATT es el amparo jurídico que permite que los países firmen este tipo de acuerdos en la medida que liberalicen sustancialmente el comercio entre las partes, si bien esto no se encuentra definido cuantitativamente, se entiende que el parámetro que ha seguido la conformación de Acuerdos de Comercio Preferencial (ACP) es la liberalización del 90% del comercio.

Los vínculos que unen a América Latina y a Europa son anteriores al proceso de independencia de los Estados latinoamericanos, ya que en la época colonial existieron importantes relaciones comerciales y migratorias entre ambas regiones. Europa percibía a la región como un ámbito de cooperación en materia de integración a través de la transferencia de experiencia y como un espacio seguro para dirigir su comercio e inversiones. En lo referente al proceso de integración europeo, los vínculos bilaterales se intensificaron a partir del ingreso de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea en 1986 y luego con la Comisión Delors en 1989, que identificó a América Latina como una zona de interés y creó mecanismos institucionales de diálogo bilateral con el fin de aumentar la presencia de Europa en el continente (Caetano et al, 2010).

Estas relaciones se intensificaron aún más a partir de la creación del Mercosur, debido a la convergencia en los objetivos de ambos procesos de integración y por la importancia que tenía el Mercosur en el PBI en América Latina en su conjunto. En este sentido, en 1995 se firmó el Acuerdo Marco Interregional entre ambas subregiones, el cual estableció tres niveles de relación: liberalización de los intercambios; cooperación en proyectos regionales y apoyo a la integración en diferentes sectores (Bizzozero y Vaillant, 2003).

En 1999, en la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la UE, se produjo el lanzamiento formal de las negociaciones para lograr un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE, lo que generó gran expectativa en los negociadores de ambos bloques, dado que lograr un acuerdo significaría crear una zona de libre comercio superando el tradicional proteccionismo de ambas regiones. En dicho lanzamiento se estableció el calendario de encuentros, metodología de trabajo, estructura e instancias de negociación. Las reuniones de carácter técnico comenzaron en 2001 y estuvieron a cargo del Comité de Negociaciones Birregionales (Bizzozero, 2009).

El Comité de Negociaciones Birregionales se reunió 39 veces para que los equipos negociadores coincidieran en los términos del acuerdo. Si bien el acuerdo se anunció formalmente, todavía los textos definitivos no han sido concluidos, ni firmados, ni ratificados, por lo que el acuerdo no ha entrado en vigor. Es el acuerdo más ambicioso del Mercosur, dado que se trata del primer acuerdo comercial profundo con un bloque desarrollado con el cual tiene importantes vínculos comerciales. De ratificarse, se constituiría en el mayor acuerdo comercial concluido por el Mercosur y por la Unión Europea (Bizzozero, 2009).

El acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE consiste en un entendimiento de carácter amplio que abarca tres partes, una vinculada al comercio, otra que comprende temas relacionados con el diálogo político y una tercera parte referida a la cooperación. Por su relevancia geopolítica y comercial, el acuerdo de asociación será uno de los más importantes del mundo en cuanto a sus implicancias internacionales. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el acuerdo de asociación alcanzaría casi el 25% del PBI total, siendo que ambos bloques representan conjuntamente el 37% del comercio de bienes y servicios, el 29% de los flujos de IED y el 34% del *stock* de IED (BID; 2019: 9). En los últimos años, la UE ha sido “el primer inversor global, con un stock de inversiones que supera el 30% del total mundial y es el mayor inversor extranjero en el Mercosur”, alcanzando en 2017 un stock de inversiones de 433 mil millones de dólares (BID;

2019:7). Desde el punto de vista económico-comercial, era de esperar que, tras el anuncio, las partes buscaran una pronta concreción y ratificación, lo que sin embargo no ocurrió.

El presente trabajo se plantea entonces estudiar en profundidad los factores que llevaron nuevamente a su estancamiento luego del anuncio oficial el 28 de junio de 2019. Este estudio se concentrará en el período comprendido entre el anuncio de la firma y el 31 de diciembre de 2022.

Para explicar los factores que llevaron a su estancamiento, el enfoque será exclusivamente desde la perspectiva europea, puesto que los mayores escollos para su ratificación están de ese lado. Para esto, se recurrirá a las posiciones de las asociaciones rurales, los grupos ambientalistas y los movimientos ecologistas, las centrales sindicales y el Parlamento Europeo y las posturas de cinco parlamentos nacionales: el austriaco, belga, francés, irlandés y de los Países Bajos, puesto que la economía política del comercio concede gran relevancia a la influencia de los actores económicos en los procesos de toma de decisión sobre política comercial. En este sentido, el enfoque teórico de este trabajo plantea explicar decisiones de gobiernos y entidades supranacionales.

A nivel empírico, este estudio pretende responder: 1) qué factores explican la no ratificación del acuerdo a pesar de su firma en junio de 2019, 2) qué intereses están en juego para no avanzar en la ratificación y 3) qué sectores políticos, económicos y sociales de la UE no quieren ratificar el acuerdo.

La hipótesis de partida se basa en que los representantes y dirigentes políticos de Francia, Irlanda, Bélgica, Austria y Países Bajos priorizan razones de política interna (apoyos electorales) para dilatar la ratificación debido a la posición de grupos sociales o de interés (asociaciones rurales, grupos ambientalistas y centrales sindicales) que se expresaron y manifestaron contrarios al acuerdo. Los representantes y dirigentes políticos saben que periódicamente deben someterse a elecciones para renovar sus cargos tanto a nivel nacional como europeo y como perciben que la ratificación del acuerdo les puede ocasionar pérdida de votos prefieren dilatar el acuerdo que perder votos.

En relación con las hipótesis de las preguntas 2 y 3, los sectores rurales y ambientalistas europeos se verán perjudicados, ya sea por motivos económicos, dada la competencia de los productores del Mercosur, o por razones ambientalistas al aumentar la producción agrícola en el Mercosur para satisfacer una mayor demanda. Este aumento en la demanda

requerirá necesariamente un mayor espacio físico y por ende, se verán afectadas zonas protegidas, lo que perjudicará el medio ambiente.

A nivel teórico, el presente trabajo apunta a explicar una decisión (o no decisión) sobre un Acuerdo de Comercio Preferencial por parte de actores políticos. Para dar cuenta de ello, el trabajo revisa las herramientas brindadas por las principales teorías y enfoques elaborados para dar cuenta de la toma de decisiones sobre temas de política económica exterior.

En este sentido, se utilizarán las teorías societales de economía política de comercio, puesto que esta teoría da cuenta de la construcción y disputa entre las preferencias, basadas en intereses, de los actores económicos. Del intergubernamentalismo se destaca la interacción entre las preferencias nacionales de los Estados, ya que para avanzar en una negociación es necesario que estas se solapen y si esto no ocurre el acuerdo se estancará. De la teoría gubernamental de economía política de comercio se destaca que el Estado puede priorizar una política comercial, independientemente de la presión de los grupos de económicos, cuando el Estado considera que beneficia el bienestar general.

Por su parte de la teoría de juego de doble nivel se destaca que el resultado de una negociación internacional no solo está determinado por la construcción de preferencias internas, sino que también es el producto de una negociación con otros Estados. Por ende, el Estado debe negociar primero en el ámbito doméstico para lograr una posición y luego en el ámbito internacional y el resultado de esa doble negociación tiene que ser satisfactoria tanto para el Estado como para los grupos económicos. Estas teorías se van a complementar con las nociones que destacan el rol de las ideas en momentos de crisis o incertidumbre sobre cómo actuar por parte de los tomadores de decisión.

Este estudio en su capítulo II se centra en la evolución de la toma de decisión de las principales instituciones sobre la política comercial de la UE, en determinar las competencias de cada uno de sus órganos principales, en analizar la implicancia de los acuerdos mixtos, en ilustrar las complejidades de la ratificación de estos acuerdos, para lo cual se tomará en concreto los casos del CETA, de Chile y México. Mientras que en el capítulo III se analiza la evolución de la relación UE-Mercosur, se estudiará el proceso negociador en etapas y a partir de la identificación de las principales complejidades, se describirá el cierre de la negociación, se identificará los factores que propiciaron al cierre

en las negociaciones y se detallarán las características del “acuerdo en principio”¹. En el capítulo IV se estudiará el freno del acuerdo para lo cual se describirá el proceso y se explorarán las causas a partir de la descripción del proceso, del posicionamiento del Mercosur y de la UE. A su vez, se identificarán a los grupos y países opuestos al Acuerdo y se explicará la relevancia del Parlamento Europeo en este proceso.

2. Planteo del problema

2.1 Formulación del problema de investigación

El presente trabajo se plantea entonces mencionar los factores que llevaron a ambos bloques a acelerar el proceso de negociación desde 2016 hasta su firma en 2019 y estudiar en profundidad los factores que llevaron nuevamente a su estancamiento luego del anuncio oficial. Este estudio se concentrará en el período comprendido entre el anuncio de la firma y el 31 de diciembre de 2022. En este sentido, se mencionarán únicamente los factores que influyeron en la firma del acuerdo y para ello se dividirá el análisis en factores geopolíticos y estratégicos (disputa entre EEUU y China por la primacía del comercio, relevancia de China en América Latina, implicancia de la administración Trump, negociación de los megaacuerdos comerciales, necesidad de mayor presencia de Europa en la región, asunción de gobiernos favorables al acuerdo) y en factores económico-comerciales (crisis de la globalización, incidencia del acuerdo en materia de comercio y Brexit) e identitarios.

La UE es un actor consolidado desde el punto de vista institucional que logra expresar los intereses de sus miembros de forma coordinada, lo que permite el análisis de su situación como un todo y no como la suma de sus miembros, a pesar de que estos Estados se expresan y manifiestan su posición en el escenario internacional. En definitiva, la UE es un actor internacional y tiene competencias como tal en algunos ámbitos, aunque tenga limitaciones como señalara Kissinger en su momento en el núcleo duro de la política. El propio Tratado de la Unión Europea establece cuales competencias son exclusivas y cuales compartidas entre los Estados miembros y la UE.

¹ Aunque “acuerdo en principio” no es una categoría existente en el derecho internacional ni en los acuerdos de comercio internacional, las partes del acuerdo han utilizado esta terminología para referirse al anuncio de un principio de acuerdo sujeto a revisión legal y posterior ratificación el 28 de junio de 2019. A lo largo del texto se opta por la utilización del término, recurriendo al entrecorillado para señalar que se trata de una réplica de la terminología de las partes.

2.2 Justificación de la investigación

Hasta el momento, no ha habido muchos estudios que analicen desde una perspectiva latinoamericana este enfoque. Si bien existen numerosos análisis sobre los nuevos acuerdos comerciales entre bloques regionales, que van más allá de lo estrictamente comercial y que se muestran como una alternativa al ámbito multilateral del comercio, no se han identificado análisis que expliquen los motivos por los cuales luego del anuncio oficial del acuerdo entre ambos bloques, el acuerdo no ha sido ratificado. Por ende, existe un campo de análisis que tiene mucho para explorar debido a la actualidad de la firma del acuerdo.

Asimismo, se considera que, si se logra mencionar a cabalidad las razones que llevaron a los países a cerrar las negociaciones en 2019 y luego a explicar la falta de ratificación los tomadores de decisión se podrán trabajar, si esa es la voluntad de las partes, para superar este escollo a través de iniciativas focalizadas que den cuenta de los beneficios que reportará el acuerdo para la sociedad. Por esta razón, se estima que es de gran relevancia analizar el contexto internacional y la política doméstica y la influencia que tienen los grupos de presión sobre las decisiones de política comercial de manera conjunta para entender este acuerdo. Se estima que es un campo oportuno para innovar en la investigación, pues se pueden obtener conclusiones y reflexiones finales de carácter sustantivo de un tema de suma actualidad en la agenda internacional.

2.3 Preguntas de investigación

El presente trabajo se plantea entonces mencionar los factores que llevaron a ambos bloques a acelerar el proceso de negociación desde 2016 hasta su firma en 2019 y estudiar en profundidad los factores que llevaron nuevamente a su estancamiento luego del anuncio oficial. Este estudio se concentrará en el período comprendido entre el anuncio de la firma y el 31 de diciembre de 2022. De esta forma, la pregunta que guiará la investigación será: ¿qué factores explican la no ratificación del acuerdo a pesar de su firma en junio de 2019?

A su vez, esta interrogante implica responder las siguientes preguntas: 1) qué intereses están en juego para no avanzar en la ratificación y 2) qué sectores políticos, económicos y sociales de la UE no quieren ratificar el acuerdo.

Se parte de una hipótesis que se buscará contrastar con la información obtenida una vez finalizada la investigación. Se plantea que la hipótesis de partida se basa en que los representantes y dirigentes políticos de Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y Países Bajos priorizan razones de política interna (apoyos electorales) para dilatar la ratificación debido a la posición de grupos sociales o de interés que se expresaron contrarios al acuerdo teniendo en consideración que todos los gobiernos se deben someter periódicamente a elecciones.

El anuncio de la culminación de las negociaciones se puede explicar por factores exógenos debido al estancamiento de la Ronda Doha y la subsiguiente crisis del sistema multilateral del comercio, la crisis financiera de 2009, el auge de los mega acuerdos y la crisis del Brexit, la UE y el Mercosur optaron por la integración económica para aprovechar las ventajas y oportunidades del comercio internacional. La UE apostó por la firma del acuerdo con el Mercosur para mantener y fortalecer su poder económico-comercial y su influencia en la región frente a EEUU y China. No obstante, para que el acuerdo entre en vigor los factores políticos internos tienen mayor incidencia que los factores exógenos y, por ende, hacen que el acuerdo siga sin su ratificación.

Respondiendo a la segunda pregunta, se plantea la siguiente hipótesis: los intereses de los sectores rurales y de los ambientalistas, que tienen gran capacidad de movilización, se verían afectados por la entrada en vigor del acuerdo. En el caso de los primeros, sería debido a razones económicas, ya que sufrirían la competencia de los productores del Mercosur, pues estos últimos cuentan con ventajas comparativas de acuerdo con la Teoría Clásica de David Ricardo o la Teoría Neoclásica de Heckscher-Ohlin al momento de producir bienes agrícolas en razón de contar con abundantes factores productivos. En el caso de los segundos, se expresaron contrarios al acuerdo porque al aumentar la producción, necesitarán mayor espacio geográfico para producir y así afectarían zonas protegidas perjudicando el medio ambiente y promoviendo la deforestación a través de los incendios. Estos desacuerdos fueron recogidos por partidos políticos ávidos de nuevos votantes, por ende, estos temas se introdujeron en la agenda política europea, lo cual dificulta aún más la discusión del tema.

Si bien puede pensarse que los grupos opositores al acuerdo son minoritarios en número de votos, los mismos han logrado introducir el tema en la agenda pública y frenar el proceso de ratificación, lo que indica que son escuchados por los sectores políticos europeos.

2.4 Objetivo general

El propósito del presente trabajo es mencionar los factores que explican por qué se firmó el “acuerdo en principio” entre Mercosur y UE en junio de 2019 y por qué a pesar del anuncio de culminación de las negociaciones las partes no han confirmado su conclusión definitiva, ni enviado el acuerdo a sus poderes legislativos para su ratificación y entrada en vigor.

2.5 Objetivos específicos

Explicar los factores que hicieron posible la firma del acuerdo y los que paralizaron su entrada en vigor.

Identificar cuáles fueron los factores y procesos que aceleraron y obstaculizaron el proceso de negociación y ratificación.

Identificar quiénes fueron los actores políticos y sociales relevantes que promovieron el cierre del acuerdo y los que obstaculizan a la ratificación.

Determinar los principales temas que fueron incorporados en la agenda que favorecieron la culminación de la negociación y los temas que llevaron a su estancamiento.

Describir el proceso de toma de decisión en la Unión Europea para entender la relevancia de los órganos comunitarios en el proceso de ratificación del acuerdo.

3. Aspectos teóricos

Este apartado se enfoca en los aspectos teóricos del estudio, que giran alrededor del abordaje de las siguientes preguntas: 1)- qué factores explican la no ratificación del acuerdo a pesar de su firma en junio de 2019, 2)- ¿qué intereses están en juego para no avanzar en la ratificación? 3)- ¿qué sectores políticos, económicos y sociales de la UE no quieren ratificar el acuerdo? Con el fin de dar respuesta a estas preguntas, en el siguiente apartado se comienza por analizar las propuestas de las teorías societales de economía política del comercio, el juego de doble nivel, las teorías gubernamentales de economía política del comercio y el intergubernamentalismo liberal.

3.1 Teorías societales de economía política del comercio

En las últimas décadas, el mundo se volvió mucho más globalizado a tal punto que en los países desarrollados el comercio representa más del 40% del PBI y en los países en desarrollo dicha cifra se aproxima al 50% (Banco Mundial, 2019). Este incremento de la incidencia de los países en desarrollo cambió el rol de estos países en el sistema multilateral de comercio y en materia geopolítica. Este crecimiento del comercio internacional intensificó el debate sobre los beneficios y los costos de la apertura comercial.

Cada Estado escoge la estrategia de relacionamiento comercial con otros países en una economía globalizada. Esa estrategia consiste en determinar si abre su mercado interno al comercio internacional, si lo abre con determinados países, o si abre su mercado para ciertos sectores. Esta estrategia de política comercial cambia en función de las autoridades en el poder y en función del contexto histórico. Para los Estados la política comercial es un elemento esencial de la estrategia de crecimiento y desarrollo de los países. Además, los gobiernos son conscientes que con las políticas comerciales que adopten van a determinar qué sectores de la sociedad se beneficien y qué sectores se perjudiquen.

En la actualidad, la mayoría de los gobiernos adoptan una posición intermedia entre la apertura irrestricta de su economía y el cierre total, puesto que los gobiernos imponen medidas selectivas para controlar ciertas actividades que puedan afectar sectores claves de la economía. En tal sentido, un gobierno puede establecer medidas más restrictivas hacia ciertos países que hacia el resto en virtud de la presión que pueden recibir de los grupos internos y de las instituciones domésticas, ya que son estas últimas las que regulan de manera colectiva las decisiones que son tomadas e implementadas.

En cada sociedad, los grupos de interés y los individuos tienen diversas percepciones sobre lo que debe hacer un gobierno en materia de inserción internacional. En este sentido, los políticos toman decisiones en base a los intereses que presentan los distritos electores con el fin de obtener mayor rédito electoral, ya sea en función de la influencia de los grupos de interés o de los segmentos de la población. En este sentido, Milner y Judkins resaltan que “since international trade has significant and predictable redistributive effects, politicians are likely to be concerned about trade policy in their effort to win elections” (Milner y Judkins, 2004: 95).

Para atender esta cuestión Hiscox menciona que el gobierno en materia de política comercial internacional debe considerar dos cuestiones: “identify or map the policy preferences of different groups in the domestic economy” y “specify how political

institutions determine the way these preferences are aggregated or converted into actual government decision”, en relación con el primer punto es importante que el gobierno analice cómo se afectarán a los grupos de interés y así determinar la línea de acción a seguir por parte del gobierno. Con respecto al segundo punto, Hiscox destaca la importancia de cómo son electos los representantes políticos, cómo están organizados los grupos de presión que ejercen influencia sobre el sistema político, cómo se originan, se debaten, se aprueban y se implementan las políticas por parte del gobierno. Mientras que el primer punto requiere de un análisis económico el segundo implica un análisis político (Hiscox, 2014: 61).

La economía política internacional -EPI- centra su estudio en las políticas que promueven el intercambio de bienes y servicios entre los países. Para ello es importante determinar cómo, por qué y cuándo los países deciden promover los flujos de bienes, servicios, personas y capitales. Si bien algunas teorías del comercio internacional basan sus postulados en los beneficios que trae aparejado el comercio para las naciones, la economía política internacional argumenta que “openness is historically rare, problematic, and a phenomenon that itself need to be explained” (Lake, 2009: 221). Dentro de este enfoque, se distinguen tres módulos de análisis que se estudian de manera separada: los intereses individuales, las instituciones políticas domésticas y las negociaciones internacionales.

Otro aspecto importante de la EPI es determinar cómo los acuerdos internacionales afectan a los intereses de los Estados, de los sectores, de los factores de producción y de los individuos. Por ende, la EPI pone énfasis en intereses domésticos y ha enfatizado la importancia de los grupos de interés en la formación de la política comercial de los gobiernos. Los intereses en materia comercial consisten en determinar cómo las políticas afectan a los ingresos de los individuos teniendo en cuenta el efecto distributivo del comercio entre ganadores y perdedores.

Las teorías societales basan su argumento en que la política comercial es el reflejo de los intereses de los grupos de presión e individuos. Los intereses son definidos en términos de “cómo un individuo o grupo es afectado por una política comercial” (Lake, 2009:226). Esta teoría espera que los beneficiarios de una política pública destinen recursos en la arena política con el fin de favorecerse a través de acciones de *lobby* mientras que los perjudicados por esa realicen acciones de *lobby* en su contra.

Un aspecto relevante es, por ende, la habilidad que tienen los grupos de interés de actuar de manera colectiva para resolver problemas con el propósito de lograr coaliciones y así

hacer prevalecer los intereses de los grupos exportadores sobre los importadores o los consumidores sobre los productores. Para Lake es menos importante cómo estos grupos definen sus intereses, puesto que considera que es más relevante conocer cómo están estructurados y si están organizados para la acción política. Tanto Pareto (1971) como Heydon (2012) consideran que aquellos grupos de presión que procuran promover el proteccionismo están en mejores condiciones para influenciar a los tomadores de decisión, dado que cuentan con mejores posibilidades de coordinar sus acciones.

3.1.1 Intereses

Un aspecto central de la EPI es determinar los intereses que están en juego en una negociación y para ello es importante determinar cómo los grupos de interés o los individuos son afectados por una política gubernamental. El gobierno es el actor encargado de elaborar y ejecutar una política económica y esa política surge de los objetivos que se puso ese gobierno en materia comercial como de las preferencias de los grupos de interés e individuos que están involucrados en esa política.

Frente a esta situación, los actores que se benefician de una política gubernamental otorgarán recursos para que las autoridades gubernamentales mantengan esa política mientras que los actores que se perjudican llevarán a cabo acciones contra la misma. En materia comercial, los individuos que incrementen sus ingresos gracias al comercio estarán a favor de políticas de liberalización comercial en cambio los individuos que se perjudiquen del comercio apoyarán políticas de protección (Oatley, 2017). Los intereses dependen del perfil productivo o de la posición del país en el comercio internacional y para eso es relevante determinar el factor productivo abundante y la incidencia que tienen los agentes económicos en la formulación de política pública.

En este sentido, Lake expresa que “politics is fundamentally about winners and losers from alternative policies” (Lake, 2009: 226). Grossman y Helpman (2007) mencionan que los grupos de interés tratarán de influenciar a los políticos por medio de contribuciones para las campañas electorales, ya sea a través de medios de financiación o de coordinación de votos. De este modo, estos grupos se aseguran una mayor articulación de las políticas que puedan resultar inconvenientes.

Los políticos no son inmunes a la presión que reciben, puesto que los mismos periódicamente deben someterse a procesos electorales en los que resultarán electos o

perderán su cargo. Hay grupos de interés e individuos que presionarán para que se adopten políticas de corte proteccionista mientras que otros presionarán para que se adopte una estrategia comercial que favorezca el libre comercio. En este sentido, Walter y Sen afirman que “governments are simply interested in maximizing their chances of retaining political office” (Walter y Sen, 2008: 75).

Los partidos políticos establecen dentro de su programa de gobierno una política de comercio en la que apuntan a captar las mayores preferencias electorales de los grupos de interés de acuerdo con la ideología del partido y según los análisis de quienes pueden ser los votantes de ese partido. Por ejemplo, en el caso de un partido político con un fuerte talante obrero este partido tenderá a ser proclive a medidas proteccionistas que protejan a la industria nacional. Magee agrega que “tariffs are an equilibrating variable in political market, which balance opposing forces in redistributive battles” (Magee, 2017: 88).

En EPI cuando una determinada política afecta a un grupo de intereses o a un conjunto de individuos de la misma manera, estos son tratados como si se constituyeran en un solo grupo homogéneo en base a que persiguen los mismos propósitos y tienen las mismas preferencias políticas. En definitiva, “individuals and groups are fundamentally concerned with how different policy affect their choices” y por ello estos actores actuarán en consecuencia a fin de obtener beneficios de la acción gubernamental (Hiscox,2014: 52).

Muchos grupos de presión e individuos para mantener sus preferencias económicas buscan cuestiones alternativas, más allá de la búsqueda de su bienestar material, que puedan generar cuestionamientos sobre los acuerdos comerciales con el fin de aumentar la presión sobre los gobiernos, en este sentido Hiscox destaca que “trade and investment are now frequently linked to discussions of environmental policy and to human rights issues in the political debates about globalization in Western democracies”, esta situación aplica para el caso del acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE, puesto que las cuestiones ambientales no estaban presentes en la negociación entre las partes y es uno de los principales obstáculos para la ratificación del acuerdo (Hiscox,2014: 77).

The position taken by many of these groups is that all trade agreements, including the WTO itself, should include provisions for minimum environmental and labour standards that would be enforced (if necessary) by the imposition of trade sanctions”, es decir, organizaciones ambientalistas ejercen presión sobre los gobiernos para cambiar las reglas del sistema multilateral de comercio y de los acuerdos comerciales bilaterales, puesto que

temen que las empresas con su afán de producir y vender más desarrollen prácticas que dañen el medio ambiente (Hiscox,2014: 77).

Se puede apreciar un aumento de la preocupación de los movimientos ambientalistas en la protección del medio ambiente, en especial en cuestiones relacionadas a las consecuencias negativas del comercio “In recent years developmental and environmental NGOs have become increasingly active on trade policy issues in ways that the standard models do not predict”, muchas veces estos movimientos desarrollan actividades de contrapeso contra los promotores del libre comercio, incluso logrando importantes objetivos en la materia (Walter y Sen,2008: 84).

Hiscox (2014) destaca que la pluralidad de grupos de interés y de individuos lleva a que no exista el interés nacional en materia de política económica, puesto que no hay un solo interés nacional que dependa de las concepciones e intereses de esos individuos. Además, en este aspecto no hay que desconocer la importancia que tienen las ideas de los actores políticos sobre cuál es la mejor manera para promover el crecimiento y desarrollo económico de un país.

3.1.2 Instituciones domesticas

Luego de que se determinaron los intereses y las preferencias de los grupos de presión y de los individuos sobre una determinada política es necesario establecer cuánta influencia tienen esos actores sobre el proceso de negociación por parte del Estado. Es en este ámbito donde entran a jugar las instituciones políticas, puesto que las “Political institutions establish the rules by which policy is made, and thus how the policy preferences of different groups are weighed in the process that determines the policy outcome” (Hiscox, 2014: 65).

Es importante establecer cómo se determina la distribución de poder entre las autoridades gubernamentales y los hacedores de políticas (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo). En sistemas democráticos los partidos políticos compiten por las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea bajo un sistema parlamentario o presidencialista.

Más allá de esta diferenciación de los regímenes de gobierno, en términos generales, es el Poder Ejecutivo el encargado de llegar a cabo la agenda de gobierno e introducir los principales temas de discusión de acuerdo con los programas de gobierno y el Poder Legislativo tiene la función de ratificar o no una política. En el caso del acuerdo los

Poderes Ejecutivos de los países involucrados son los encargados de llevar adelante la negociación y los Parlamentos quienes deberán ratificar o no el acuerdo.

Por su parte, Martin (2000) destaca que cuánto más institucionalizado se encuentra el Poder Legislativo y mayor participación tiene en los procesos de negociación, este órgano obtendrá mayor información sobre el acuerdo logrado y por ende el proceso de ratificación tendrá menos complicaciones. Walter y Sen (2008) destacan que los países que firmen un acuerdo y luego no lo ratifiquen pierden credibilidad en materia de negociaciones internacionales con los gobiernos extranjeros. De todos modos, según Milner (2009) ambos poderes son los responsables por las políticas y ambos pagarán costos políticos por sus acciones.

El sistema electoral puede ser clasificado en dos categorías: mayoritarios o proporcional, cuya principal distinción es el número de legisladores elegidos en cada distrito electoral. En los sistemas con representación proporcional se tiende a fomentar la formación de coaliciones de partidos políticos que procuran responder más a las demandas nacionales de ciudadanos que a cuestiones más regionales. En estos casos, los políticos deberán considerar y balancear los intereses de amplios sectores de la sociedad y por eso serán menos permeables a las presiones de un determinado grupo. Para Walter y Sen (2008) este sistema tiende a favorecer la apertura comercial.

Según Hiscox “we expect that proportional representation systems with strong political parties produce lower level of trade protection”, puesto que los partidos políticos tienden a ser menos susceptibles a las demandas proteccionista debido a la multiplicidad de intereses. Por lo tanto, los parlamentarios velarán por el interés nacional y no tienen tanto contacto como cuando dependen electoralmente de un distrito. (Hiscox,2014: 66). En definitiva, los políticos deberán satisfacer las principales demandas que le exijan los ciudadanos dentro de su distrito electoral.

En cambio, en otros sistemas electorales se promueve la competencia no solo entre partidos sino también al interior de los partidos por lo que los políticos buscan las preferencias electorales de determinados distritos territoriales y son en esos casos donde los grupos de interés y los individuos pueden tener una mayor influencia sobre los parlamentarios. En un distrito electoral pequeño la acción colectiva organizada por pequeños grupos de presión e individuos es relativamente más sencillo que movilizar a grandes grupos. Según Hiscox “the best example of this logic is the extraordinary political power that has been demonstrated by the small, highly organized agricultural groups in

Europe”, estos grupos que cuantitativamente representan una porción pequeña de la población europea lograron subsidios e importantes medidas proteccionistas para el sector agrícola (Hiscox,2014: 67).

Se puede dar el caso que los beneficios de la apertura comercial solo se puedan apreciar en un distrito mientras que los perjuicios se puedan dar a nivel nacional. Un distrito con gran representación rural puede hacer *lobby* para proteger las políticas favorables a la agricultura. Por su parte, Oatley destaca el número de actores que tienen posibilidad de veto en el sistema político, ya que este puede afectar el proceso de ratificación de una política comercial. El tema del veto adquiere mayor dimensión en la que el gobierno no obtiene mayoría absoluta, ya que distintos partidos tienen que formar coaliciones para gobernar y en esos casos pueden tener visiones disimiles sobre la política comercial y por ende no apoyar una iniciativa del Poder Ejecutivo.

3.1.3 Negociación internacional

Los intereses domésticos cuando son llevados a cabo por las instituciones se transforman en intereses nacionales y los Estados deben negociar con otros Estados u organizaciones internacionales para influenciar el comportamiento de estos con el fin de privilegiar sus intereses, su política nacional y así, en definitiva, beneficiar a los grupos de interés interno.

Intereses, instituciones y negociaciones internacionales explican la elección de política adoptada por los gobiernos y los beneficios/perjuicios que están representados en el comercio internacional. La determinación de qué intereses se van a priorizar es una decisión que deberá tomar el gobierno, para esa determinación estará en juego la capacidad de influencia y movilización que tengan los grupos de interés para presionar al gobierno, para que este adopte una política en la que se garanticen sus beneficios. Una vez que el gobierno determina una política las instituciones domesticas son las encargadas de llevar a delante la negociación en el ámbito internacional.

La política comercial surge de la competencia entre los grupos e individuos con intereses, las instituciones domésticas y la negociación internacional. En este sentido, grupos de presión e individuos forman coaliciones cuyo efecto aglutinador es proteger su bienestar económico y lo hacen por medio de ejercer presión sobre las autoridades gubernamentales

para que estas adopten políticas liberales o proteccionistas que garanticen sus preferencias.

En definitiva, las teorías societales de economía política comercial argumentan que los objetivos de la política gubernamental son definidos por políticos que responden a demandas de los grupos de interés. Por ende, la política comercial está determinada por la competencia entre grupos de intereses organizados, como podría ser la competencia entre productores agrícolas y productores industriales, donde los ganadores obtendrán mejoras en sus ingresos económicos. En el caso de la UE en materia agrícola Oatley destaca que la UE es “reluctance to liberalize European agricultura reflects EU policymakers responses to the demands of European farmers” (Oatley,2011: 69).

Para que una preferencia individual logre tener influencia sobre el accionar de un gobierno es necesario que los individuos se organicen para presionar e influir en el proceso de elaboración de una política comercial. La coordinación de los individuos y grupos para influir en una política económica no siempre es una tarea sencilla, dado que estos deberían hacer *lobby* y ello implica disponer de recursos financieros para crear la organización y apoyar a los partidos políticos en las campañas electorales. Además, es necesario dedicar horas en la organización y coordinación. Por ende, muchos individuos no llevan adelante acciones pues perciben que no tienen capacidad de influencia.

En materia comercial, según las teorías que promueven el libre comercio los consumidores se beneficiarán del libre comercio, pero estos no tienen la capacidad ni la voluntad de coordinar y organizar sus acciones a pesar de que comparten intereses para influenciar y presionar al gobierno. En cambio, los productores tienen mayores capacidades de organización y coordinación y por ende tienen mayor influencia en la elaboración de la política comercial. Además, los productores al ser menores en número la coordinación es más sencilla y esto ayuda a entender porque “producers’ interests dominate trade politics, whereas consumer interests are often neglected” (Oatle,2011: 79). Para esta teoría el comercio tiene efectos distributivos, dado que enfatiza el juego entre los intereses de los grupos de presión e individuos y las políticas institucionales. Los efectos distributivos del comercio generan una competencia entre los ganadores y perdedores y estos se vuelcan hacia el sistema político para proteger sus intereses económicos.

En sistemas altamente institucionalizados, como en los sistemas políticos de los países del Mercosur y de la Unión Europea, el establecimiento de procedimientos y reglas son

el reflejo de posiciones de fuerza de ciertos grupos de interés que se consolidaron a lo largo del tiempo. No obstante, estos procedimientos y reglas no están ajenos a los conflictos de intereses entre los grupos, puesto que los mismos están en permanente confrontación con el fin de hacer prevalecer ciertos intereses sobre otros.

3.2 El juego de doble nivel

La dinámica de la negociación internacional, y su vínculo con la política doméstica, puede comprenderse mediante el modelo del juego de doble nivel, por ende, la negociación de un acuerdo comercial como el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea puede ser objeto de análisis por medio del modelo elaborado por Robert Putnam en “Diplomacia y Política Doméstica: la lógica de los dos niveles de juego”. Este enfoque resulta útil para comprender una negociación internacional en la que participan dos bloques de integración con diferencias previsibles entre el eventual ganador y perdedor.

El referido autor considera que las negociaciones comerciales pueden entenderse como un juego de doble nivel en el que los planos domésticos e internacionales están vinculados entre sí, pero tienen un comportamiento diferente. Para esta teoría la política de las negociaciones internacionales se entiende como un proceso en el que existen dos niveles interconectados y superpuestos. En el nivel nacional, las decisiones del gobierno surgen de un proceso político que se enmarca dentro de las fronteras y que ese proceso político es influido por grupos domésticos (partidos políticos, clases sociales, grupos de interés, entre otros) que procuran maximizar sus intereses a través de la presión al gobierno mientras que las autoridades gubernamentales intentan consolidar su posición de destaque y poder a través de la construcción de alianzas entre esos grupos domésticos con el fin de permanecer en el poder.

En el nivel internacional, el gobierno nacional procura maximizar su posición de modo de satisfacer los intereses de los grupos domésticos y reducir las consecuencias adversas de las negociaciones internacionales. Las autoridades de gobierno no deben desconocer la importancia de los dos niveles, puesto que ambos se relacionan y se condicionan mutuamente. La complejidad del juego de doble nivel se basa en que las decisiones que pueden ser consideradas adecuadas en un ámbito de negociación pueden ser insatisfactorias en el otro ámbito para un mismo negociador. Esta teoría se basa en la

interacción y superposición de los grupos ganadores de los planos domésticos e internacionales de cada parte en la negociación. Estos conjuntos se definen como todos los posibles acuerdos en el nivel I (plano internacional) que son factibles de ser ratificados en el nivel II (doméstico). Por ende, cada Estado procura lograr el mayor beneficio de modo de obtener la mayor satisfacción posible en el nivel I y así atender las demandas de los actores en el nivel II que llevarán a la ratificación del acuerdo. Esta interacción entre actores nacionales e internacionales que traspasan las fronteras y condicionan las negociaciones.

El esquema de dos niveles de negociación cuenta con tres características esenciales: en primer lugar, es una teoría que se basa en las negociaciones internacionales, en segundo lugar, existe una fuerte concentración del rol del actor central como principal figura estratégica en la negociación y es quien debe mediar entre las presiones que surgen en los planos domésticos e internacionales, en tercer lugar, el negociador principal debe seleccionar una estrategia para evaluar las oportunidades y restricciones de manera simultánea que se presenten en ambos planos.

Para Putnam el “Estado sigue siendo el actor principal de las negociaciones, además es él quien visualiza la mayor parte de los beneficios y pérdidas” y a su vez es quien recibe las presiones internas y externas de los grupos sociales que procuran maximizar sus intereses, pues el Estado es el que determina la estrategia de negociación (Putnam; 1996: 430).

El negociador principal en general expresa los intereses de los grupos de interés domésticos que quiere priorizar en la negociación. Asimismo, en algunas ocasiones, puede beneficiar a grupos de intereses externos para ejercer presión sobre sectores domésticos opuestos. Por tal motivo, para este enfoque es fundamental entender los intereses de los actores domésticos e internacionales que cuentan con capacidad de ejercer influencia y los intereses del propio negociador principal, ya que puede estar motivado a procurar sus propios intereses en el plano internacional o a cambiar el equilibrio de poder en el plano doméstico. Este actor elabora y ejecuta estrategias que implementa en la negociación, ya sea hacia la otra parte de la negociación como hacia los grupos domésticos. Este actor, por ende, procura aliados tanto en el plano doméstico con actores nacionales como con los actores nacionales de la otra parte en la negociación.

Un aspecto que destaca Putnam en su análisis en materia de negociaciones internacionales es considerar al Estado como un actor colectivo y no unitario, debido a la divergencia que existen en estos aparatos administrativos sobre la línea de actuación sobre las diversas

materias, puesto que la burocracia puede priorizar ciertos intereses y ejecutar ciertas líneas de acción.

En el enfoque de dos niveles, cada lado se encuentra representado por un actor principal y la negociación se divide en dos etapas: la primera es la fase de negociación, donde las partes se ponen de acuerdo en los términos del acuerdo y la segunda fase es la de ratificación, en la cual los actores domésticos deciden, en función de cómo el acuerdo afecta sus intereses, si ratifican e implementan el acuerdo o no. Como puede apreciarse, la ratificación se constituye en un punto esencial entre la política doméstica e internacional. Estas dos etapas están muy vinculadas y ocurren de manera simultánea, puesto que las expectativas, oportunidades y logros de una negociación afecta la negociación en el otro nivel.

El proceso de negociación a nivel internacional está condicionado por las relaciones de poder que existen a nivel nacional, la institucionalidad, la estructura de intereses y las características del principal negociador. Si el principal negociador es un Estado, este debe tener en cuenta a los actores nacionales con intereses en juego, la naturaleza de la organización política interna (ya sea presidencialista o parlamentaria) y el estilo negociador del presidente (Putnam, 1996).

En cuanto a los actores domésticos es importante diferenciar entre los que inciden en la negociación de manera directa de los que lo hacen de manera indirecta. Los actores domésticos que inciden directamente en la negociación encontramos a los cuatro Estados del Mercosur y a los 27 Estados de la Unión Europea, a la Comisión Europea, al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo. En cuanto a los actores que inciden de manera indirecta hay que destacar a los grupos de presión (ecologistas y rurales), ONG, sectores de la ciudadanía, los medios de comunicación, asociaciones empresariales, partidos políticos y grupos académicos que influyen por medio de la presión a los gobiernos. Los actores domésticos que inciden a través de la negociación y ratificación del acuerdo, pero los segundos pueden, por medio de su posicionamiento en la agenda, influir en las posiciones de los gobiernos y, por ende, en la toma de decisión de los actores domésticos.

Esta teoría cuenta con una serie de limitaciones, ya que no se considera la posibilidad de que un actor cambie su posición y sus intereses durante el proceso de negociación, ya que el enfoque se basa en que los intereses se mantienen constantes. En segundo lugar, el negociador principal ostenta un exceso de poder y autonomía que lleva a disminuir la incidencia que pueden tener los condicionantes internos y externos. En tercer lugar, en

base a que se cuenta con información imperfecta y no se conocen los efectos de las expectativas se subestima los efectos de la incertidumbre sobre el proceso de negociación.

En la primera etapa la disputa se desarrolla principalmente en el ámbito internacional (nivel I), puesto que esta etapa comienza con la negociación entre los Jefes de Negociación entre ambos bloques de acuerdo con los mandatos otorgados por los gobiernos nacionales. En esta fase, los gobiernos desarrollan diferentes estrategias de negociación en función de la táctica empleada, que puede ser de cooperación o de confrontación.

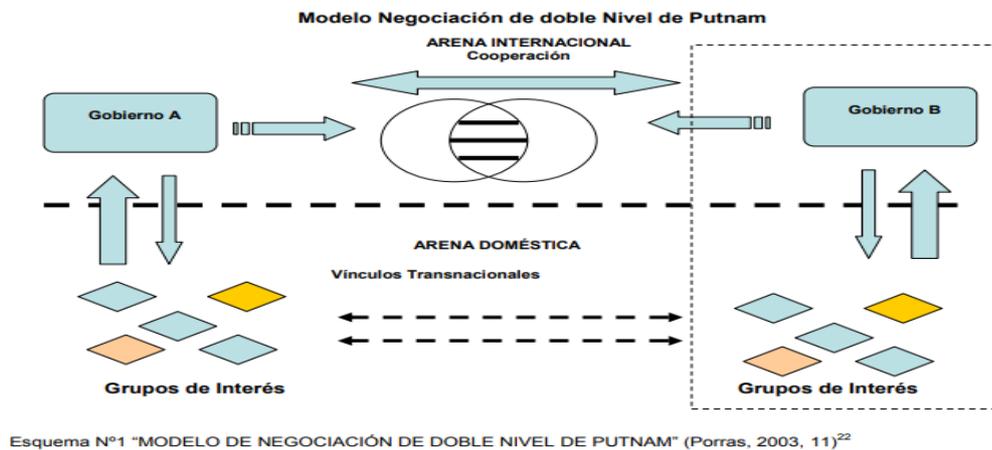
Según Putnam “los negociadores están en una posición complicada, pues tienen la función de mediar entre los intereses nacionales y de sus contrapartes extranjeras, lo que los convierte en mediadores que están sometidos a doble presión una interna y otra externa” (Putnam;1996: 432). Cuanto mayor es la fortaleza negociadora de una parte mayor es el margen de acción y con ello mejora las posibilidades de éxito de dicha táctica. Por lo tanto, el gobierno para fortalecer su estrategia busca obtener el apoyo de los actores cuyos intereses se verían beneficiados por el acuerdo mientras que procura neutralizar los intereses contrarios de los actores. En el caso del acuerdo de asociación se podría identificar a los sectores agroexportadores en el caso del Mercosur y a los sectores industriales del lado europeo.

En el ámbito internacional se trata de una negociación entre Estados o bloque de países mientras que en el ámbito doméstico intervienen grupos de presión (ecologistas y ambientalistas), ONG, sectores de la ciudadanía, los medios de comunicación, asociaciones empresariales, partidos políticos y grupos académicos.

Una vez acordada la negociación se cierra la primera etapa mientras que la segunda etapa consiste en la ratificación. En dicha etapa la negociación se traslada al ámbito local, puesto que cada país debe lograr la ratificación del acuerdo. Para Putnam el nivel II consiste en ratificar “cualquier proceso de decisión en el nivel II que deba formal o informalmente aprobar o llevar a la práctica un acuerdo de nivel I”, por lo tanto, el acuerdo debe ser aprobado o rechazado, pero los términos no pueden ser modificados, ya que eso implicaría una nueva negociación en el nivel I. (Putnam, 1996: 436).

Para que un acuerdo sea ratificado en el nivel II tiene que “caer dentro de los límites de los conjuntos ganadores del nivel II de cada una de las partes que han alcanzado el acuerdo en el nivel I”, por ende, habrá acuerdo si hay confluencia entre los conjuntos

ganadores de cada una de las partes (Putnam, 1996: 443). Supongamos un conjunto de acuerdos posibles para el Mercosur y la Unión Europea: el acuerdo de máxima sería lograr un acuerdo definitivo en el que se beneficien los productos y servicios que se comercializan entre ambos bloques por medio de la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias. Un acuerdo intermedio sería obtener ciertos beneficios para ciertos bienes y servicios y un acuerdo de mínima sería que el acuerdo no se ratifique.



En definitiva, este enfoque es un instrumento válido para entender las negociaciones comerciales internacionales, debido a que toma en cuenta para su análisis la multiplicidad de Estados y de actores. El Estado actúa en dos niveles; en el plano nacional se forma la posición del país influido por los grupos domésticos y en el plano internacional se negocia ese acuerdo con otros Estados. Por ende, un Estado puede tener una posición nacional sobre un acuerdo comercial que surgió de la confrontación de intereses nacionales y esa posición nacional, luego, deberá someterse a negociación con otro Estado y esa nueva posición pudo haber sufrido modificaciones y esto puede afectar el proceso de ratificación interna ya que ese nuevo producto puede no ser aceptable para los grupos de interés.

3.3 Teorías gubernamentales de economía política del comercio

Las teorías gubernamentales de economía política del comercio están basadas en dos principios que se contradicen con los principios rectores de las teorías societales de economía política del comercio. El primer principio se refiere al impacto que tiene el proteccionismo sobre el bienestar social, ya que esta teoría sostiene que en determinadas situaciones el proteccionismo mejora el bienestar general, en cambio, las teorías societales argumentan que el proteccionismo afecta el bienestar general al destinar recursos en sectores industriales que no tienen la competitividad suficiente.

El segundo principio se refiere a si los gobiernos tienen total independencia o si reciben la influencia de los grupos de presión. Para las teorías societales la política nacional es el producto de la competencia entre grupos de interés que luchan para obtener la preferencia del gobierno al momento de elaborar una política mientras que para la teoría gubernamental reconoce que en determinadas situaciones el gobierno no está forzado a atender las demandas de los grupos de interés. Por lo tanto, la política comercial de un gobierno puede ser el producto de los objetivos de los formuladores de política y no responder a las demandas de los grupos de presión.

Para la teoría gubernamental frente a ciertas situaciones el gobierno puede intervenir en la economía para establecer un subsidio, arancel o cualquier otra política que mejore el bienestar general. Una de las principales razones por las cuales puede intervenir en la economía un gobierno es para permitir el desarrollo de una industria naciente, ya sea través de la concesión de un subsidio o un impuesto a las importaciones.

Los Estados tienen en función de las instituciones políticas que poseen diferentes capacidades para diseñar y aplicar políticas, por ende, no todos tienen la misma capacidad de implementar, ejecutar y evaluar una política. En el caso de los Estados fuertes los formuladores de políticas, ya sean los políticos elegidos o los burócratas, están exentos de la presión doméstica que ejercen ciertos grupos. Además, en estos Estados hay una gran coordinación entre las agencias estatales, la autoridad está centralizada y existen pocos mecanismos de presión por medio de los cuales los grupos puedan ejercer presión. En cambio, los países débiles los formuladores de políticas están expuestos y sufren la presión de estos grupos, ya que la autoridad está descentralizada, no existe coordinación entre las agencias estatales y hay muchos mecanismos para ejercer presión sobre los formuladores de políticas económicas, por ende, se tiende a favorecer a los grupos de presión por encima del bienestar general.

Esta circunstancia provoca que los Estados fuertes puedan aplicar planes de gobierno de largo plazo cuyo objetivo sea el bienestar general, mientras que, en Estados débiles se aplican planes de gobierno de corto plazo los cuales tienden a favorecer las demandas de los grupos sociales. Los Estados fuertes son más proclives que los Estados débiles a eliminar las ayudas que se concedieron a cierta industria para que se desarrolle una vez que esta cuente con cierta fortaleza.

En definitiva, esta teoría pone énfasis en los intereses gubernamentales por medio de la acción de los burócratas y sobreestima la capacidad que estos tienen para actuar de

manera independiente de los grupos de presión. La política económica no siempre refleja la preferencia de un grupo de interés sobre otro, ya que también para esta teoría son importantes los intereses gubernamentales que no siempre son los esperados por los grupos que están en competencia, puesto que para esta teoría la intervención del Estado mejora el bienestar general.

3.3.1 La importancia de las ideas

Este enfoque se basa en el argumento en que el rol de las ideas sobre el desarrollo económico es un instrumento fundamental para comprender cómo actuar frente a situaciones de incertidumbre, ya que ante estas situaciones las ideas adquieren relevancia para influir en las decisiones. En este sentido, Pose destaca que “ideas help actors to interpret the environment in which they live by providing meaning to the situation they face”, en virtud de que los actores confían en los esquemas de pensamiento que llevan a tomar una decisión cuando no se sabe cómo actuar (Pose, 2019: 38).

Pose ofrece una explicación basada en las ideas sobre las decisiones que toman los gobiernos frente a un acuerdo de comercio preferencial entre un país del Norte y del Sur en un contexto en el que las presiones estructurales son moderadas. Para esto, Pose recurre a Gallagher (2008) y Gatti (2011), ya que estos explican que las ideas neoliberales cumplieron un importante papel en la conformación de los acuerdos de comercio preferencial entre los países del Norte y del Sur, dado que los mismos se enmarcan dentro de las políticas neoliberales que priorizaban la apertura comercial como mecanismo de crecimiento económico.

En este sentido, Gathii (2011) considera que en los países en desarrollo adoptan acuerdos de comercio preferencial como instrumento para mejorar el crecimiento económico y la eficiencia pública dentro de un marco dominado por políticas neoliberales. Las razones que justifican la firma de estos acuerdos se basan en la imitación de políticas de otros países que resultaron exitosas o la presencia de expertos que adoptan las teorías liberales. Gallagher halló una vinculación entre gobiernos con ideas neoliberales y países que firmaron acuerdos de comercio preferencial. Por su parte, “the prevalence of different general ideas about economic development among policymakers can explain variation in decision about North-South PTAs”, los formuladores de política tienen diferentes concepciones sobre cómo lograr el desarrollo económico de un país y dentro de esas ideas tienen diferentes apreciaciones sobre la conveniencia de negociar o no este tipo de

acuerdos comerciales en función de los costos y beneficios que repercutirán en los actores domésticos. (Pose, 2019: 38).

Las ideas inciden gracias al papel que desarrollan los expertos que son portadores de ideas, por la relación entre estos, el conocimiento y el sistema político a través de nuevas ideas o la redefinición de ideas existentes que buscan cambiar una determinada situación, es decir, las ideas muchas veces se tornan un factor de comportamiento convergente mientras que otras fomentan factores de cambio. Incluso las ideas son utilizadas como “armas de contestación política, con las que se busca deslegitimar y legitimar instituciones, políticas, preferencias y comportamientos, mediante el *framing* (embarque), los discursos, o la elaboración de narrativas” por medio de los cuales se brindan respuestas de política pública a través de la combinación de elementos normativos y causales (Pose;2022:37 y 38).

En este sentido, los formuladores de políticas frente a la oportunidad de alterar el *status quo* toman determinadas ideas que se aproximan a sus creencias y las transforman en soluciones viables a una determinada situación, por lo tanto, ante situaciones de crisis o de incertidumbre estos pueden hallar espacios para avanzar en propuestas que modifiquen o refuercen las preferencias del gobierno.

En definitiva, las ideas de cómo lograr el desarrollo son esenciales para comprender las decisiones que toman los legisladores sobre la conveniencia o no de suscribir un acuerdo de comercio preferencial. Esas ideas, que son importantes para tomar decisiones, están influidas por el conocimiento profesional que adquirieron, por el proceso de sociabilización de grupos e individuos sobre visiones del mundo, por la propia experiencia, por el aprendizaje y por las comunidades epistémicas que ofrecen asesoramiento sobre las políticas que deberían adoptarse de acuerdo con su conocimiento sobre una determinada área. Por ende, una vez en el gobierno cuando se enfrentan a situaciones de crisis o de incertidumbre basan sus decisiones en esas ideas.

3.3.2 El intergubernamentalismo liberal

Teniendo en consideración que se está estudiando una negociación entre esquemas de integración regional, se hace necesario incorporar una capa de complejidad adicional, y esto se realizará a partir de la consideración del planteo teórico del intergubernamentalismo liberal. Se trata de una de las principales teorías para analizar la

integración regional y desde sus orígenes en la década de 1960 se constituyó en referencia para estudiar el proceso de integración en Europa. Dicho enfoque concilió la tradición liberal con el estudio de la integración por medio de la tradición intergubernamental. Por ende, el Estado tiene un rol relevante en la promoción de la integración. Esta teoría cuenta con dos supuestos básicos sobre la política internacional: que los Estados son los principales actores en un contexto de anarquía en el sistema internacional.

En esta situación los Estados procuran obtener sus objetivos por medio de la negociación en un régimen intergubernamental basado en un sistema de toma de decisión que refleja las preferencias estatales y las identidades nacionales. Para formar una preferencia estatal intervienen una pluralidad de actores privados e individuos que influyen en la conformación de la política comercial. Esa variedad de actores puede tener intereses diferentes entre sí e incluso pueden tener intereses contradictorios que compiten para que sus preferencias sean atendidas por el gobierno en una negociación internacional. En este sentido, Moravcsik adujo que “the foreign policy goal of national governments vary in response to shifting pressure from domestic social groups, whose preferences are aggregated through political institutions” (Moravcsik, 1993: 481).

Esta teoría considera que los Estados son actores racionales, ya que determinan su propio curso de acción por medio de un análisis calculado de sus decisiones. Estas decisiones son el producto de la interacción entre actores privados que tienen sus propios intereses y que presionan al Estado para influir su posición, “en cada negociación del sistema político interno se genera un conjunto estable de objetivos que son ponderados en relación con un Estado específico del mundo”, de esa negociación doméstica surge la posición de un gobierno sobre un determinado tema. (Briceño Ruiz, 2011: 103).

El intergubernamentalismo liberal al nutrirse de varios elementos de las teorías societales comparte muchos de los aspectos, pero lo que agrega el intergubernamentalismo liberal de relevante a esta investigación es la interacción, puesto que, si se solapan las preferencias nacionales de los Estados nacionales, que vienen dadas por las preferencias sociales que se imponen en un momento dado, da lugar a la integración. En este caso específico, no se da la integración sino avance en la negociación, pero como no se solapan es que el acuerdo se encuentra estancado, ya que en determinados países –Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y Países Bajos- priman grupos de interés con una posición opuesta que logran influenciar las posiciones de los gobiernos y entonces los gobiernos adoptan esa postura de rechazo.

Asimismo, el propio Moravscik reconoce que no todos los Estados tienen el mismo peso en un proceso de negociación, ya que considera que lo que “determinan el curso de la integración son los grandes Estados (Alemania, Francia y Reino Unido), que compran la adhesión de los que tienen menor poder relativo a través de compensaciones específicas”, la idea del peso diferencial entre los países es muy importante para analizar los avances y retrocesos en el proceso de negociación entre el Mercosur y la UE, ya que los mismos tuvieron lugar cuando alguno de los socios mayores del Mercosur o los grandes Estados de la UE así lo determinaron (Moravscik,1999: 64).

La negociación de un acuerdo internacional pasa por tres instancias: en primer lugar: los gobiernos nacionales formulan las preferencias nacionales; en segundo lugar: en base a esas preferencias nacionales llevan adelante negociaciones con otros Estados; y, en tercer lugar: los gobiernos nacionales una vez que identifican puntos de acuerdo en la negociación con otros Estados debaten la creación de una institucionalidad que regule esa relación. Los Estados acceden a crear instituciones que regulen sus relaciones una vez que consideren que las ventajas son mayores a los sacrificios. Este marco de institucionalidad concede dos grandes ventajas para los Estados, puesto que permite un marco que regula el vínculo, lo hace previsible, permanente y brinda seguridad de que el acuerdo se cumpla y al contar con esa institucionalidad le brinda autonomía a los gobiernos nacionales frente a eventuales presiones políticas internas que puedan surgir.

Para Malamud el intergubernamentalismo liberal considera a la sociedad como el punto de partida para cualquier proceso de negociación y afirma que “el incremento de las transacciones transnacionales generan un aumento de interdependencia que, a la larga, conduce a los protagonistas del intercambio (principalmente empresarios y firmas) a solicitar a las autoridades nacionales o transnacionales que adapten las regulaciones y las políticas a las nuevas necesidades generadas durante el proceso”, por ende, para esta teoría el principal promotor de la integración se basa en la demanda. En este sentido, los Estados incentivan la cooperación a los efectos de satisfacer las necesidades de los principales actores privados e individuos (Malamud,2000: 143).

Para esta teoría la interdependencia económica es condición esencial para la integración, puesto que habría una relación simbiótica entre liberalización comercial y demanda por mayor integración, es decir, cuanto mayor comercio es mayor la solicitud de profundizar la integración regional. En este sentido, la institucionalidad es una herramienta que facilita la implementación de los acuerdos.

Teniendo en consideración que se está analizando la interacción Mercosur UE, pero al interior de cada uno de los bloques existen posicionamientos, basadas en intereses de los actores que influyen en los tomadores de decisiones, por ende, es importante estudiar y comprender los posicionamientos que se dan al interior de cada bloque, especialmente en el caso europeo. Asimismo, vale la pena estudiar las interacciones interregionales de los distintos actores que hacen a la gobernanza de la UE, es decir, las instituciones que participan en la elaboración y ejecución de la política comercial – Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea, Parlamento Europeo, los Estados nacionales-.

Es importante analizar cómo interactúan los países al interior de la UE, puesto que son estos quienes le determinan la posición del Consejo y a su vez este le da el mandato a la Comisión para que negocie acuerdos comerciales bajo los lineamientos establecidos por el Consejo. Por lo tanto, para analizar la relación interregional entre el Mercosur y la UE hay que comprender primero lo intrarregional, es decir, las relaciones, posicionamiento y las tomas de decisiones, ya que los países toman decisiones dadas las reglas de gobernanza de la UE. En síntesis, esta teoría nos brinda una herramienta para analizar los procesos intrarregionales de formación de posiciones que luego son los que van a condicionar cómo se desarrolla la relación interregional.

3.4 Una síntesis de herramientas teóricas

En la teoría societal de economía política del comercio los grupos de interés tienen diferentes percepciones sobre lo que el gobierno debe hacer en política comercial teniendo en cuenta que esas percepciones están determinadas por sus propios intereses y de ahí se genera una disputa entre grupos con intereses divergentes. Estos grupos llevarán adelante acciones de *lobby* para preservar o mejorar su bienestar que están dirigidas a los tomadores de decisión y se hará por medio de la actuación colectiva para demostrar su fuerza o a través de los apoyos financieros a las campañas electorales o por la coordinación de votos. Es importante destacar que los tomadores de decisión están sometidos periódicamente a elecciones en las que deberán conseguir votos si quieren permanecer en sus cargos, por tanto, son sensibles a las demandas sociales.

Para esta teoría habrá una lucha entre grupos de presión que tengan intereses disonantes por la preferencia de los tomadores de decisión, en materia comercial habrá una disputa entre actores que están a favor del comercio libre y otros que requerirán la adopción de políticas proteccionistas. Esta teoría pone énfasis en los intereses domésticos enfatizando

la importancia de los grupos de interés en la formación de la política comercial de los gobiernos, por ende, es fundamental entender qué intereses están en juego y a que actores se perjudica con una política.

Pero esta teoría tiene que ser complementada por la teoría gubernamental ya que es el gobierno el que toma la decisión de qué interés priorizar, más allá de la presión que reciba de los grupos de interés, puesto que una decisión puede ser el producto de los objetivos de los formuladores de política y no responder necesariamente a las demandas de los grupos de interés. Esta teoría considera que se puede intervenir en la economía, ya sea a través de un subsidio o un arancel para proteger al bienestar general y no exclusivamente a un sector sino para cumplir con su programa de gobierno. A su vez, argumenta que el Estado puede aplicar un arancel para favorecer a la industria nacional o para asegurar la seguridad alimentaria de su población independientemente de los intereses de los grupos de presión.

También es importante destacar el rol que tienen las ideas para los tomadores de decisión en momentos de incertidumbre o crisis, puesto que ante una situación que no saben cómo resolver una cuestión recurren a su concepción ideológica, es decir, si no hay beneficios claros para un Estado sobre si este debe promover la apertura comercial o el proteccionismo, los políticos deberán recurrir a su postura ideológica para resolver esa incertidumbre.

La teoría de juego de doble nivel considera que las negociaciones comerciales son un proceso en el que existen dos niveles interconectados y superpuestos. Por un lado, está el nivel nacional, en donde las decisiones del gobierno sobre política comercial son el resultado de la influencia que ejercen los grupos de presión a través de la construcción de alianzas y, en segundo lugar, está el nivel internacional en el que estos gobiernos aspiran a maximizar su posición de modo de satisfacer las demandas internas. Por lo tanto, una vez definidos los intereses de un gobierno en el plano doméstico se inicia una negociación en plano internacional y de esa negociación internacional puede salir un resultado que no sea satisfactorio a nivel nacional, por ende, los grupos domésticos que no lograron satisfacer sus posiciones pueden influir sobre los políticos para que el acuerdo no sea ratificado.

El intergubernamentalismo liberal se basa en que el gobierno adopta decisiones racionales que están determinadas por las preferencias nacionales de los actores privados y los individuos que son los que determinan la acción del gobierno. Una vez que el gobierno

tiene un interés determinado debe comenzar una negociación con otros Estados que también tienen intereses que preservar, por ende, para esta teoría el Estado es el principal mecanismo por el cual los grupos privados y los individuos buscar influir en una negociación comercial. Por lo tanto, si se sobreponen las preferencias de los grupos privados de ambos bloques se produce avance en la ratificación del acuerdo y si esto no ocurre es porque prevalecen las preferencias de los grupos opuestos que hace que los gobiernos adopten esa posición. Una cuestión relevante de Moravcsik es que reconoce que no todos los Estados tienen el mismo peso para hacer prevalecer los intereses de los grupos privados en una negociación, ya que los que determinan el curso de acción son los países poderosos, esta idea es vital para comprender la situación de la negociación Mercosur UE por la posición de rechazo de Francia.

4. Metodología de la investigación

4.1 Diseño de investigación

En este apartado corresponde realizar las precisiones referentes al diseño metodológico de la presente investigación vinculados a la discusión teórica. La estrategia metodológica es la de una investigación cualitativa con carácter descriptiva-analítica, más precisamente un estudio de caso en profundidad orientado a buscar potenciales factores que estén incidiendo en este proceso político que se está analizado. Las investigaciones de índole descriptivas analíticas tienen como propósito “describir la situación prevaleciente en el momento de realizarse el estudio”, lo que se complementará con la investigación analítica ya que intentará encontrar los factores que aceleraron el proceso de negociación y que llevaron a su estancamiento al momento de la ratificación. Esto se hará a partir del análisis de cómo las preferencias de ciertos actores europeos afectaron la ratificación del acuerdo por parte de las instituciones de gobernanza de la UE (Salking, 1999: 10).

El estudio de caso es una estrategia metodológica de observación y análisis de situaciones específicas con mucha profundidad para temas que se consideran prácticamente nuevos, lo cual permite un punto de partida para realizar generalizaciones, ya que permite estudiar las interrelaciones y contextos naturales del problema de investigación.

George y Bennett definen caso como “an instance of a class of events” donde el término clase de eventos se refiere a un fenómeno que cuenta con interés científico como podría ser el tipo de régimen de gobierno, una revolución, los diferentes tipos del sistema

económico que el investigador selecciona con el propósito de desarrollar una teoría a través de “causes of similarities or differences among instances (cases) of that class of events” (George y Bennett,2005: 29).

Por ende, el estudio de caso es “a well-definied aspect of a historical episode that the investigator selects for analysis, rather tan a historical events itself”, es decir, el estudio de caso consiste en la observación detallada “of an aspect of a historical episode to develop or test explanations that may be generalizable to other cases” (George y Bennett,2005: 29). Además, estos autores identificaron cuatro fortalezas en el método de estudio de caso: en primer lugar, su potencial para lograr validez conceptual; en segundo lugar, su procedimiento para testear nuevas hipótesis; en tercer lugar, su utilidad para examinar la función hipotética de los mecanismos causales en el contexto de casos individuales; y en cuarto lugar, su capacidad para abordar la complejidad causal.

En relación con la validez conceptual, los estudios de caso permiten a los investigadores lograr elevados niveles al identificar o medir los indicadores que representan de mejor manera la concepción teórica que el investigador pretende medir. Con respecto a las nuevas variables, los estudios de casos tienen ventajas para identificar nuevas variables e hipótesis por medio de casos desviados o atípicos. En lo referente a los mecanismos causales, el estudio de caso examina en detalle el funcionamiento de los mecanismos causales en casos individuales. Por último, un beneficio de los estudios de caso es la capacidad para acomodar relaciones complejas como “equininality”, que implica “several explanatory paths, combinations, or sequences leading to the same outcome, and these paths may or may not have one or more variables in common” (George y Bennett, 2005: 32).

El análisis de George y Bennett se complementa con el estudio de Yin que es uno de los principales investigadores que trató el estudio de caso. Para Yin el estudio de caso es una metodología considerada como una técnica de investigación cualitativa que se centra en el exhaustivo estudio de un fenómeno, es decir, es "una investigación empírica de un fenómeno contemporáneo, tomado en su contexto, en especial cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son evidentes". Por tanto, consiste en un estudio detallado de un fenómeno contemporáneo por medio de la descripción, la comparación, la evaluación y la comprensión a través de un diseño de investigación que incluye métodos cualitativos (Yin, 1994: 13).

Esta definición implica tres cuestiones; en primer lugar, como toda investigación la necesidad de una selección de datos; en segundo lugar, que se trata de una investigación “del mundo real” y que los objetos de estudio pueden ser procesos u objetos; en tercer lugar, que las fronteras muchas veces no son claras lo que implica que esa frontera será la elección razonada del investigador. La construcción del caso se hace por medio de la elección de un caso significativo que se deberá justificar por qué es relevante a partir de evaluar la pertinencia en función del marco teórico seleccionado, a su vez se debe establecer con claridad las fronteras. Para Yin existen tres tipologías de casos basados en la función epistemológica: exploratorios, descriptivos y explicativos.

Para Yin (1994) la identificación del problema de investigación es el primer elemento del diseño de cualquier investigación, dado que identifica el problema central e indica la metodología que será más apropiada. Además, plantea el autor determinar previamente cómo será “the logic linking the data to the propositions” y “the criteria for interpreting the findings”, por ende, es importante definir un marco teórico que se base en los conocimientos disponibles sobre el objeto de estudio de modo de facilitar el diseño de investigación y la interpretación de los resultados (Yin, 2014: 59).

Se trata de una técnica descriptiva en el sentido que al finalizar el estudio de caso se obtiene una descripción de una condición o situación específica que se produce de la comparación de los datos recogidos con las implicaciones deducidas del marco teórico. En lo referente a la recopilación de datos, los estudios de casos se centran en datos cualitativos como los análisis de fuentes primarias y secundarias, las observaciones y las entrevistas.

En definitiva, se puede entender el proceso de estudio de caso de acuerdo con la siguiente ilustración que elaboró Yin.

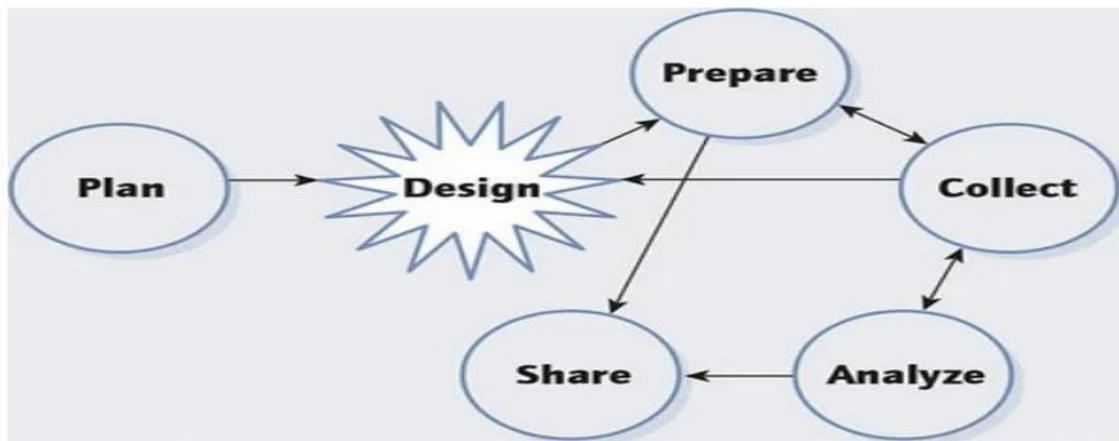


Diagrama de las fases de un estudio de caso. Fuente: Yin 2018

Por lo tanto, la investigación menciona los motivos del cierre de las negociaciones y explica los factores que llevaron a la falta de ratificación, pero en este último caso se hará a través de determinar hasta qué punto las preferencias de los grupos de interés han incidido en el posicionamiento y en la toma de decisión adoptados por los gobiernos europeos, es decir, determinar qué influencias han tenido las asociaciones rurales, los movimientos ambientalistas y las centrales sindicales en la postura de los Estados miembros y del Parlamento Europeo para que este se manifieste que en su estado actual no ratificará el acuerdo. El método que se utiliza como se expresó es el de un estudio cualitativo, con el propósito de conocer en profundidad las características y los procesos tanto en la firma como en la falta de ratificación.

El estudio se enfoca en los motivos adoptados por los bloques desde 2016 hasta 2022, el punto de partida se debe a que en 2016 se intensificaron los contactos entre las regiones con fin de llegar a un entendimiento y el corte temporal de 2022 obedece a que es un plazo prudencial para que los bloques hayan tenido la oportunidad de ratificar el acuerdo.

De todas las asociaciones rurales en Europa, se seleccionó a COPA COGECA por representar a amplios sectores agrícolas que se sienten perjudicados con la entrada en vigor del acuerdo mientras que los grupos ecologistas y movimientos ambientalistas a Ecologistas en Acción y Viernes por el Futuro por su relevancia y tener presencia en los países europeos. Asimismo, se seleccionó a la Confederación Europea de Sindicatos por aglutinar a los principales sindicatos de los miembros de la UE. El análisis de estas instituciones son el resultado de consulta a actores sociales, expertos y funcionarios gubernamentales quien expresaron que se trata de los actores más activos y relevantes en el objeto de estudio.

Asimismo, es importante precisar con exactitud cómo se consideran las preferencias de estas instituciones. En primer lugar, por expresiones públicas de pedidos o reclamos a los gobiernos de rechazar el cierre de las negociaciones mientras están estando siendo negociadas. En segundo lugar, expresiones públicas de pedidos o reclamos a los gobiernos de ratificación de las negociaciones. Al tratarse de una negociación que tiene más de dos décadas y que cuenta con un gran volumen de material empírico se puede rastrear la evolución de las preferencias de las asociaciones y así también testear las hipótesis planteadas.

4.2 Técnicas de recolección de datos

Esta investigación con el fin de testear la hipótesis planteada trabaja con múltiples tipos de evidencia; en primer lugar, se recurrió a las bases de datos de flujos de comercio y de aranceles aplicados en las regiones y se complementó con los estudios que realizó la Universidad de Manchester en 2009 y London School of Economics en 2020, junto con informes de comercio de la UE, del Mercosur, de la CEPAL, del BID, de la OMC (Regional Trade Agreements Information System), de la UNCTAD, Trade Map y de la OCDE. Además, se consultó investigaciones académicas realizadas por expertos sobre el acuerdo.

La segunda fuente de información que se utilizó son documentos elaborados por los gobiernos de los países miembros como investigaciones académicas. Para ello se hizo una búsqueda exhaustiva tanto en internet como en libros o revistas especializadas, reportes, declaraciones conjuntas, comunicados de prensa, informes y otras divulgaciones, que si bien para esta investigación se centra entre 2016-2022, se complementó en ocasiones con búsqueda de información de años previos para comprender el proceso de negociación. Se lograron rastrear documentos de posicionamiento estratégico e institucional y tomas de decisiones de las asociaciones, los países, las instituciones europeas y los parlamentos nacionales. Asimismo, la búsqueda fue complementada por documentos específicos que fueron elaborados por COPA COGECA, Ecologistas en acción, Viernes por el Futuro, Confederación Europea de Sindicatos y el propio Parlamento Europeo.

Asimismo, para reconstruir los contextos en los que se llevó a cabo la negociación, la firma y el proceso de ratificación se recurrió a un relevamiento de la prensa escrita tanto en los países de América del Sur como de los países europeos. En este sentido, se consultó a diarios en Brasil como Folha de San Pablo, Correio do Brasil y a la revista Veja. En el caso de Argentina se recurrió a Infobae, Pagina 12 y Clarín. En el caso de Uruguay se revisaron El País, El Observador y La Diaria. En Paraguay se seleccionó, Ultima Hora, ABC y La Nación. En el caso europeo se seleccionaron diarios de España (El País), de Portugal (Diário de Noticias), de Francia (France24), de Austria (Kronen Zeitung), de Bélgica (La Libre y Le Soir), de Países Bajos (De Telegraaf) y de Irlanda (The Irish Times). Se recurrió a esta selección para tener una amplia cobertura de las noticias en los países sudamericanos y europeos, ya que en estos últimos se incluyó a diarios de países que se han mostrado favorables y de países que se oponen al acuerdo.

Del total de noticias disponibles sobre el tema de investigación, se seleccionaron y consultaron aproximadamente 600, publicadas entre el 1° de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2022. Esta fuente de información además de ser útil para comprender la cronología de los acontecimientos fue vital para identificar hechos de relevancia, como los intercambios de ofertas, las reuniones de trabajo del Comité de Negociaciones Birregional o el propio anuncio de la culminación de las negociaciones. Una fuente adicional que sirvió de insumo invaluable a este trabajo fue la extensa literatura académica sobre el relacionamiento entre el Mercosur y la UE disponible en internet o en bibliotecas nacionales escritos por investigadores nacionales o extranjeros.

Otra gran herramienta y fuente de información primaria para este trabajo fueron las entrevistas en profundidad y para ello se realizaron 14 entrevistas a informantes calificados ya sea de manera presencial, por videoconferencia o por escrito dado que se remitieron por correo electrónico las preguntas para que estos respondan. Se hicieron entrevistas a informantes calificados europeos para que estos den su punto de vista del acuerdo. Esto deriva de que “casi nunca se dispone de la información referida a los detalles de las diferencias en las percepciones y prioridades, dentro de un gobierno y con respecto a una cuestión determinada. También son raros los informes acerca de los pactos que desembocaron en una resolución dada. Los documentos no capturan este tipo de información (...) Por ende, la fuente de dicha información hay que buscarla en los propios participantes” (Allison, 1988, 258). Un elemento fundamental del trabajo y gran parte de

su aporte serán las entrevistas a los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, como en la aplicación de las mismas.

Las entrevistas abiertas significaron un aporte invaluable, ya que permitieron tomar un registro de los testimonios de los principales actores políticos involucrados de ambos bloques. Se pretendió realizar entre 10 y 15 entrevistas en profundidad y con pautas semiestructuradas a tomadores de decisión de la UE, ya sea personas que actualmente están desempeñando la función o que la desempeñaron durante el periodo 2019-2022. Se entrevistó a miembros del Parlamento Europeo que haya manifestado en contra y a favor del acuerdo, a miembros del Consejo y de la Comisión y se complementó esta sección con una entrevista a miembros de las asociaciones rurales, movimientos ambientalistas y centrales sindicales presentadas en la tesis.

Esta selección de entrevistas con diferentes perfiles tendrá por cometido contrarrestar la información proveniente de personas que han tenido diferentes roles, pero que han sido parte del proceso de negociación y/o ratificación, y así evitar eventuales sesgos que pudiera emerger de las entrevistas. Las entrevistas tendrán lugar entre mayo y diciembre de 2023 y se harán personalmente, por videoconferencia o por escrito y se espera que no excedan los 45 minutos. De esta manera se logró una cobertura de las principales asociaciones identificadas como relevantes que se han mostradas contrarias al acuerdo. En esta investigación no se vincularon los testimonios de los actores gubernamentales con los contenidos de los entrevistados para ganar en profundidad de modo que se garantizará la confidencialidad. De modo alternativo, se describió el cargo que ocupa para evitar eventual atribución de declaraciones que puedan perjudicar a la persona.

En definitiva, la combinación de los datos de los informes cuantitativos, los documentos, la literatura especializada, las revistas, las declaraciones conjuntas, los reportes, los comunicados de prensa, junto con las entrevistas han sido la información a partir de la cual se testeó la hipótesis planteada.

CAPÍTULO II. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES SOBRE POLÍTICA COMERCIAL EN LA UE

1. Introducción

Este capítulo se enfoca en analizar el funcionamiento del proceso de toma de decisiones en materia comercial en la UE a través de las principales instituciones que intervienen, teniendo en consideración que el objeto de estudio de esta tesis es la ratificación del acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE. La aprobación de un acuerdo comercial de estas características es una de las instancias del proceso de toma de decisiones de ese organismo internacional; por lo tanto, de ahí surge la relevancia de conocer el entramado institucional que interviene en una decisión como la que nos ocupa en el objeto de esta tesis. Por lo tanto, el propósito fundamental de este capítulo es analizar dicho proceso en el acuerdo Mercosur -UE.

En primer lugar, se analizarán las tres principales instituciones que toman decisiones en materia comercial en la UE, a saber: el Consejo de la Unión Europea, que representa a los Estados miembros; la Comisión Europea, que defiende los intereses de la UE en su conjunto; y el Parlamento Europeo, que resguarda los intereses de los ciudadanos.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece la distribución de competencias en la política comercial común entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. Según el artículo 2 del TFUE, la Unión tiene competencia exclusiva en determinadas áreas, lo que significa que solo la Unión puede legislar y adoptar decisiones vinculantes. Sin embargo, cuando se trata de una competencia compartida con los Estados miembros, tanto la Unión como los Estados pueden legislar y adoptar decisiones vinculantes.

En cuanto a la política comercial común, el artículo 3 del TFUE establece que la Unión tiene competencia exclusiva en esta área. Por su parte, el artículo 4 enumera las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Es importante destacar que el artículo 5 del TFUE define los límites de las competencias de la UE en materia de política comercial, estableciendo que la UE debe trabajar en estrecha colaboración con los Estados miembros en la definición y aplicación de la política comercial. En resumen, la política comercial común es una competencia exclusiva de la UE, pero los Estados

miembros tienen un papel importante en su definición y aplicación, ya que la política comercial debe llevarse a cabo en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE y en estrecha colaboración con los Estados miembros.

A continuación, se detallará la distribución de competencias entre los tres órganos mencionados en materia de política comercial resaltando el cambio de competencias a partir de los tratados. El foco estará especialmente en la estructura institucional que se encuentra en vigor desde el Tratado de Lisboa. Seguidamente, se analizará la relevancia que tiene la determinación de si un acuerdo es catalogado como mixto o no.

Finalmente, para concluir este capítulo, es de rigor incluir algunos antecedentes recientes en la toma de decisiones en materia de acuerdos comerciales en la UE, teniendo en cuenta que los casos del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA), Chile y México pueden ilustrar los procesos recientes de negociación y de ratificación que luego se podrán constatar con el proceso de negociación y ratificación del acuerdo con el Mercosur. Por lo tanto, los ejemplos antemencionados resultarán de utilidad para analizar el proceso institucional de toma de decisiones de la UE en los últimos años frente a acuerdos comerciales, de modo de observar ciertas implicancias analíticas que se pueden reproducir en el caso del acuerdo con el Mercosur.

2. Instituciones que participan en la toma de decisiones en la Unión Europea

En esta sección se analizará el marco institucional del sistema de toma de decisiones de la UE. Dicha institución cuenta con siete órganos y más de 40 agencias y organismos descentralizados. Todas estas instituciones cumplen funciones de acuerdo con los cometidos específicos que le fueron asignados. Los principales órganos en materia de toma de decisiones de acuerdo con el artículo 13 del TFUE son: el Consejo de la Unión Europea, el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Los restantes tres órganos relevantes que complementan las funciones de las 4 instituciones mencionadas son: el Banco Central Europeo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo.

Los tratados fundacionales de la Unión Europea, es decir, el Tratado de Roma y el Tratado de la Unión Europea de 1992, establecen las atribuciones y los procedimientos de cada órgano de la UE. Sin embargo, el Tratado de Lisboa de 2007 introdujo algunas modificaciones y adiciones a estas competencias. A partir de la entrada en vigor del

Tratado de Lisboa el 1º de diciembre de 2009, se establecieron nuevas competencias en materia de toma de decisiones para las instituciones de la UE. Por lo tanto, es importante destacar que las competencias vigentes son las que se describirán a continuación, ya que son las establecidas por el tratado más reciente (Unión Europea, 2022).

Dentro de las modificaciones más importantes que introdujo el Tratado de Lisboa se encuentran “el voto por mayoría cualificada, que busca reducir las posibilidades de estancamiento en el Consejo de la Unión Europea, un Parlamento Europeo con mayor peso mediante la extensión del procedimiento de decisión conjunta con el Consejo de la UE, la eliminación de los tres pilares de la Unión Europea y la creación de las figuras de Presidente del Consejo Europeo y Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad para dotar de una mayor coherencia y continuidad a las políticas de la UE” (Unión Europea, 2022:45)². El Tratado también otorga a la UE personalidad jurídica, lo que le permite firmar acuerdos internacionales en áreas en las que los Estados miembros le han otorgado competencias (Calduch, 2018).

3. Consejo de la Unión Europea

El Consejo, al igual que el Parlamento Europeo, fue creado por los tratados constitutivos y representa los intereses de los Estados miembros lo que lo constituye en una importante instancia de decisión de la UE. Dicho órgano está integrado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y su “función principal es la coordinación de políticas entre los países miembros en áreas como la economía, seguridad, justicia, educación, entre otras” (Consejo de la Unión Europea, 2023). Debido a que comparte el poder legislativo con el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea desempeña un papel crucial en la toma de decisiones en la UE.

Según López Castillo (2015:33), el Consejo de la Unión Europea tiene un papel importante en la toma de decisiones en la UE, ya que “comparte el poder legislativo con

² El Tratado de la Unión Europea estableció tres pilares que conformaron la estructura de la UE entre 1992 y 2009. El primer pilar se refería a la dimensión comunitaria, que se regulaba en los Tratados de la Comunidad Europea, la CECA y la EUROATOM. El segundo pilar abarcaba la política exterior y de seguridad común, mientras que el tercer pilar se refería a la cooperación policial y judicial en materia penal. Estos dos últimos pilares se regulaban en los Títulos V y VI del TUE, respectivamente, y eran de competencia intergubernamental, a diferencia del primer pilar, que era de competencia supranacional de la UE. Con el Tratado de Lisboa, los tres pilares se refundieron en una personalidad jurídica única llamada Unión Europea, lo que aumentó las capacidades de actuación de la UE, especialmente en política exterior. Además, la UE adquirió una personalidad jurídica con este tratado (Puyo, 2013).

el Parlamento Europeo”. De esta manera, las decisiones tomadas por el Consejo afectan directamente a los Estados miembros y a la Unión Europea en su conjunto.

Es importante destacar que el Consejo de la Unión Europea se reúne en diferentes configuraciones en función de los temas a tratar y cada una de ellas está presidida por un Estado miembro en turno. Asimismo, el Consejo trabaja en estrecha colaboración con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo en la toma de decisiones de la UE.

Las decisiones del Consejo se adoptan por votación y cada país tiene distinta cantidad de votos en función de su población, puesto que los votos, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, son representativos de la población de cada país y los países con menor población cuentan con una ponderación especial de sus votos (González Marín, 2009). En algunas materias que están expresamente limitadas en los artículos 212 y 218, las decisiones que toma el Consejo deben ser unánimes (defensa, fiscalidad y política exterior). Con el Tratado de Lisboa hubo una “drástica reducción del número de acuerdos que requieren unanimidad y, por lo tanto, de las posibilidades de veto” (Gil-Roble y Gil-Delgado, 2019: 21). En consecuencia, en gran parte de los asuntos, el Consejo adopta decisiones por mayoría cualificada.

Para obtener una mayoría cualificada se debe cumplir con las siguientes condiciones: la propuesta debe recibir “el apoyo del 55 % de los miembros del Consejo (en la práctica, 15 Estados de 27), equivalentes, como mínimo, al 65 % de la población de la Unión (artículo 16, apartado 4, del TUE). Por lo tanto, el Tratado de Lisboa introduce el sistema de votación “por mayoría cualificada (el normal) que pasa a ser de doble mayoría (estados y poblaciones)”, que “teóricamente debería facilitar la toma de decisiones, ya que reflejará mejor en diferente peso de los Estados miembros” (Gil-Roble y Gil-Delgado, 2019: 32).

Cuando el “Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Vicepresidente de la Comisión/Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría necesaria de Estados miembros aumenta hasta el 72 % (artículo 238, apartado 2, del TFUE)”, y para bloquear la legislación se requiere que al menos cuatro países se manifiesten en contra. Asimismo, la Declaración N° 7 establece que “un nuevo mecanismo inspirado en el Compromiso de Ioannina permite que un 55 % (hasta el 1 de abril de 2017, un 75 %) del número de Estados miembros necesario para constituir

una minoría de bloqueo pueda solicitar que se vuelva a examinar una propuesta dentro de un plazo razonable” (Parlamento Europeo, 2023: 5).

Figura 1: porcentaje de votos ponderados por la población de cada país miembro

Nombre del país	% de votos ponderado por la población
Alemania	18,59
Francia	15,16
Italia	13,32
Polonia	8,41
Rumania	4,25
Países Bajos	3,96
Bélgica	2,6
Grecia	2,37
Chequia	2,36
Suecia	2,33
Portugal	2,31
Hungría	2,17
Austria	2
España	1,6

Bulgaria	1,53
Dinamarca	1,31
Finlandia	1,24
Eslovaquia	1,21
Irlanda	1,13
Croacia	0,86
Lituania	0,63
Eslovenia	0,47
Letonia	0,42
Estonia	0,3
Chipre	0,2
Luxemburgo	0,14
Malta	0,12

Fuente: elaboración propia en base a datos del Consejo de la Unión Europea

El Consejo cuenta con diez configuraciones distintas: Agricultura y Pesca; Competitividad; Asuntos Económicos y Financieros; Medio Ambiente; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Educación, Juventud, Cultura y Deporte; Asuntos Exteriores; Asuntos Generales; Justicia y Asuntos de Exterior; y Transporte, Telecomunicaciones y Energía.

3.1 Las principales competencias de este órgano

El Consejo de la Unión Europea, en calidad de órgano representativo de los intereses de los Estados miembros, cuenta con varias atribuciones importantes. Entre ellas, se encuentran la definición de la política exterior y de seguridad común de la UE, siguiendo los lineamientos del Consejo Europeo. Además, el Consejo es responsable de la celebración de acuerdos internacionales con terceros países u organizaciones internacionales, la coordinación de la cooperación judicial y policial entre los Estados miembros, la aprobación de leyes (en muchas ocasiones junto con el Parlamento Europeo), la coordinación de la política económica y financiera de los miembros de la UE y la aprobación del presupuesto de funcionamiento de la UE, también junto con el Parlamento Europeo (Consejo de la Unión Europea, 2023).

Asimismo, el Consejo tiene importantes atribuciones en materia de acuerdos comerciales, ya que es el órgano que autoriza a la Comisión Europea a negociar un acuerdo en representación de la UE. Además, es el órgano encargado de la aprobación de las directrices de negociación y de la autorización de la firma. Para iniciar una negociación lo hace por medio de un “mandato de negociación” en el que se establecen los lineamientos de la misma (objetivos, alcances y plazos). A partir de ese mandato, la Comisión Europea inicia las negociaciones con la otra parte y debe informar al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los avances. Cuando se logra un acuerdo, la Comisión debe presentar propuestas para su adopción al Consejo. En el Consejo se discute el texto y si se firma el acuerdo, se envía al Parlamento Europeo para su consideración y aprobación (Consejo de la Unión Europea, 2023).

Es necesario destacar que el objeto de estudio de esta tesis se enfoca en el análisis del acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE, el cual ha sido considerado un acuerdo mixto. Por lo tanto, dentro de este capítulo hay una sección que aborda la complejidad de los acuerdos mixtos, ya que estos no solo implican aspectos comerciales, sino también cuestiones relacionadas con la política exterior, cuyas competencias recaen en el Consejo. Es importante tener en cuenta que, para que un acuerdo mixto entre en vigor, es necesario que cada uno de los Estados miembro lo ratifique internamente lo que nos ofrece un primer indicio sobre la complejidad que puede llegar a acarrear tal proceso.

3.1.1 Política exterior y de seguridad común

En los últimos años, la UE demostró un especial interés en presentar una posición común en asuntos internacionales que vaya más allá de los intereses particulares de los Estados miembro. Por lo tanto, con el Tratado de Lisboa los Estados parte se comprometieron a adoptar acciones y medidas que refuercen la política exterior y de seguridad común.

Con el fin de mejorar la “coordinación en materia de política exterior y de seguridad común de la UE, se creó la figura del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y el Servicio Europeo de Acción Exterior”. A pesar de los cambios introducidos, los “Estados miembros mantuvieron sus competencias intactas para la formulación y conducción de su propia política exterior, incluyendo sus representaciones nacionales ante otros sujetos internacionales”. En este sentido, los Estados miembros mantienen la responsabilidad principal de la política exterior y de seguridad de la UE, tal y como se establece en el Tratado de la Unión Europea (Fernández Fernández, 2008: 11).

Sin embargo, esto no significa que los Estados miembros actúen de manera aislada en materia de política exterior. Por el contrario, “a través del Consejo de la Unión Europea, trabajan en estrecha colaboración para definir y coordinar la política exterior y de seguridad común de la UE”. De este modo, se busca garantizar una mayor coherencia y eficacia en la actuación de la UE en el ámbito internacional, promoviendo así los intereses y valores comunes de los Estados miembros en el escenario global. (Fernández Fernández, 2008: 12).

El Tratado de Lisboa establece un modelo de política exterior y de seguridad que respeta la soberanía de los Estados miembros, basado en una diplomacia concertada. En este sentido, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y el Servicio Europeo de Acción Exterior fueron creados para coordinar y complementar la política exterior de los Estados miembros en el marco de la UE (Fernández Liesa, 2019)

Aunque los Estados miembros mantienen sus competencias para la formulación y conducción de su propia política exterior, la UE tiene capacidad para coordinar y complementar la política de los Estados miembros en dichos ámbitos. El “Consejo de la Unión Europea juega un papel importante en la política exterior de la UE, incluyendo la definición de la política exterior y de seguridad común, la adopción de sanciones, la coordinación de la acción exterior de la UE, y la negociación y celebración de acuerdos internacionales”. En definitiva, se trata de una política intergubernamental en la que la

UE y los Estados miembros cooperan y trabajan juntos para alcanzar objetivos comunes. (Fernández Liesa, 2019: 239)

En síntesis, podemos decir que el Consejo de la Unión Europea desempeña un papel fundamental en la política exterior de la UE, basado en los principios y normas establecidos en los Tratados de la UE y en el principio de cooperación entre la UE y sus Estados miembros. Entre las atribuciones más importantes del Consejo se encuentran la definición de la política exterior y de seguridad común, la adopción de sanciones, la coordinación de la acción exterior de la UE y la negociación y celebración de acuerdos internacionales. Todo ello en el marco de un sistema intergubernamental, donde los Estados miembros mantienen la responsabilidad principal en la formulación y conducción de su propia política exterior, si bien la UE tiene capacidad de coordinar y complementar la política de los Estados miembros en esos ámbitos.

4.Comisión Europea

Siguiendo a Calduch la Comisión Europea es “el órgano encargado de velar por los intereses generales de la Unión y garantizar el cumplimiento de los Tratados y demás normas jurídicas bajo supervisión del Tribunal de Justicia. También desempeña las funciones de coordinación, ejecución y gestión en los términos establecidos por los Tratados”. Por lo tanto, su cometido es defender y representar los intereses de la UE y para ello lo hace a través de iniciativas que somete a consideración del Parlamento Europeo y del Consejo (Calduch, 2018: 26).

Los miembros de la Comisión son elegidos cada cinco años y deben actuar en completa independencia de los gobiernos nacionales. Los gobiernos se ponen de acuerdo sobre la designación del presidente de la comisión el cual es aprobado por el Parlamento Europeo. El presidente y los gobiernos nacionales designan a los restantes miembros de la Comisión (Fernández Liesa, 2019).

4.1. Principales competencias de este órgano

La Comisión Europea es la institución de la UE que tiene más competencias y funciones. Entre sus responsabilidades destacan la gestión y aplicación de las políticas determinadas, así como la ejecución del presupuesto. También tiene la facultad de proponer legislación a los otros dos órganos relevantes y supervisar el cumplimiento de la normativa europea. La Comisión actúa como vocera de los intereses europeos en el escenario internacional,

lo que permite a la UE actuar con una sola voz en dicho ámbito. Además, es responsable de negociar acuerdos internacionales en nombre de la UE. La Comisión debe gestionar y ejecutar el presupuesto de la UE junto con los gobiernos nacionales y locales, y supervisar la buena gestión financiera para garantizar una correcta utilización de los fondos (Comisión Europea, 2020).

Es el único órgano que tiene derecho de iniciativa legislativa, es decir, “es la institución responsable de presentar propuestas de nueva legislación al Parlamento Europeo y al Consejo lo que la convierte en un actor relevante del proceso de creación normativa en la UE (pero no de decisión o aprobación de las normas)” (Salinas y Tirado, 2019: 11). La “legislación propuesta debe siempre responder a los intereses colectivos de la UE y no a los intereses sectoriales o de los países”, puesto que debe promover el interés general de la UE y tomar decisiones para lograr ese cometido (Pérsico, 2016: 34).

En el Tratado de Lisboa, se le han otorgado a la Comisión Europea competencias específicas en materia comercial. El artículo 207 del TFUE establece que "la Comisión Europea es responsable de la negociación de acuerdos comerciales con terceros países y organizaciones internacionales en nombre de la Unión Europea", bajo la dirección del Consejo de la UE. Esto implica que la Comisión es la entidad encargada de representar a la UE en las negociaciones comerciales y de actuar en su nombre para negociar los términos del acuerdo (López Castillo, 2015: 38).

Además, la Comisión cuenta con otras responsabilidades en materia comercial, como la formulación de políticas comerciales y la aplicación de las normas de la UE en el ámbito comercial. Específicamente, la Comisión "es la encargada de elaborar propuestas legislativas en materia de política comercial, las cuales deben ser aprobadas por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo antes de convertirse en ley". También puede presentar recomendaciones sobre la aprobación o no de los acuerdos internacionales (López Castillo, 2015: 38).

Por último, la Comisión tiene la responsabilidad junto al Tribunal de Justicia de “supervisar la aplicación de Derechos de la Unión”, es decir, de asegurar la correcta aplicación de la normativa europea en los Estados parte, y si constata que un país no cumple con la legislación, puede aplicar medidas correctivas (Salinas y Tirado, 2019: 11).

La Comisión está integrada por 27 Direcciones Generales lideradas políticamente por un Comisario de cada Estado miembro durante un mandato de cinco años. Dentro de los

Comisarios de la Unión Europea, hay algunos que son centrales para el objeto de estudio de esta tesis, como el Comisario de Comercio, quien dirige la política comercial de la UE, y el Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado de la Política Agraria Común (PAC). Además, el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien es también Vicepresidente de la Comisión Europea, es responsable de planificar y dirigir la política exterior de la UE. Si bien otras figuras también pueden estar involucradas, estos tres comisarios suelen participar con frecuencia en las discusiones sobre acuerdos comerciales internacionales.

El Presidente le otorga competencias específicas de actuación a cada Comisario. La designación del Presidente y de los Comisarios se somete a aprobación del Parlamento Europeo y estos deben rendirle cuentas por sus tareas. Además, el Parlamento Europeo el único órgano con competencias para disolver la Comisión (Comisión Europea, 2020).

En síntesis, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión Europea ha recibido nuevas atribuciones en lo que se refiere a la negociación de acuerdos internacionales. Entre ellas, destacan la competencia exclusiva para negociar dichos acuerdos, así como la responsabilidad de administrar y aplicar los acuerdos celebrados por la Unión Europea.

5. Parlamento Europeo

El origen del Parlamento Europeo se remonta a los tratados constitutivos de la UE. Desde 1979, los ciudadanos eligen directamente a sus miembros para que defiendan sus intereses en el proceso legislativo. Estos miembros son seleccionados mediante elecciones directas y secretas, en las que participan todos los ciudadanos inscritos y que se celebran cada 5 años. El Parlamento Europeo es el principal foro de debate y el órgano democrático clave en la UE.

El sistema electoral varía entre los países, pero en términos generales se utiliza el sistema de representación proporcional. Para garantizar una distribución justa de los escaños, se establece un “umbral mínimo para la asignación de escaños, que puede ser voluntario o obligatorio. La Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo establece que el umbral voluntario no puede superar el 5% a nivel nacional, mientras que el umbral obligatorio puede oscilar entre el 2% y el 5% en las circunscripciones con más de 35 escaños”. La mayoría de los Estados miembros tienen una circunscripción única, pero Bélgica, Irlanda, Italia y Polonia tienen circunscripciones regionales (Parlamento Europeo, 2023).

Actualmente, “Bélgica, Croacia, Eslovaquia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumania aplican un umbral del 5%; Austria, Italia y Suecia utilizan un umbral del 4%; Grecia del 3% y Chipre del 1,8%”. Sin embargo, algunos países no aplican ningún umbral. Es importante destacar que Alemania ha intentado en dos ocasiones aplicar umbrales, pero en ambas ocasiones el Tribunal Constitucional ha declarado que dichos umbrales son inconstitucionales (Parlamento Europeo, 2023).

Una particularidad de este órgano es que los miembros no se agrupan en bloques nacionales sino en función de su ideología política. Estos grupos trabajan juntos para presentar propuestas legislativas y adoptar decisiones en nombre del Parlamento Europeo. El Tratado de Lisboa establece que ningún país puede tener menos de 6 ni más de 96 escaños. En total, se integra por 705 representantes de los cuales actualmente “177 son del Partido Popular Europeo; 145 Socialistas y Demócratas; 102 de Renovar Europa; 72 Los Verdes-Alianza Libre Europa; 65 Identidad y Democracia; 64 Conservadores y Reformistas Europeos; 39 Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica y 41 no inscritos” (Parlamento Europeo, 2023: 11).

El Parlamento Europeo organiza su trabajo en comisiones permanentes, especiales y de investigación. Las comisiones permanentes están divididas en 24 áreas temáticas y la comisión permanente que trabaja los acuerdos comerciales es la de Comercio Internacional y está integrada por 85 miembros de todas las nacionalidades de la UE (Parlamento Europeo, 2023).

Figura 2: Número de escaños en el Parlamento Europeo en función de los países

País	N.º de escaños
Alemania	96
Francia	79
Italia	76
España	59

Polonia	52
Rumania	33
Holanda	29
Bélgica	21
Grecia	21
Hungría	21
Portugal	21
Suecia	21
Austria	19
Bulgaria	17
Dinamarca	14
Eslovaquia	14
Finlandia	14
Irlanda	13
Croacia	12
Lituania	11
Eslovenia	8
Letonia	8

Estonia	7
Chipre	6
Luxemburgo	6
Malta	6
Total	705

Fuente: elaboración propia en base a datos del Parlamento Europeo.

En el Parlamento Europeo, cada Estado miembro de la UE tiene derecho a un número determinado de escaños, que se distribuyen proporcionalmente en función de la población. De este modo, los países con mayor densidad de población, como Alemania, Francia, Italia y España, cuentan con un mayor número de escaños, mientras que países como Chipre, Luxemburgo y Malta tienen un menor número de ellos.

Figura 3: Número de escaños en el Parlamento Europeo en función de los partidos políticos

Partidos Políticos	N.º de escaños
Partido Popular Europeo (centroderecha/derecha)	177
Socialistas y Demócratas	145
Renovar Europa (liberal)	102
Identidad y Democracia (derecha/extrema derecha)	65
Los Verdes (centro izquierda/izquierda)	71

Conservadores y Reformistas (derecha/extrema derecha)	64
Izquierda Unitaria Europea	39
No adscritos	42
Total	705

Fuente: elaboración propia en base a datos del Parlamento Europeo

El Tratado de Lisboa incrementó los ámbitos de actuación regulados por el nuevo procedimiento legislativo ordinario, lo que concede al Parlamento Europeo mayores atribuciones para determinar el contenido de la normativa referente a la inmigración, la agricultura, los fondos de la UE, la política energética y la cooperación (Calduch, 2018).

5.1 Principales competencias de este órgano

El Parlamento Europeo tiene tres grandes funciones: la legislativa, la supervisora y la presupuestaria. El cometido legislativo consiste en tomar decisiones sobre propuestas legislativas. La aprobación de la normativa la realiza en muchas áreas en conjunto con el Consejo. En este sentido, destacan Gil-Roble y Gil-Delgado que “el procedimiento de co-decisión se ha convertido en el procedimiento legislativo por antonomasia, quedando los demás como residuales” (Gil-Roble y Gil-Delgado, 2019: 28). Mediante este mecanismo, el Parlamento Europeo y el Consejo se sitúan “en un plano de igualdad”, lo cual se interpretó como una importante innovación en materia democrática al ser la institución más representativa de los ciudadanos europeos (Pérsico, 2016: 29).

En algunas competencias como en política económica, agricultura, inmigración y visas, solo legisla el Consejo, pero debe consultar al Parlamento Europeo. En otras decisiones importantes, como el “ingreso de nuevos Estados miembros a la UE o la aprobación de acuerdos comerciales o de asociación entre la UE y terceros países o presentar una moción de censura”, se necesita la aprobación o rechazo también del Parlamento Europeo (Calduch, 2018: 27). Es relevante analizar la competencia que se atribuye a las instituciones europeas en el contexto del proceso de toma de decisiones comerciales, en

particular en relación con la ratificación del acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE.

De acuerdo con Calduch, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el Parlamento Europeo “ha ido asumiendo progresivamente nuevos poderes y funciones y aproximándose al papel que desempeñan los Parlamentos en los sistemas democráticos estatales”, dado que amplió las competencias legislativas a más de 40 ámbitos de actuación (Calduch, 2018: 27).

6. Distribución de competencias entre los órganos de la UE en materia comercial

La UE es una organización internacional de integración que cuenta con órganos con competencias específicas otorgadas por los Estados miembros a través de los tratados constitutivos. Por tanto, las competencias de la UE son limitadas y expresas, establecidas para lograr objetivos determinados. Cada Estado miembro concede voluntariamente competencias a la UE, y esta solo puede actuar en su nombre si se le ha otorgado dicha facultad.

El Tratado de Lisboa establece los principios básicos en materia de competencias entre la UE y los Estados miembros. Según el principio de atribución, la UE solo puede “actuar dentro de los límites de las competencias que le han sido atribuidas en los tratados de la UE”. Si una competencia no ha sido atribuida expresamente a la UE en los tratados, entonces corresponde a los Estados miembros. El principio de subsidiariedad estipula que “la UE solo debe actuar en aquellos ámbitos en los que la acción a nivel de la UE es más eficaz”. El principio de proporcionalidad establece que la “acción de la UE debe ser adecuada y necesaria para lograr los objetivos establecidos en los tratados”. Por último, el principio de cooperación leal estipula que “la UE y los Estados miembros deben cooperar de manera leal para garantizar la aplicación efectiva de los tratados y el logro de los objetivos de la UE” (López Castillo, 2015: 46).

El artículo 2 del TFUE establece las categorías y ámbitos de competencia entre la UE y los Estados miembros, teniendo en cuenta que la UE solo tiene competencias en aquellas áreas en las que los Estados le hayan concedido competencias por medio de un tratado. Por tanto, la UE solo puede actuar dentro del marco de atribuciones que le han concedido.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se establece un sistema que se basa en tres grandes categorías de competencias: exclusivas de la UE, compartidas y de apoyo. Las

competencias exclusivas se centran en el análisis de este trabajo y se regulan en el artículo 3 del TFUE, donde se establecen los objetivos de la política comercial de la UE. La UE tiene competencia exclusiva para celebrar acuerdos internacionales en materia de política comercial común, lo que le permite legislar y adoptar actos vinculantes en esta materia. La única excepción es cuando la propia UE faculte a los Estados miembros a intervenir para aplicar o ejecutar una medida (Calduch, 2018).

Las competencias referentes a los acuerdos internacionales que involucren la política comercial se regulan en los artículos 3, 4, 207, 216 y 218 del TFUE, donde se establecen las facultades que tiene la UE para negociar acuerdos comerciales, ya sea de competencia exclusiva o compartida. Esta regulación se aplica a los acuerdos negociados con países que no integran la UE o con organizaciones internacionales (Calduch, 2018).

El artículo 207 del TFUE es fundamental en la política comercial de la UE, ya que establece la competencia exclusiva de la UE para negociar acuerdos comerciales con terceros países y organizaciones internacionales. Este artículo también establece que la política comercial común se basará en los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión (artículo 207 del TFUE).

Para negociar o celebrar acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales, se debe aplicar el artículo 218 del TFUE, que establece que el Consejo es el órgano encargado de autorizar la apertura de negociaciones, aprobar las directrices de negociación, autorizar la firma y celebrar los acuerdos. La Comisión o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en áreas de su competencia también pueden recomendar al Consejo que inicie negociaciones y designe un equipo negociador. Además, el Consejo puede designar un comité especial que será consultado durante todo el proceso de negociación (artículo 218 del TFUE).

Antes de que el Consejo adopte una decisión sobre un acuerdo comercial internacional, se debe seguir un proceso de negociación y consulta con otras instituciones de la UE, incluyendo el Parlamento Europeo. Los acuerdos comerciales deben ser aprobados por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo antes de entrar en vigor, según lo establecido por el artículo 207 del TFUE. Los Estados miembros también tienen un papel en la política comercial de la UE, ya que deben informar a la Comisión Europea sobre cualquier medida comercial que vayan a adoptar y coordinar su política comercial con la UE.

La Comisión Europea, de acuerdo con el artículo 207 del TFUE, tiene la competencia exclusiva de representar a la UE en las negociaciones comerciales y de negociar los términos del acuerdo en nombre de la UE. Una vez alcanzado un acuerdo provisional, la Comisión informa al Consejo de la UE y al Parlamento Europeo, dando inicio al proceso de aprobación, tal como establece el artículo 218 del TFUE.

El Consejo de la UE se reúne para discutir y adoptar una posición común sobre el acuerdo comercial, tras considerar las recomendaciones de la Comisión y consultar al Parlamento Europeo y a los comités del Consejo pertinentes. El “Consejo debe aprobar el acuerdo por mayoría cualificada, que requiere al menos el 55% de los Estados miembros de la UE que representen al menos el 65% de la población total de la UE” (Calduch, 2018: 37).

El Parlamento Europeo tiene la competencia de supervisar y controlar el trabajo de la Comisión Europea y de sus Comisarios, ya que puede “solicitar informes y comparencias de la Comisión, y exigir responsabilidades”. Además, el “Parlamento puede establecer políticas en áreas específicas”, como la protección del medio ambiente, la igualdad de género, la seguridad y la defensa, la lucha contra el terrorismo y la política comercial, incluyendo los procesos de negociación en curso. A través de sus comités y delegaciones, el Parlamento Europeo puede proponer y debatir políticas en diferentes áreas y presentar resoluciones al respecto (Moralo, 2011: 94).

El Tratado de Lisboa establece una clara distribución de competencias en materia comercial entre la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo. La Comisión es la encargada de negociar acuerdos comerciales, elaborar políticas comerciales y aplicar las normas comerciales de la UE. El Consejo y el Parlamento Europeo tienen un papel crucial en la aprobación de los acuerdos comerciales y la supervisión de la política comercial de la UE (Calduch, 2018).

En particular, el artículo 207 del TFUE confiere a la UE la competencia exclusiva para negociar acuerdos comerciales con terceros países y organizaciones internacionales, y establece los principios y objetivos de la política comercial de la UE. La Comisión representa a la UE en las negociaciones comerciales y elabora los términos del acuerdo en nombre de la UE. Antes de iniciar las negociaciones, la Comisión debe obtener un mandato de los Estados miembros, que establece los objetivos, el alcance y las condiciones de las negociaciones (Calduch, 2018).

Durante las negociaciones, la Comisión mantiene informados a los Estados miembros y al Parlamento Europeo, y los consulta en caso de ser necesario para obtener su aprobación en el acuerdo final. Una vez que se alcanza un acuerdo, la “Comisión debe obtener la aprobación del Consejo y del Parlamento Europeo antes de que el acuerdo pueda ser firmado y ratificado por la UE y sus Estados miembros” (Calduch, 2018: 24)

El Parlamento Europeo tiene la competencia de aprobar o rechazar el acuerdo comercial y de proponer enmiendas. Si se aprueba el acuerdo, se convierte en ley de la UE y se aplica a todos los Estados miembros de la UE. El Parlamento Europeo puede rechazar el acuerdo comercial si considera que no cumple con los intereses de la UE o de sus ciudadanos. Los Estados miembros también tienen un papel importante en la política comercial de la UE, coordinando su política con la UE y notificando cualquier medida comercial que adopten (Calduch, 2018).

7 La particularidad de los acuerdos mixtos

Los acuerdos mixtos son “instrumentos jurídicos que permiten celebrar acuerdos internacionales, principalmente en el ámbito comercial, que se derivan del reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros”, por ende, son acuerdos celebrados tanto por la UE como por los Estados miembros, e implican una distribución de competencias entre la organización y los estados miembros. (Hervé, 2019: 48). La distribución de competencias se basa en los artículos 2 y 3 del TUE y en los artículos 2, 3, 4 y 5 del TFUE. Estos artículos establecen que la UE tiene competencias exclusivas en determinadas áreas, competencias compartidas con los Estados miembros en otras y competencias complementarias en otras áreas.

En el caso de los acuerdos mixtos, la distribución de competencias se establece en función del contenido del acuerdo. Por ende “si el acuerdo se refiere exclusivamente a las competencias de la UE, entonces la UE tiene la competencia exclusiva para negociar y celebrar el acuerdo. Si el acuerdo incluye cuestiones que están dentro de las competencias compartidas de la UE y los Estados miembros, entonces el acuerdo se negocia conjuntamente por la UE y los Estados miembros”. El acuerdo solo puede ser celebrado después de que todos los Estados miembros hayan dado su consentimiento. Además, los acuerdos mixtos también pueden incluir disposiciones que corresponden a las competencias exclusivas de los Estados miembros. En este caso, el acuerdo solo puede

ser celebrado después de que cada Estado miembro haya concedido su consentimiento para la disposición en cuestión (Werquin, 2018: 149).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se modificaron las competencias de la UE y los Estados miembros en varias áreas, incluyendo la política comercial. La principal diferencia en las “competencias de la UE y los Estados miembros en materia de política comercial es que la UE tiene competencia exclusiva para negociar acuerdos comerciales con terceros países y organizaciones internacionales” (Werquin, 2018: 147). Antes del Tratado de Lisboa, los Estados miembros de la UE también podían negociar acuerdos comerciales con terceros países de manera individual. Sin embargo, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la competencia exclusiva en esta materia fue otorgada a la UE. Esto significa que los “Estados miembros ya no pueden negociar acuerdos comerciales de manera individual y deben coordinar su política comercial con la UE” (Werquin, 2018: 148).

Además, el Tratado de Lisboa establece que la “UE tiene competencia compartida con los Estados miembros en ciertos aspectos de la política comercial, como la inversión extranjera directa, la propiedad intelectual y la protección de los derechos laborales y ambientales en los acuerdos comerciales” (Werquin, 2018: 152). En estos casos, la UE y los Estados miembros deben coordinar sus posiciones y actuar juntos en las negociaciones de acuerdos comerciales.

La determinación de si un “acuerdo comercial es mixto o no ha sido objeto de controversias entre el Consejo y la Comisión, que pretende tener amplias competencias en materia comercial para evitar la designación de acuerdos mixtos” (Hervé, 2019: 48). El Consejo y muchos Estados miembros alegan que los acuerdos comerciales de nueva generación, que abarcan cuestiones que van más allá de lo estrictamente comercial, deben ser catalogados como acuerdos mixtos. De ese modo, la Comisión pretende tener mayor control sobre la política comercial (Hervé, 2019).

Para dilucidar esta divergencia, el Consejo y la Comisión presentaron al Tribunal de Justicia de la UE en 2017 el acuerdo comercial de la UE con Singapur, para que este órgano dilucidara si dicho acuerdo es de naturaleza mixta o no. El Dictamen establece que dicho acuerdo comercial excede las competencias de la Comisión, con lo cual es mixto, por lo que deberá ser ratificado por los parlamentos de los Estados miembros. A

partir de dicho pronunciamiento jurídico, los acuerdos comerciales que negoció la UE con Japón, Canadá y Vietnam fueron denominados como acuerdos mixtos (Hervé, 2019).

En síntesis, en los acuerdos mixtos, la distribución de competencias se determina en función del contenido del acuerdo. La UE tiene la competencia exclusiva para negociar y celebrar acuerdos que se refieren exclusivamente a sus competencias exclusivas, mientras que los Estados miembros tienen la capacidad de dar su consentimiento a los acuerdos que incluyen cuestiones dentro de sus competencias exclusivas o compartidas.

Por lo tanto, que un acuerdo sea catalogado como mixto “implica veintiocho decisiones: la decisión de celebración del Consejo en nombre de la Unión Europea y las veintisiete decisiones nacionales. Estas están sometidas a las reglas constitucionales propias de cada país”. En consecuencia, se requiere la “intervención de 38 parlamentos para ratificar el acuerdo del lado europeo. Esto se debe a que algunos países exigen la participación de sus parlamentos regionales, de acuerdo con sus normas constitucionales” (Werquin, 2018: 151).

8. Acuerdos comerciales recientes de la UE con terceros países: casos de análisis CETA, Chile y México

A continuación, se expondrán algunos antecedentes que han influido en la negociación entre la UE y el Mercosur. En primer lugar, se analizará el surgimiento del concepto de “acuerdo mixto” a través del debate en el marco del *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), que consistió en una posición presentada por la Comisión, las reacciones de los Estados miembros y finalmente el fallo emitido por el Tribunal de Justicia de la UE.

Posteriormente, se examinarán brevemente dos negociaciones de acuerdos comerciales con Chile y México, con el fin de mostrar el aumento de la complejidad de las negociaciones comerciales en la UE, debido a las crecientes preocupaciones que tienen los Estados miembros sobre los acuerdos que negocia la Comisión. Como resultado, se han comenzado a aplicar de manera provisional los pilares comerciales de los acuerdos de naturaleza mixta. Estos acuerdos han presentado varias dificultades durante su proceso de negociación y aprobación. Por tanto, un breve resumen de estos procesos puede proporcionar pistas potencialmente relevantes para abordar el caso de la negociación con el Mercosur.

8.1 Caso de análisis: CETA

8.1.1 Evolución del proceso de negociación

El proceso de negociación del CETA fue complejo y se extendió durante varios años. En 2009, el Consejo de la UE autorizó a la Comisión Europea a iniciar las negociaciones con Canadá para un acuerdo de libre comercio. En ese momento, se estableció el mandato de negociación y se definieron los objetivos de la UE para las negociaciones. Las rondas de negociación comenzaron en ese entonces y culminaron en 2014.

En septiembre de 2014, se alcanzó un acuerdo provisional sobre el contenido del CETA, que fue revisado desde el punto de vista jurídico para garantizar su compatibilidad con la legislación de la UE y los Estados miembros. En febrero de 2016, la Comisión Europea presentó el acuerdo provisional al Consejo de la UE para su aprobación. Tras un proceso de revisión y discusión, el Consejo adoptó una decisión de aprobación del acuerdo en octubre de 2016. Después de la aprobación por parte del Consejo de la UE, la Comisión Europea y el Gobierno de Canadá firmaron el CETA en octubre de 2016. La ratificación se llevó a cabo el 21 de septiembre de 2017, tras un proceso de discusión y debate en varios Estados miembros, como Bélgica (Dean, 2020).

8.1.2 Determinación del CETA como acuerdo mixto

La Comisión Europea publicó un comunicado de prensa el 17 de mayo de 2016 en el que expresaba que “Desde una perspectiva estrictamente jurídica, consideraba que este acuerdo era de competencia exclusiva de la UE” (Comisión Europea, 2016). En este mismo sentido, el 29 de junio de 2016, el entonces presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, declaró después de una reunión del Consejo Europeo que “el acuerdo que la UE estaba negociando con Canadá no era un acuerdo mixto según el análisis jurídico de la institución”. Por lo tanto, la Comisión Europea pretendía que el acuerdo con Canadá fuera ratificado por la UE, sin la participación de los Estados miembros (El Confidencial, 2016).

En ese momento, la entonces comisaria europea de comercio, Cecilia Malmström, afirmó que “el procedimiento de ratificación siempre depende del contenido del acuerdo y que el Tratado de Lisboa aclara qué áreas recaen en la competencia de la UE y de los Estados miembros”. La evaluación jurídica de la Comisión afirmó que “las áreas cubiertas por CETA recaen completamente en la competencia de la UE, de forma que solo sería

necesario que lo ratificaran el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo” (La Vanguardia, 2017).

Sin embargo, la Comisión percibió desde el “comienzo de las negociaciones las posiciones que presentaron ciertos países como Alemania, Austria, Bélgica y Francia respecto a que el acuerdo debía ser considerado como un acuerdo mixto”, debido a que el contenido del mismo abarcaba tanto competencias exclusivas de la UE como competencias compartidas con los Estados miembros, y por ende, requería la aprobación de los parlamentos nacionales de los Estados miembros (Ayuso y Caballero, 2018: 89). “Como resultado de esta situación, la Comisión debió cambiar su estrategia y trabajar en la ratificación del CETA como un acuerdo mixto”. No solo ciertos Estados miembros de la UE consideraban al CETA un acuerdo mixto, sino que también el “Parlamento Europeo consideraba que el CETA debería ser ratificado por los parlamentos nacionales” (Amayuelas, 2021: 12).

De acuerdo con Hervé, el “cambio de postura de la Comisión se debió principalmente a la presión ejercida por Alemania y Francia” (Hervé, 2019: 45). Una semana antes de que se anunciara la decisión de la Comisión de convertir el acuerdo en mixto, la canciller alemana, Angela Merkel, expresó que “independientemente de la decisión que adoptara la Comisión, Alemania iba a consultar al Parlamento alemán sobre este acuerdo” debido a la importancia de la temática y los intereses en juego (Deutsche Welle, 2016). La Ministra de Asuntos Europeos, Nathalie Loiseau, de Francia, manifestó que el CETA era un tratado mixto y que esto era un imperativo democrático porque los parlamentos estatales debían tener la decisión final. También los parlamentos de Hungría, Polonia y Países Bajos remitieron una nota manifestando que el acuerdo tenía que tener la aprobación parlamentaria (France 24, 2017).

Frente a este cambio de situación, Cecilia Malmström, expresó en una rueda de prensa a finales de 2016 que “para permitir una rápida firma y aplicación provisional, la Comisión había propuesto que el CETA fuera un acuerdo mixto”. Por ende, la intención era que se firmara y aplicara rápidamente de manera provisional en los temas comerciales para que los países pudieran beneficiarse de su puesta en marcha sin retrasos innecesarios (La Vanguardia, 2017).

Otros Estados miembros, como España y Portugal, apoyaron la posición de la Comisión Europea de que el acuerdo no era mixto y solo requería la aprobación del Parlamento

Europeo. Estos países argumentaron que el acuerdo cubre cuestiones que son competencia exclusiva de la UE y, por lo tanto, no debería ser considerado como mixto (Dean, 2020).

En última instancia, la posición de los Estados miembros sobre si el acuerdo debía ser considerado como mixto se vio superada por la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en febrero de 2017, que dictaminó “que el acuerdo era mixto y, por lo tanto, requería la aprobación de todos los parlamentos nacionales de los Estados miembros” (Amayuelas, 2021: 16).

Desde entonces, algunos Estados miembros, como Francia y Alemania, expresaron su preocupación por el proceso de ratificación de los acuerdos comerciales en la UE y pidieron una mayor transparencia y participación en la toma de decisiones, ya que “al permitir que los Estados miembros participen en la negociación y ratificación de acuerdos comerciales, los acuerdos mixtos aseguran que se tomen en cuenta sus preocupaciones y prioridades, y que se logre un consenso amplio” (Amayuelas, 2021: 16). Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros finalmente ratificaron el acuerdo UE-CETA en sus respectivos parlamentos nacionales y el Consejo adoptó formalmente el acuerdo en nombre de la UE en julio de 2017.

En definitiva, desde el caso del CETA el TJUE se pronunció en una serie de sentencias en que los acuerdos comerciales que incluyen áreas de competencia compartidas entre la UE y los Estados miembros son acuerdos de naturaleza mixta, y por lo tanto, requieren la aprobación de todos los parlamentos nacionales de los Estados miembros.

8.1.3. Entrada en vigor del acuerdo

El acuerdo comercial entre la UE y Canadá ha sido ratificado por el Parlamento Europeo, obteniendo 408 votos a favor, 254 en contra y 33 abstenciones el 15 de febrero de 2017. Sin embargo, “todavía no ha sido ratificado por los parlamentos de varios Estados Miembros de la UE, por lo que solo las partes del acuerdo que se refieren a competencias exclusivas de la UE han entrado en vigor” (Amayuelas, 2021: 21). Los partidos políticos que rechazaron el acuerdo en el Parlamento Europeo fueron “los Verdes, la Izquierda Unitaria y las fuerzas euroescépticas francesas y alemanas, quienes critican el desmantelamiento de la protección laboral, medioambiental, agrícola y la falta de regulación en materia de sanidad” (Bernaldez García, 2021: 61). Por otro lado, el Partido

Popular Europeo, Liberales (ALDE), Conservadores y Reformistas (ECR) votaron a favor, mientras que socialistas y demócratas estuvieron divididos en su votación.

Por lo tanto, el acuerdo entró en vigor de manera provisional, es decir, algunas partes del acuerdo comenzaron a aplicarse de inmediato, mientras que otras disposiciones aún están pendientes de aprobación y ratificación por parte de los Estados miembros de la UE. El pilar comercial que se encuentra vigente incluye la eliminación de aranceles en la mayoría de los bienes, el acceso a los mercados de servicios y la apertura de las contrataciones públicas entre la UE y Canadá (Bernaldez García, 2021).

Las partes del acuerdo que aún no han entrado en vigor se refieren principalmente a la protección de inversiones, el acceso al mercado de inversiones de cartera y el sistema de tribunal de inversiones (Bernaldez García, 2021). Hasta el 31 de diciembre de 2022, once Estados miembros -Alemania, Bélgica, Eslovenia, Bulgaria, Chipre, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia y Polonia- aún no han ratificado el acuerdo. Por lo tanto, el CETA estará completamente en vigor solo cuando sea ratificado por los parlamentos de todos los Estados miembros de acuerdo con los respectivos requisitos constitucionales.

8.2 Casos de análisis: Chile

Es importante destacar que la UE comenzó en los últimos años un proceso de actualización de sus acuerdos comerciales vigentes debido a la estrategia comercial que adoptó en 2015 denominada “Comercio para Todos”. Dicha iniciativa apunta a incluir valores a la política comercial como la defensa de los derechos humanos, la promoción del comercio sostenible o garantizar el buen gobierno, ya que el fin es que los beneficios del comercio lleguen a toda la sociedad. No obstante, dicha estrategia experimentó dificultades mayores a las previstas debido a las objeciones internas que emergieron del propio bloque, lo que dio lugar a que estos acuerdos estuvieran años sin su correspondiente ratificación.

En 1999 la UE y Chile comenzaron las negociaciones para firmar un Acuerdo de Asociación que finalmente se suscribió en 2002 y entró en vigor un año más tarde. Si bien en ese momento el comercio bilateral era marginal, la importancia del acuerdo de liberalización comercial radicó en que era pionero para la región y sirvió de modelo para otros países de América del Sur (Jara, 2020).

En la I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión Europea (CELAC-UE), que tuvo lugar en Santiago de Chile en 2013, ambas partes acordaron analizar la posibilidad de explorar la modernización del acuerdo con el propósito de contar con un instrumento que haga frente a los nuevos desafíos comerciales y tecnológicos. La modernización de dicho acuerdo permitirá mejorar el acceso al mercado, las condiciones para las Pymes, y ofrecerá mecanismos para solución de controversias entre inversionistas y Estados (Hernández, 2020).

Por lo tanto, Chile y la UE comenzaron a negociar la actualización del Acuerdo de Asociación en 2017, y dos años más tarde se anunció el cierre técnico, luego de 13 rondas de negociación, lo cual dio paso al cierre político, que tuvo lugar en diciembre de 2022.

El 1 de febrero de 2019 se llevó a cabo la última actualización del Acuerdo de Asociación Chile-UE, mediante la firma de un Protocolo de Enmienda que tuvo como objetivo actualizar y mejorar ciertas disposiciones del acuerdo original. Entre las principales novedades que incluye este protocolo se encuentra la modernización del capítulo de Comercio de Bienes con el fin de facilitar el comercio entre ambas partes, la inclusión de nuevas disposiciones en materia de servicios y propiedad intelectual y la incorporación de un capítulo dedicado al comercio y desarrollo sostenible. Actualmente, el Parlamento Europeo ha aprobado el protocolo en diciembre de 2020 (Sofía Rojas Hidalgo, 2022).

Si bien las partes consideraron que el acuerdo entraría en vigor en 2022, el acuerdo “sufrió un bloqueo en el proceso de verificación legal y de ratificación tanto en la UE como en Chile”, al punto de que en abril de 2023, sigue sin su correspondiente ratificación (Hernández, 2022; 12). Los temas que generaron “mayor debate en la Comisión y el Parlamento fueron los capítulos referidos al medio ambiente, al comercio digital, a la propiedad intelectual, a las indicaciones geográficas, a las inversiones, a las telecomunicaciones, al género, a los subsidios y a los servicios financieros” (Vargas, 2022: 7).

En definitiva, el Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Asociación Chile-UE fue aprobado por el Parlamento Europeo en diciembre de 2020 y se espera que entre en plena vigencia una vez que sea ratificado por ambas partes y se completen los procesos internos necesarios para su implementación. La suscripción definitiva se encuentra pendiente debido a las diferencias en las regulaciones y estándares, la resistencia de los sectores

proteccionistas, las demoras en los procesos de ratificación y las consultas con la sociedad civil, por lo que el acuerdo no fue concluido políticamente.

8.3 Casos de análisis: México

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México (conocido como Acuerdo Global) se firmó el 8 de diciembre de 1997 y entró en vigencia el 1 de octubre de 2000. Dicho acuerdo se basa en 3 pilares: diálogo político, económico y de cooperación para el desarrollo. Además, se trata del primer acuerdo de cuarta generación que negoció la UE con un país latinoamericano. Para Serrano Caballero, el objetivo de este acuerdo consistía en “intensificar el diálogo político, liberar progresivamente y de manera recíproca el comercio, favorecer los movimientos de capitales y las inversiones y ampliar los mecanismos de cooperación existentes” (Serrano Caballero, 2022: 5).

A partir de dicho instrumento, se intensificó la relación bilateral en materia política, económica, en cooperación para el desarrollo a través de la suscripción del acuerdo de Asociación Estratégica, del Diálogo de Alto Nivel y el Plan de Acción Conjunto.

En el marco de la I Cumbre de CELAC-UE que se llevó a cabo en Santiago de Chile en 2013, México y la UE manifestaron la posibilidad de actualizar el Acuerdo Global, especialmente en el pilar comercial. Para tal fin se creó un Grupo de Trabajo integrado por tres subgrupos, cada uno para revisar y actualizar las disposiciones de cada uno de los pilares. En 2015 el Consejo le entregó a la Comisión el mandato de negociación para que ese órgano modernizara el acuerdo con México. Asimismo, la UE presentó un estudio de impacto en el que se concluye que la actualización del acuerdo trae efectos positivos para ambas partes “en términos de aumento de PBI, exportaciones, salarios de trabajadores, ganancia de competitividad y mejora de la posición relativa tanto de México como de la UE” (Serrano Caballero, 2022: 5).

En mayo de 2016 iniciaron formalmente las negociaciones y se llevaron a cabo diez rondas de negociaciones antes de que se anunciara que habían concluido las negociaciones para la modernización del acuerdo en abril de 2018. En dicho momento, las partes anunciaron que se había alcanzado un acuerdo en principio. No obstante, “el 28 de abril de 2020, la UE y México concluyeron sus conversaciones al ponerse de acuerdo sobre el último elemento: el acceso de la Unión a los mercados subfederales de contratación pública de México” (Grieger, 2020: 10).

Sin embargo, la ratificación del acuerdo depende de un proceso complejo, ya que se someterá a la aprobación del Consejo y del Parlamento Europeo. Dicho acuerdo, al igual que el de Chile, fue catalogado como de naturaleza mixta en materia comercial por lo que la UE tiene atribuciones en ciertos temas y los Estados miembros, en otros. Esto puede provocar que se fragmente en partes el acuerdo y entre en vigor en distintos momentos a través de la cláusula provisional.

Serrano Caballero (2022) argumenta que, gracias a la cláusula provisional, el pilar comercial podría entrar en vigor de manera más rápida debido a que la UE tiene competencia exclusiva sobre el pilar comercial. Para ello, se requiere la ratificación del Consejo y del Parlamento Europeo. En cambio, para los pilares político y de cooperación que incluyen los temas que generaron mayor debate (cambio climático, derechos humanos, derechos laborales y combate a la corrupción) se requiere la ratificación de los parlamentos nacionales de la UE.

Esta propuesta “está en consonancia con la Decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el Acuerdo de Singapur de 2017”, ya que la Comisión propuso, al igual que en los recientes casos de Chile, Singapur y Vietnam, dividir el acuerdo en partes para facilitar el proceso de ratificación. (Chanona y Domínguez, 2021: 176).

En suma, aunque el acuerdo comercial entre México y la UE brinda una oportunidad para fortalecer la relación comercial y económica entre ambas partes, ha tenido que enfrentar diversos obstáculos en temas como los derechos laborales, la protección del medio ambiente, la protección de las indicaciones geográficas, la salvaguarda de inversiones y los productos agrícolas delicados. Estas dificultades han retrasado la ratificación del acuerdo y siguen siendo objeto de debate por ambas partes.

9. Síntesis de este capítulo

En este capítulo se ha analizado el proceso de toma de decisiones en materia comercial en la UE, enfocándonos principalmente en las tres grandes instituciones que tienen las competencias otorgadas por los Estados miembros a través de los tratados y que, por tanto, intervienen en el proceso de toma de decisiones de la organización.

La UE cuenta con la competencia exclusiva para celebrar acuerdos internacionales en materia de política comercial común, y el Consejo desempeña un papel fundamental en

la política exterior de la UE, autorizando a la Comisión a iniciar una negociación comercial en base a ciertos parámetros que le son impuestos. Es importante destacar que este órgano debe mantener informados tanto al Consejo como al Parlamento Europeo.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo han recibido nuevas atribuciones en lo que se refiere a la negociación de acuerdos internacionales. Entre ellas, destaca la competencia exclusiva de la Comisión para negociar dichos acuerdos, así como la responsabilidad de administrar y aplicar los acuerdos celebrados por la Unión Europea.

Un aspecto fundamental en este proceso de negociación es determinar si el acuerdo comercial es de naturaleza mixta o no, lo que determina el procedimiento de ratificación. Es importante tener en cuenta que la UE tiene la competencia exclusiva para negociar y celebrar acuerdos que se refieren exclusivamente a sus competencias exclusivas, mientras que los Estados miembros tienen la capacidad de dar su consentimiento a los acuerdos que incluyen cuestiones dentro de sus competencias exclusivas o compartidas.

En los últimos años, se ha observado una creciente dificultad en la UE para ratificar acuerdos comerciales a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tal como ha ocurrido en el caso del CETA, cuya entrada en vigor ha sido dilatada. En el caso de Chile y México, los tres pilares sobre los que se apoya el acuerdo todavía están pendientes de ratificación.

En definitiva, a partir del análisis de estos tres casos, se puede observar las complejidades que enfrenta la UE para lograr consensos en el interior del bloque, en su política comercial. Estos continúan obstaculizando y dilatando la culminación de los acuerdos comerciales con los principales socios de América en un contexto complejo debido a las crisis financieras, el debilitamiento del sistema multilateral, la falta de liderazgo de Estados Unidos, la creciente influencia comercial de China en materia comercial y la revolución tecnológica.

CAPÍTULO III. LA EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN MERCOSUR-UE

1. Introducción

Este capítulo tiene como objetivo analizar la evolución de las negociaciones entre el Mercosur y la UE, examinando el proceso que se inició en el año 2000 y concluyó con un “acuerdo en principio” de asociación interregional en 2019. Se abordarán los factores que contribuyeron a su conclusión y se describirá el contenido del acuerdo. De esta manera, es crucial comprender el proceso de negociación, los factores que impulsaron su cierre y el contenido del acuerdo, ya que en el siguiente capítulo, se analizará por qué las partes aún no han confirmado definitivamente su conclusión ni enviado el acuerdo a sus poderes legislativos para su ratificación y entrada en vigor.

Es importante comprender los factores que condujeron al cierre de las negociaciones para determinar si son los mismos o diferentes a aquellos que han llevado a las partes a posponer la ratificación del acuerdo. Conocer esta información permite analizar si existen nuevos obstáculos o circunstancias que están impidiendo el avance del proceso de concreción y ratificación. Por lo tanto, resulta crucial identificar si los factores que han influido previamente en el cierre de las negociaciones también están afectando la ratificación del acuerdo o si hay nuevos elementos que han surgido durante el proceso. Esto brinda una perspectiva más completa y ayuda a comprender las posibles razones detrás de la demora en la ratificación del acuerdo.

Para tal cometido, se describirán exhaustivamente las cuatro etapas de la negociación mencionadas por Sanahuja y Rodríguez (2020) que tuvo la negociación. La primera etapa tuvo lugar entre los años 2000 y 2004, y se caracterizó como el lanzamiento de las negociaciones. La segunda etapa se desarrolló entre 2004 y 2010, y se caracterizó por un "desinterés mutuo" entre las partes. La tercera etapa abarcó el período entre 2010 y 2016, y se centró en los intentos de relanzar las negociaciones. Por último, la última etapa abarcó desde 2016 hasta 2019 y fue el período de negociación propiamente dicho. El objetivo de este apartado es analizar las etapas de la negociación con el fin de estudiar el proceso y conocer los principales obstáculos que surgieron en cada una de ellas, así como su resolución, considerando que las partes firmaron de “acuerdo en principio” en 2019.

Asimismo, en el siguiente apartado se realizará un recuento de los factores geopolíticos y estratégicos, económico-comerciales e identitarios que han sido identificados por la

literatura como favorecedores del cierre de las negociaciones. Según Zelicovich (2019) la culminación de las negociaciones es un proceso multicausal en el que intervienen estos tres factores de manera simultánea. Cada uno contribuye a crear una narrativa en torno al acuerdo, lo cual da lugar a diferentes usos estratégicos por parte de los países involucrados.

Por último, se caracterizará brevemente el “acuerdo en principio”, haciendo especial énfasis en los capítulos del comercio de bienes, acceso al mercado de los productos agrícolas, instrumentos de defensa comercial, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, cuotas y comercio y desarrollo sostenible, puesto que son los más relevantes para los intereses ofensivos del Mercosur.

2. Antecedentes

Los lazos que unen a América Latina y Europa datan de antes de la formación de los Estados latinoamericanos, ya que durante el período colonial y en los procesos de independencia, existieron conexiones profundas asociadas a las corrientes comerciales y migratorias. Por lo tanto, las negociaciones entre la UE y el Mercosur son también resultado de esta relación histórica, cultural, social, política y comercial entre ambas regiones.

Bizzozero (2004) sostiene que los antecedentes en el relacionamiento bilateral son relevantes, ya que permiten explicar la especificidad de América Latina para la comunidad europea. Según el catedrático, hay tres etapas significativas en la relación entre Europa y América Latina. Aunque Bizzozero reconoce que la CEE había comenzado previamente a considerar a América Latina como una región de interés y se habían establecido mecanismos institucionales para fortalecer la colaboración y la asociación entre ambas partes. La primera etapa se inicia con las negociaciones para incorporar a Portugal y España al proceso de integración europeo. La segunda etapa consiste en la aproximación europea hacia América Latina que se definió en la II Comisión Delors de 1989, y la tercera etapa se originó en 1992 y permitió el apoyo concreto al Mercosur gracias al acuerdo de cooperación interinstitucional, que más adelante culminaría con la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC).

En 1995, el Mercosur y la UE acordaron el AMIC, que fue la “primera decisión del Mercosur como sujeto de Derecho Internacional” (Caetano y Pose, 2020: 30). Este acuerdo estableció las bases para lograr un “acuerdo que abarcara las áreas comerciales, económicas y de cooperación entre ambos bloques” (Bizzozero, 2004: 67).

En junio de 1999, luego de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y el Mercosur en Río de Janeiro, se comenzó a tratar un entendimiento comercial entre ambos bloques y “se iniciaron las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea” motivado por razones defensivas (Bizzozero, 2004: 15).

El acuerdo entre Mercosur y la UE estableció un relacionamiento de “bloque a bloque”, siendo la primera negociación entre dos uniones aduaneras (Bouzas, 2002). El propósito era negociar un acuerdo con capítulos arancelarios y otros relacionados con el comercio, y las reuniones técnicas comenzaron en 2001 sin fechas definidas para la conclusión de las negociaciones. El lanzamiento formal de las negociaciones ocurrió durante un “ciclo político caracterizado por el predominio de gobiernos neoliberales en América del Sur y la preocupación de Europa por el avance de las negociaciones del ALCA”, liderado por Estados Unidos (Bouzas, 2002: 25). En consecuencia, “Jugaba una vez más la triangulación estratégica entonces vigente entre las acciones de EEUU y la UE en su relación con América Latina y sus espacios regionales”, dado que podría suponer una pérdida de incidencia de la UE en la región en términos comerciales y de inversión. (Caetano y Pose, 2020: 31).

3. Etapas de la negociación

La negociación entre el Mercosur y la UE, identificada por Sanahuja y Rodríguez (2020) en cuatro etapas, tuvo sus objetivos definidos en la primera ronda de negociaciones en 2000. El acuerdo incluyó tres áreas de entendimiento: un diálogo sobre aspectos políticos, otro sobre temas económicos y comerciales y, finalmente, uno sobre aspectos de cooperación. Durante la primera fase de la negociación, que tuvo lugar entre 2000 y 2004, la UE propuso negociar reducciones arancelarias, compras gubernamentales, desarrollo

sostenible, pequeñas y medianas empresas y políticas de competencia que son algunos de los “temas de Singapur”³.

En esa etapa se establecieron tres grupos de trabajo para atender las negociaciones y “se basaron en tres principios: negociaciones integrales y resultados equilibrados, no exclusión de ningún sector, contemplación de sensibilidades en productos y servicios de acuerdo con las reglas de la OMC y el principio de compromiso único” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 6). El Comité de Negociaciones Birregionales fue establecido con el propósito de dirigir las rondas de negociación. Durante el período comprendido entre mayo de 2001 y 2004, se llevaron a cabo un total de 15 rondas de negociación bajo la coordinación del CNB. Estas rondas concluyeron formalmente en 2004 cuando las negociaciones fueron suspendidas (Sanahuja y Rodríguez, 2019).

La UE ofreció contingentes arancelarios para los bienes “sensibles”, como carnes, cereales, lácteos y azúcar, y acuerdos específicos para el sector vinícola”. El Mercosur se opuso a una liberalización manufacturera rápida. De acuerdo con Sanahuja y Rodríguez los principales “obstáculos para avanzar en las negociaciones se dieron en las ofertas de bienes, puesto que la naturaleza del comercio entre ambos bloques, caracterizada por la prevalencia del comercio interindustrial, conlleva grandes implicancias distributivas” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 9). Además, la decisión de la UE de vincular la negociación a los resultados de la Ronda Doha tuvo efectos desfavorables para el proceso negociador (Cienfuegos, 2010).

El atractivo del acuerdo Mercosur-UE se vio disminuido por varios factores, entre ellos las dificultades que presentó el Mercosur para completar la unión aduanera y el fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC que se celebró en Cancún en 2003, donde resurgieron los debates sobre los beneficios de los acuerdos comerciales entre los países del Norte y del Sur teniendo en cuenta que “los países del Sur esperaban un mayor disciplinamiento de los subsidios agrícolas de los países del Norte” (Caetano, 2022: 5).

Además de los obstáculos anteriormente mencionados, a partir de 2003 el giro hacia el regionalismo autónomo de índole neodesarrollista de los gobiernos sudamericanos dificultó aún más las discusiones, mientras que “la UE estaba poco dispuesta a otorgar

³ En la Conferencia Ministerial de la OMC que tuvo lugar en Singapur en 1996, se incluyeron cuatro temas importantes en su programa. Estos temas fueron: Comercio e inversiones; Comercio y política de competencia; Transparencia de la contratación pública; Facilitación del comercio.

concesiones en materia de liberalización agropecuaria”, lo que impidió que las negociaciones avanzaran (Toscano, 2021: 8). Los países del Mercosur apostaron por una estrategia de integración más política y social, mientras que la UE apostó por una estrategia liberal. En ese sentido, la UE firmó acuerdos de libre comercio con los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) (Sanahuja y Rodríguez, 2019).

Durante esos años, las negociaciones entraron en un estancamiento debido a las “notorias asimetrías que presentaba la UE entre lo que ofrecía y exigía, ya que demandaba una completa apertura de bienes industriales, servicios y compras públicas, propiedad intelectual, y solo ofrecía cuotas exentas de aranceles para los productos agrícolas” (Toscano, 2021: 12). Las principales diferencias se generaron por la agresividad que impuso la UE a sus intereses ofensivos y la poca flexibilidad con la que atendió las demandas del Mercosur, es decir, los intercambios entre los negociadores “encallaron en los temas tradicionales del comercio: los contrastes entre las restricciones al ingreso de productos agrícolas del Mercosur en la UE versus la resistencia a una rápida disminución de los aranceles impuestos por el Mercosur en bienes manufacturados” (Caetano y Pose, 2020: 31) . Por lo tanto, las negociaciones se transformaron en una especie de juego de suma cero, donde lo que ganaba uno en las negociaciones lo perdía el otro.

La segunda etapa de las negociaciones entre la UE y el Mercosur tuvo lugar entre 2004 y 2010, y según Sanahuja y Rodríguez (2019), se caracterizó por un “desinterés mutuo” debido a desacuerdos comerciales y políticos. A nivel sistémico, según Sanahuja y Rodríguez este período de estancamiento estuvo marcado por importantes eventos, como el “resurgimiento de China como potencia emergente, el fracaso de la Ronda de Doha y, por ende, el estancamiento del sistema multilateral de comercio, la crisis económica y financiera de 2008, la caída de los precios de los *commodities*, el acuerdo de asociación estratégica firmado en 2007 entre Brasil y la UE, la ampliación hacia el este de los miembros de la UE” con un gran sector agropecuario pero poco competitivo, y el ascenso de gobiernos progresistas en el mundo (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 11) Estos episodios cambiaron el panorama del sistema internacional y la dinámica negociadora del acuerdo, lo que complicó aún más su culminación.

En la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005, los países miembros del Mercosur expresaron su rechazo a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este rechazo se debió a un cambio en las orientaciones políticas de

Argentina, mientras que Brasil siempre mostró reticencia hacia el mismo. La UE interpretó este rechazo como una oportunidad para posicionarse como un competidor en la región, ante el fracaso del ALCA. Estados Unidos, por su parte, adoptó una estrategia de suscribir acuerdos comerciales bilaterales con países latinoamericanos para mantener su influencia en la región. La UE también optó por una estrategia similar, evitando perder su influencia en América Latina. Mientras que los gobiernos de los países del Mercosur adoptaron una “orientación regionalista que ha sido denominada por algunos autores como “post-liberal” (Sanahuja, 2009) o “post-hegemonica” (Riggirozzi y Tussie, 2012), dado que puso mayor énfasis en las cuestiones políticas y sociales que en la integración comercial (Caetano, 2022: 5).

La tercera etapa de las negociaciones entre la UE y el Mercosur comenzó el 4 de mayo de 2010, cuando la Comisión Europea promovió formalmente la reanudación de las conversaciones comerciales durante la Cumbre eurolatinoamericana de Madrid. Esta decisión se tomó debido a un fuerte impulso de los presidentes de España y de Argentina, quienes consideraron que el contexto global y regional había cambiado.

De acuerdo con Sanahuja y Rodríguez la decisión de reanudar las negociaciones se basó en varios argumentos. En primer lugar, “tras el fracaso del llamado “paquete de 2008”, quedó claro que la perspectiva del cierre de la Ronda Doha de la OMC, al menos en su formato original del todo único, se había difuminado” (Pose y Wilchinski;2023: 4). La OMC intentó impulsar nuevamente las negociaciones multilaterales, pero sin mayor éxito. Ante esta situación, “la UE procuró nuevos acuerdos comerciales con distintos países y bloques”, en las que se enmarcó el relanzamiento con el Mercosur (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 11).

En segundo lugar, Caetano y Pose (2020) destacaron el impacto de la crisis financiera de 2008 que afectó a las economías occidentales que llevaron a dichos países a buscar nuevos mercados y en tercer lugar, la presencia de China que “continuaba expandiendo su participación en el PIB, la inversión extranjera directa y el comercio” tanto en el mundo como en América del Sur (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 11). Por lo tanto, para la UE el relanzamiento de las negociaciones supuso el “esfuerzo por detener la tendencia señalada y, al mismo tiempo, contribuir a evitar el cierre de la economía mundial, en el marco de una profunda crisis sistémica” (Pose y Wilchinski;2023: 4)

Sin embargo, las negociaciones se fueron complicando nuevamente y las partes se volvieron más pesimistas. Por el lado del Mercosur, este ejerció mayor presión para incluir en la negociación un trato especial y diferenciado y el reconocimiento de las asimetrías estructurales (Sanahuja y Rodríguez, 2019). Mientras que del lado europeo, la decisión de reiniciar las rondas de negociaciones fue “criticada por Austria, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo y Polonia, junto con organizaciones sociales relacionadas al sector agrícola” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 12).

Mientras tanto, Alemania, España e Italia se mostraron a favor del acuerdo. En el caso del Mercosur, según Zelicovich, Argentina presentó ciertos reparos en avanzar en el acuerdo debido a su postura proteccionista, dado que los gobiernos kirchneristas pasaron “progresivamente de una estrategia “neodesarrollista” a otra “más próxima al desarrollismo con sustitución de importaciones” (citado en Pose, 2022: 291).

En 2011 se intentó reanudar las negociaciones entre el Mercosur y la UE, pero debido a las diferencias en el pilar comercial, las conversaciones no fueron fructíferas (Bartesaghi, 2016). La siguiente ronda de negociaciones tuvo lugar en Asunción en 2011, donde los bloques intercambiaron las primeras ofertas de acceso a mercados. Sin embargo, en 2013, la situación se hizo aún más compleja debido a las notorias “diferencias entre Argentina y Brasil, ya que este último país promovió acciones para avanzar en las discusiones junto a Uruguay y Paraguay, mientras que Argentina no se mostró dispuesta a continuar las negociaciones, argumentando razones proteccionistas” (Toscano, 2021: 15).

Brasil modificó a partir de 2013 su posición respecto al acuerdo debido a un cambio en sus élites políticas y empresariales, que consideraron que el país se estaba quedando excluido de los principales procesos de negociación de comercio internacional, lo que podría afectar sus flujos comerciales. Por otro lado, la postura argentina se mantuvo firme respecto a que el acuerdo aumentaba las asimetrías estructurales entre los bloques (Pose, 2022).

En 2014, se llevó a cabo la Cumbre Mercosur-UE con el objetivo de avanzar en las negociaciones, pero en esta oportunidad, fue la parte europea quien estableció las mayores dilaciones al acuerdo. A pesar de que el Mercosur presentó una oferta en 2014, la UE no la consideró satisfactoria (Caetano, 2022). A medida que avanzaban los años, los escasos avances en las negociaciones del Mercosur y la UE, junto con el estancamiento de las

negociaciones de la OMC y la salida de los países del Mercosur del SGP por el criterio de la renta, que perjudicaba el acceso al mercado europeo (Sanahuja y Rodríguez, 2019).

En ese período, la UE negociaba la firma de megaacuerdos comerciales como el TPP y el TTIP, que nunca se terminaron firmando, pero suponían serios riesgos para los países del Mercosur por el desvío de comercio e inversiones. Estos megaacuerdos también generarían perjuicios a nivel global por el debilitamiento del sistema multilateral de comercio (Sanahuja y Rodríguez, 2019).

Durante esta etapa, los negociadores del Mercosur condicionaron la presentación de su “oferta a la aceptación de ciertas condiciones, como la reducción de cuotas para los productos agropecuarios y la implementación de un instrumento para hacer frente a los subsidios agrícolas a la producción europea” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 12). También pidieron desgravación arancelaria a todos los componentes, la aplicación de la “cláusula de industria naciente” que permitiera elevar aranceles o suspender preferencias para favores a los sectores industriales, la exclusión del comercio preferencial a aquellos bienes que estuvieran sujetos a subsidios a la exportación y la implementación de un instrumento de salvaguardia que permitiera suspender las preferencias en caso de amenaza de daño o daño (Sanahuja y Rodríguez, 2019).

Por otro lado, los representantes europeos presentaron las siguientes premisas: “la implementación de cuotas arancelarias para los productos agropecuarios”, condicionado a las negociaciones que se dieran en el ámbito multilateral. También pidieron la “eliminación de los subsidios a la exportación exclusivamente para los bienes que contaran con total y libre acceso al Mercosur” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 13). Además, solicitaron el cumplimiento de plazos simétricos de desgravación y con reciprocidad sectorial, el reconocimiento de las indicaciones geográficas para bienes agroindustriales, la exclusión del componente *ad valorem* de los aranceles, el rechazo al uso de salvaguardias de forma indefinida, la apertura de los mercados a la contratación pública y la eliminación de las licencias de importación, así como el establecimiento de exigentes normas en materia de propiedad intelectual (Sanahuja y Rodríguez, 2019).

Las negociaciones se vieron afectadas por varios factores, como la crisis política en Paraguay, el ingreso de Venezuela al Mercosur, las sensibilidades agrícolas y las elecciones en varios países europeos “retrasaban la concreción de la intención de la Comisión Europea de avanzar en las negociaciones” (Caetano, 2022: 6). El Mercosur

consideró que era relevante avanzar en el acuerdo debido al temor de un posible cierre de las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Europa, lo que afectaría el comercio y las inversiones con los países del Mercosur (Toscano, 2021). En definitiva, “todos estos factores convergían en una mayor complejización de las negociaciones” (Caetano, 2022: 6).

En mayo de 2016, comenzó una nueva fase de negociación debido al intercambio de ofertas de acceso al mercado y al cambio de gobierno en Argentina y Brasil, dado que ambos países adoptaron un enfoque más liberal y cambiaron la estrategia de negociación comercial con la UE, impulsando las negociaciones birregionales y llevando a un intercambio de ofertas (Caetano y Pose, 2020). Entre el inicio de la cuarta etapa y la firma del acuerdo se llevaron a cabo 13 reuniones del CBN.

Para el gobierno de Temer, los temas comerciales eran una prioridad en la agenda externa del Mercosur y la UE tenía una gran importancia en este ámbito. Macri destacó desde que asumió el gobierno en diciembre de 2015 la necesidad de concluir el acuerdo con la UE como una de las principales prioridades de su política exterior. Por esta razón, Macri se reunió con los líderes de España, Francia y Alemania en 2016 para avanzar en el acuerdo (Zelicovich, 2019).

En 2016, se llevó a cabo un nuevo intercambio de ofertas entre el Mercosur y la UE. Según Sanahuja y Rodríguez (2019), en este intercambio, el Mercosur cubría el 87% del comercio de bienes, mientras que la UE alcanzaba el 90%, pero ofrecía cuotas para productos agrícolas y ganaderos. Este intercambio de ofertas fue el primero desde 2004 y reflejaba los intereses ofensivos y defensivos de ambas partes. En relación a los bienes, el Mercosur señaló que la UE no había mejorado significativamente su oferta de acceso para productos agrícolas. Por ejemplo, la UE ofreció un contingente arancelario de 99,000 toneladas anuales de carne vacuna, mientras que el Mercosur aspiraba a un acceso libre de aranceles. En el caso del azúcar, la UE ofreció 150,000 toneladas, consideradas insuficientes por el Mercosur (Sanahuja y Rodríguez 2019).

Por su parte, la UE solicitó que el Mercosur cubriera el 90% de los rubros arancelarios, incluyendo vinos y productos lácteos, en los cuales la UE es altamente competitiva. Además, la UE “exigía plazos de desgravación arancelaria de un máximo de 10 años, mientras que el Mercosur no consideraba adecuadas las exigencias en materia de indicaciones geográficas” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 17). El intercambio de ofertas

reflejó los intereses y demandas de ambas partes en áreas como el acceso a mercados de bienes agrícolas, servicios, propiedad intelectual y desgravación arancelaria. Estas negociaciones demostraron la complejidad y las diferencias en las posiciones de ambas regiones durante el proceso de negociación del acuerdo.

En ese momento, se estableció como fecha límite el 2017 para analizar el intercambio de ofertas, con el fin de aprovechar la cumbre de la OMC en Buenos Aires antes de conocer los resultados de las elecciones en Brasil en 2018. En ese mismo año, se llevó a cabo una nueva reunión entre los negociadores de ambos bloques. Mientras que los países del Mercosur mostraron gran entusiasmo por la reunión, la “UE tenía otras prioridades en ese momento, como el Acuerdo Económico y Comercial Global con Canadá, la renovación del TLC con México y Chile, y el acuerdo con Japón y Nueva Zelanda, todos ellos países miembros del TPP-11” (Zelicovich, 2019: 9). Además, no se puede desconocer el desconcierto que generó en el proceso comunitario europeo el Brexit y las políticas proteccionistas de EE. UU.

En 2017, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Rodolfo Nin Novoa, afirmó que los países del Mercosur habían hecho grandes esfuerzos para incorporar productos y alcanzar el 90% de los bienes, y que solo estaban esperando una mejora en la oferta de productos por parte del bloque europeo, especialmente en la carne bovina, el etanol, y en menor medida, en sectores como los automotores y el arroz (Rodolfo Nin Novoa, EFE, 2017).

En enero de 2018, Macri emprendió una misión oficial a Francia para reunirse con Macron con el fin de superar las diferencias, pero regresó con la idea de lo difícil que sería avanzar en las negociaciones si se pasaban ciertas “líneas rojas” (El País, 2018). A las presiones de Francia, Polonia, Luxemburgo e Irlanda se sumó Bélgica, y la Comisión señaló que “quedan por resolver asuntos difíciles con el Mercosur”. En ese mismo año, las elecciones nacionales en Brasil pusieron en suspenso la negociación (Zelicovich, 2019: 5).

En la Cumbre del Mercosur celebrada en Asunción en 2018, los presidentes del bloque expresaron que el “acuerdo estaba al “filo del naufragio”, ya que los europeos no se movían de su posición intransigente en materia agrícola” (Gosman, 2018: 60). En ese mismo año, se llevó a cabo una nueva ronda de negociaciones, pero el diálogo culminó con “un entendimiento sobre los pilares de diálogo político y de cooperación, pero el

cierre del capítulo comercial aún estaba lejos” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 15). A pesar de ello, “Italia, España y Alemania se mostraron favorables a cerrar el acuerdo, mientras que Francia e Irlanda continuaron presentando objeciones” (Gosman, 2018: 60).

Los principales obstáculos se formularon en materia agrícola. Los productores agropecuarios franceses manifestaron su rechazo en 2018 en el Salón de la Agricultura de París. Ante esta posición, Macron expresó que su gobierno mantendría ciertas “líneas rojas en la negociación”, como la prohibición del comercio de carne con hormonas en Francia y la garantía de que la importación de bienes de origen del Mercosur no implicara una reducción en los estándares sanitarios, sociales o medioambientales (EFE, 2017).

Sin embargo, se llevaron a cabo una serie de rondas de negociación con gran discreción en las que el Mercosur dio un “impulso final para la conclusión del acuerdo a partir de la previsión de un eventual giro político en Argentina” y la “Comisión Europea logró persuadir a los miembros reticentes del acuerdo en la UE en este mismo sentido” lo que resultó en la firma del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la UE el 28 de junio de 2019 (Caetano y Pose, 2020: 33). Sanahuja y Rodríguez expresaron que “si solo se atiende a los condicionantes económicos, y a la difícil compatibilidad de los intereses ofensivos y defensivos de las partes, es difícil explicar que se llegara a un acuerdo en materia comercial” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 15).

En este sentido, resulta crucial analizar los elementos determinantes que condujeron a la firma del acuerdo. A continuación, se presentará un análisis de los factores geopolíticos y estratégicos, económico-comerciales e identitarios que han sido identificados para el cierre del acuerdo.

4. Recuento de factores identificados por la literatura para el cierre

Tanto el intergubernamentalismo liberal como teoría, y la economía política internacional como campo de estudio, se centran en analizar la interrelación entre los intereses económicos y geopolíticos en los procesos de integración económica. Los factores económico-comerciales, por su parte, están determinados por la configuración interna de actores que buscan ejercer influencia en la política exterior, y responden a las movilizaciones de sectores privados y élites políticas. Para el intergubernamentalismo liberal “los intereses económicos y materiales son una condición necesaria para que la integración funcione” (Zelicovich, 2019: 110). Por otro lado, los factores geopolíticos y

estratégicos son externos a los Estados parte y son establecidos por los ejecutivos de los gobiernos encargados de las negociaciones basados en condicionantes sistémicos y en la influencia de las élites (Zelicovich, 2020).

El acuerdo puede adquirir diferentes significados según se privilegie uno u otro factor. Si se da prioridad a los factores económico-comerciales, el acuerdo se percibe como un “instrumento de apertura de mercados e integración comercial”. Sin embargo, si se privilegia el factor geopolítico y estratégico, adquiere un componente político al ser considerado como “un mensaje o posicionamiento en la disputa por la gobernanza global” (Zelicovich, 2020: 110). Adicionalmente, Zelicovich (2020) añade un tercer factor, el factor identitario, que contribuyó a que las negociaciones se mantuvieran durante años pese a no lograr avances significativos.

4.1 Factores geopolíticos y estratégicos

Al momento de analizar el factor geopolítico y estratégico que impulsó el cierre de las negociaciones en 2019, es crucial no subestimar la creciente influencia económica, comercial y política de China en América Latina. Esto se refleja en la propuesta de firmar un acuerdo de libre comercio con el Mercosur en 2012, lo cual demuestra la importancia que China otorga a la región. Mientras tanto, la presencia relativa de la UE y EE. UU. en la zona disminuía debido al aumento de la demanda de alimentos, minerales y energía de China, lo que brindaba una nueva oportunidad a las mercancías del Mercosur que antes no existía (Zelicovich, 2019).

En este sentido, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad Común, Borrell, destaca que el “acuerdo tiene un significado geopolítico profundo, ya que es una herramienta que permitiría a ambas regiones enfrentar mejor el creciente enfrentamiento entre Estados Unidos y China. Si no establecemos relaciones más sólidas con América Latina, corremos el riesgo de ser desplazados por China”, quien está invirtiendo en la región de manera significativa. Por lo tanto, el acuerdo tendría una importancia crucial tanto para la UE como para América Latina en términos geopolíticos y económicos (La Vanguardia, 2020).

Además, la conclusión de las negociaciones debe ser interpretada en el marco del concepto de autonomía estratégica económica en la política exterior de la UE⁴. Este concepto busca establecer un equilibrio entre la apertura económica y la protección de los intereses y valores fundamentales de la UE de modo de utilizar a los acuerdos comerciales como un instrumento con fines políticos para “incrementar su influencia y liderazgo global, buscando convertirse en un actor central en la preservación del libre comercio” (Zelicovich, 2019: 117).

La UE aspira a desempeñar un papel como actor global responsable, promoviendo un sistema económico internacional basado en reglas y principios compartidos. Su objetivo es contribuir al desarrollo sostenible, la estabilidad y la equidad en el ámbito económico a nivel mundial. En este sentido, la UE procuró posicionarse como un bastión de defensa de este orden basado en reglas, para lo que un acuerdo con el Mercosur representaba un movimiento estratégico” (Caetano, 2022: 6).

A partir del 20 de enero de 2017 se produjo un cambio en la coyuntura internacional, cuando Trump asumió la presidencia de Estados Unidos. Durante su mandato, su política exterior generó efectos desestabilizadores sobre el comercio y la economía internacional, como las amenazas al sistema multilateral de comercio, cuestionando instituciones, normas multilaterales y el orden liberal del que Estados Unidos había sido su precursor y garante (Zelicovich, 2019). En este sentido, las “guerras comerciales y tecnológicas desencadenadas por Estados Unidos frente a China y la propia UE comportan un riesgo cierto de cierre de mercados, retraimiento de la inversión extranjera y desaceleración económica global” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 16).

El Presidente del Consejo Europeo, D. Tusk, expresó que el objetivo del acuerdo era “posicionar a Europa como líder del multilateralismo y de un orden de comercio basado en normas” por lo que el acuerdo era un instrumento clave para consolidar a la UE como líder comercial (Zelicovich, 2019: 118). En el mismo orden, Caetano manifestó que el cierre del acuerdo “tuvo un valor simbólico de relevancia, en cuanto implicaba reafirmar su apuesta por un orden internacional basado en el establecimiento de reglas frente al unilateralismo estadounidense y la guerra geoeconómica con china” (Caetano, 2022: 13).

⁴ La autonomía estratégica económica de la UE implica diversificar sus relaciones comerciales y económicas, promover el comercio justo y basado en reglas, garantizar un acceso equitativo a los mercados internacionales, fomentar la cooperación económica con otros actores globales y proteger sus industrias estratégicas clave. Además, implica el fortalecimiento de su capacidad para influir en la elaboración de normas y regulaciones internacionales, así como para defender y promover sus valores e intereses en el ámbito económico (Calduch, 2020).

Para Sanahuja y Rodríguez, la firma del acuerdo entre la UE y el Mercosur se debió principalmente a la “crisis de la globalización y la impugnación del multilateralismo y el regionalismo por parte de Estados Unidos y otras fuerzas nacionalistas y de ultraderecha” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 21). Esto generó riesgos de guerra comercial, recesión comercial y cierre de mercados, lo que afectó significativamente al comercio y erosionó los foros multilaterales. Además, se adoptaron medidas proteccionistas y se incluyeron preocupaciones no comerciales en las negociaciones. Estos motivos impulsaron la culminación de las negociaciones para “asegurarse acceso recíproco a sus mercados” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 15).

Asimismo, Sanahuja y Rodríguez manifestaron que para Argentina y la UE el acuerdo era un instrumento para “mantener a Brasil anclado en Mercosur y en otros marcos multilaterales, como el Acuerdo de París sobre cambio climático, y contener su deriva hacia posiciones contrarias al multilateralismo y más próximas a Estados Unidos” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 18)

4.2 Factor económico-comercial

Según Olivera y Villani (2020), el factor económico-comercial por el cual la UE impulsó la firma del acuerdo se relaciona con la necesidad de ampliar sus mercados externos debido a la caída de la demanda regional y al estancamiento económico de la eurozona, mientras que el Mercosur se vio impulsado por la recesión económica de los últimos años y los resultados negativos de las cuentas externas. Si bien las exportaciones de *commodities* presentaron un crecimiento sostenido desde 2005, esta tendencia se revirtió desde 2013.

Zelicovich señala tres características claves del factor económico-comercial en las negociaciones. En primer lugar, destaca la existencia de una asimetría entre ambas partes. En segundo lugar, resalta la complementariedad de las dos economías involucradas. Por último, hace hincapié en la divergencia de preferencias políticas que subyacen a dicha complementariedad (Zelicovich, 2019).

El comercio entre el Mercosur y la UE se caracteriza por “la diferencia de los volúmenes relativos de los flujos y por el contenido inter-industrial de las canastas exportadoras”, ya que en 2017 la UE destinaba tan solo el 2% de sus exportaciones al Mercosur mientras que el bloque sudamericano destinaba el 16% de las exportaciones a la UE. En el caso de

las importaciones, “los productos de la UE representan el 21% de las importaciones del Mercosur del año 2017, en tanto que las ventas del Mercosur a Europa son el 2% del total importado (Zelicovich, 2019: 113).

Según Zelicovich el intercambio comercial entre ambos bloques se “concentra en productos primarios y de bajo valor agregado para el Mercosur”, mientras que los principales productos exportados por la UE al Mercosur son bienes con mayor incorporación de tecnología y conocimiento (Zelicovich, 2019: 114). De todos modos, no variaron a lo largo de los años estas condiciones estructurales del comercio, pero si se produjeron cambios en los gobiernos en los países del Mercosur entre 2016 y 2019 que condujeron a la adopción de modelos de desarrollo con un fuerte talante liberal que favoreció el cierre (Zelicovich, 2019).

Asimismo, en términos económicos con la crisis de la globalización se “produjo una menor elasticidad del crecimiento de comercio en relación con el PBI a la vez que avanzaron medidas proteccionistas y la inclusión de preocupaciones no comerciales en los procesos de negociación” es en ese contexto que los acuerdos comerciales son una herramienta que brinda certidumbre en el comercio (Zelicovich, 2019: 117). Por ende, el acuerdo firmado es una herramienta de integración comercial, de apertura de mercados y de diversificación de exportaciones entre ambos bloques, ya que de este modo las partes se ahorrarán cuatro mil millones de euros en aranceles (Comisión Europea, 2019).

Es importante reconocer las razones por las cuales el proceso de negociación se aceleró por parte del Mercosur. El principal motivo, según Malamud (2022), fue el cambio de gobierno en los socios mayores del Mercosur: Macri en Argentina en 2015 y Bolsonaro en Brasil en 2018. “Ambos presidentes desarrollaron políticas comerciales más abiertas, y Macri incluso se propuso durante su mandato “sacar adelante el Tratado” a pesar de los análisis y pronósticos negativos” (Malamud, 2022: 10). Estos mandatarios propiciaron un Mercosur “comercial” diferente del ciclo progresista que priorizaba los enfoques políticos y sociales, ya que estos gobiernos implementaron “políticas exteriores favorables a la globalización y el “regionalismo abierto”, supuestamente “desideologizadas” y “pragmáticas”, orientadas a la promoción del sector privado y la IED, alineadas con el orden liberal” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 17)

Durante la campaña electoral de 2015, el sector Cambiemos prometió “incrementar la cantidad de acuerdos de libre comercio que tiene Argentina” como instrumento de éxito

de su gestión (Malamud, 2022: 10). En este sentido, Delatorre (2020) destaca la necesidad de los gobiernos brasileños y argentinos de mostrar un triunfo de su estrategia de inserción internacional.

Por su parte, el gobierno de Bolsonaro destacó la necesidad de actualizar los acuerdos de libre comercio del bloque sudamericano y de acercarse a los países occidentales, en lugar de los países emergentes (Zelicovich, 2019). En tal sentido, dicho mandatario “apuntó a la conclusión de Mercosur-UE, procurando para ello destrabar los nudos de la negociación” (Pose, 2022: 270). Asimismo, Caetano y Pose destacan que el “gobierno de Bolsonaro se mostró incluso más flexible que su antecesor, al aceptar la reducción de contenido regional requerido para el comercio de automóviles libres de aranceles y cuotas para productos clave, como la carne o el etanol, en niveles que no habían colmado las expectativas de los decisores precedentes”, pero que se adaptaban a las posiciones económicas del gobierno (Caetano y Pose, 2020: 33).

Además, en el caso brasileño Pose resalta la importancia de las entidades industriales y su papel en el proceso de negociación, dado “lo acotado de las ofertas europeas en materia agrícola y agroindustrial, el tenue respaldo político de sus entidades de representación a un ACP no hubiera sido suficiente, en caso de una oposición industrial”. Por lo tanto, el respaldo de la industria resultó fundamental en términos de apoyo político (Pose, 2022: 365).

En el caso de la UE, el proceso de negociación en materia económico-comercial se aceleró para evitar una mayor presencia comercial de China en la región, defender los valores del multilateralismo, el libre comercio y los gobiernos progresistas (Makuc, Duhalde y Rozemberg, 2015). Esto ha llevado como consecuencia a la UE a firmar más acuerdos con América Latina o mejorar los existentes (Gómez Arana, 2021). En este sentido, el Real Instituto Elcano (2023) en su informe denominado “un decálogo de cara a la Presidencia española del Consejo de la UE 2023” expresó que “de ratificarse, la UE tendría acuerdos con el 94% del PIB de América Latina, comparado con el 44% de EEUU y el 14% de China y sería la potencia con mayor presencia y vínculos más profundos en la región”.

Por lo tanto, hubo convergencia entre tomadores de decisiones de ambos bloques con “una valoración particularmente positiva de los efectos distributivos del acuerdo

posibilitó el resultado que con gobiernos más desarrollistas no había resultado posible” (Zelicovich, 2019: 115).

4.3 Factor identitario

Siguiendo a Zelicovich para analizar el factor identitario es importante diferenciar tres aspectos. En primer lugar, la dimensión externa de la identidad del Mercosur; en segundo lugar, la proyección externa de la identidad de la UE y, en tercer lugar, la posibilidad de crear identidades compartidas a través del interregionalismo.

La dimensión externa de la identidad del Mercosur se asocia a las negociaciones con terceros países de modo que los países deben identificar intereses, establecer prioridades y defender posiciones. Por tanto, frente al escaso dinamismo interno del bloque, “los estados parte encontraron una fuerte cohesión en torno a las negociaciones externas”, por ende, las negociaciones “constituyeron uno de los procesos externos más importantes del bloque en términos de formación de identidad” que generó mayor unidad entre los países del Mercosur (Zelicovich, 2019: 119).

La proyección externa de la identidad de la UE se asocia al carácter de potencia normativa y se basa en los “valores de democracia, justicia social, imperio de la ley, y un diálogo igualitario con las contrapartes regionales en sus iniciativas interregionales” (Sanahuja, 2007:9-10). No obstante, por diversos motivos (económicos, migraciones, seguridad, retirada de un miembro, etc.) la UE ha perdido legitimidad política lo que erosiona su “política normativa en el exterior y su estrategia de relación interregional con arreglo a valores “por su doble estándar, ya que prioriza dichos valores por un lado y por otro prioriza los acuerdos de libre comercio. Al punto que la UE pasó a ser “percibida en nuestra región como un actor “neoliberal” no muy diferente a EEUU” (Zelicovich, 2019: 120).

Respecto al acuerdo se puede apreciar en las etapas finales de la negociación que la UE concedió mayor preponderancia a la agenda comercial, ya que otorgó “mayor atención a intereses económicos y empresariales, por encima de consideraciones políticas como la democracia y los derechos humanos” de modo que el comercio se volvió el principal propósito de la acción exterior de la UE. (Zelicovich, 2019: 120).

Por último, en relación con la posibilidad de crear identidades compartidas refiere a que la “tradición discursiva del interregionalismo entre la UE y el MERCOSUR insiste en

que la esencia de estos vínculos son los valores comunes que ya forman parte del acervo común”, por ende, está vinculada al anterior aspecto del factor identitario (Zelicovich, 2019: 120). La UE y el Mercosur comparten una afinidad cultural y tienen objetivos similares en la formación de un mercado común. Sin embargo, en términos institucionales, existen enormes diferencias (Caetano y Pose, 2020).

En definitiva, el factor identitario “alcanzaría para fundamentar el mantenimiento de las negociaciones por dos décadas a pesar de las dificultades de las mismas, pero no logra explicar la finalización de las negociaciones comerciales”, ya que los principios, valores e ideas pueden ser útiles para explicar que se haya mantenido las negociaciones, pero no son suficientes para explicar la conclusión de las mismas (Zelicovich, 2019: 120).

En síntesis, la firma del acuerdo UE-Mercosur se produjo en un contexto internacional caracterizado por la crisis de la globalización, la pérdida de influencia de las instituciones multilaterales de comercio, la disputa comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China, el proteccionismo y la debilidad del sistema multilateral de comercio.

Si bien el tiempo no operaba de la misma manera para ambos bloques, ese año era percibido como una ventana de oportunidad y puede explicar por qué ciertos actores aceleraron el proceso de negociación, debido a que “cuando la fecha de culminación resulta próxima, las partes negociadoras tenderían a hacer más concesiones” (Zelicovich, 2019: 3). Además, según Zelicovich (2019), el acuerdo no había enfrentado previamente una fecha límite que redujera significativamente las posibilidades de concluirlo entre las partes.

El elemento tiempo en el caso europeo estaba asociado al vencimiento del mandato de la Comisión en octubre de 2019 mientras que, del lado sudamericano, tenía que ver con las elecciones en Argentina en ese mismo mes y la necesidad de “exhibir logros de política exterior durante la campaña electoral, en un contexto de adversidad en materia de resultados económicos” y para Brasil fue interpretado el acuerdo como la posibilidad de lograr un “éxito de la gestión Bolsonaro” (Zelicovich, 2019: 5). En este sentido, Sanahuja y Rodríguez expresan que “el factor tiempo, determinado por los calendarios políticos internos de algunos actores en juego, ha tenido un papel relevante para explicar el acuerdo final”, ya que se podría dar paso a actores políticos menos afines al libre comercio. Por este motivo, ambas partes realizaron importantes concesiones para culminar la negociación (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 18)

Para el Mercosur, la firma del acuerdo permitió en parte subsanar un cuestionamiento histórico del proceso de integración: el estancamiento de la agenda externa y las críticas internas (Caetano, 2022). Según Zelicovich (2019), la conclusión de las negociaciones actuó como un bálsamo hacia el interior del bloque, que enfrentaba una acumulación de múltiples críticas y cuestionamientos.

La UE pretendió postularse como el principal defensor del orden económico mundial basado en reglas. Por ende, la culminación de la negociación es un “proceso multicausal en el que intervienen de forma simultánea tres factores: los intereses materiales económicos y comerciales, la interacción estratégica y geopolítica, y la identidad birregional” (Zelicovich, 2020: 109).

Por último, según Caetano el cierre de las negociaciones se explica por “la combinación de todos estos factores que posibilitó algunos cambios en la variable material: promovió la renuncia de ambas partes, aunque no necesariamente en proporciones semejantes, a sus demandas de máxima, con mirar a alcanzar un acuerdo” (Caetano, 2022: 7). Mientras que para Zelicovich (2019), el cierre de las negociaciones debe ser entendido como un instrumento geopolítico y estratégico que cumplió su propósito en junio de 2019, cuando se anunció que ambas partes habían llegado a un “acuerdo en principio”, aprovechando la coyuntura actual.

5. Caracterización del “acuerdo en principio”

El acuerdo implica la liberalización de una gran parte de los flujos comerciales mediante la creación de una zona de libre comercio a través de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, de acuerdo con lo establecido en el artículo XXIV del GATT. Sin embargo, la entrada en vigencia del acuerdo no exime el pago de ciertos derechos aduaneros, ya que el acuerdo no tiene un efecto absoluto sobre el 100% del universo arancelario (Caetano, 2022).

El acuerdo prohíbe la creación de nuevos aranceles y los bloques se comprometen a no adoptar ninguna prohibición o restricción de naturaleza no arancelaria. Este compromiso incluye la prohibición de establecer nuevas cuotas, licencias u otras medidas equivalentes, con excepción de lo dispuesto en el artículo XI del GATT (Caetano, 2022). El acuerdo regula el establecimiento de contingentes para ciertos bienes considerados sensibles o que puedan perjudicar el equilibrio macroeconómico de los países. El acuerdo se estructura

en 20 capítulos que abarcan una variedad de disciplinas. Estos capítulos se dividen en apéndices y anexos que regulan las relaciones comerciales entre los bloques. Por los temas y la profundidad con que se tratan los mismos “se convertiría, en caso de entrar en vigor, en el ACP más abarcador en disciplinas y relevante en materia de volumen comercial firmado por el Mercosur desde su creación” (Pose y Wilchinski;2023: 9) No obstante, se aclara que la estructura final del acuerdo se definirá una vez que concluya la revisión legal.

Capítulos del acuerdo entre el Mercosur y la UE	
CAPITULADO	
Preámbulo	
Parte 1: Disposiciones iniciales y estructura institucional	
Parte 2: Diálogo político y cooperación	
Parte 3: Comercio y asuntos relacionados al comercio	
Comercio de bienes	
Reglas de origen	
Obstáculos Técnicos al Comercio	
Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	
Instrumentos de Defensa Comercial	
Facilitación Aduaneera y del Comercio	
Protocolo de Asistencia Mutua	
Clausula anti-fraude	
Comercio de servicios	
Compras gubernamentales	
Derechos de propiedad intelectual	
Competencia	
Empresas del Estado	
Comercio y desarrollo sostenible	
Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	
Transparencia	
Clausula de Integración Regional	
Solución de Controversias	
Anexos de reglas de procedimiento	
Parte 4: Disposiciones finales	
Anexos	
Compromisos de desgravación arancelaria	
Compromisos en materia de comercio de servicios	
Compromisos en materia de compras gubernamentales	
Anexo automotor	
Anexo de vinos y bebidas espirituosas	
Listado de Indicaciones Geográficas	

Fuente: Bartesaghi, De María, Melgar. (2019). Análisis de los acuerdos de la Unión Europea con países de América Latina.

6. Capítulos acordados

6.1 Comercio de bienes

La entrada en vigor del acuerdo permitirá la liberalización del comercio de mercancías entre la UE y el Mercosur. En virtud del acuerdo, la UE liberalizará el 92% de las importaciones procedentes del Mercosur en un plazo máximo de 10 años, mientras que el Mercosur “terminó por incluir el 91% de sus líneas arancelarias, a ser desgravadas de forma lineal con plazos máximos de 15 años”. Sin embargo, para algunos productos considerados sensibles, como vehículos de pasajeros se estableció “un periodo de gracias de siete años, una cuota transicional de 50.000 unidades con un arancel de 50% del valor

NMF, y luego una liberalización total durante los siguientes ocho años” (Pose, 2022: 272).

En términos de aranceles, la UE se comprometió a liberalizar el “92% de sus aranceles, incluyendo al 100% de las líneas de bienes industriales, y a un ritmo más rápido que Mercosur, en el 7% restante que se liberaliza solo parcialmente, vía cuotas sin aranceles y/o con aranceles preferenciales, se encuentran los picos arancelarios europeos y varios productos de interés” para los miembros del Mercosur. (Pose, 2022: 272) Entre los bienes que se favorecerán de forma inmediata se incluyen cueros, menudencias, despojos comestibles de la especie bovina, cerezas, frutos secos, peras, ciruelas, manzanas, pasas de uva, legumbres, productos de la pesca, grasas, cerveza, agua mineral, bebidas espirituosas, porotos de soja, harinas, entre otros (Bartesaghi y Melgar, 2019).

Oferta de la Unión Europea al Mercosur

N° de líneas arancelarias	Condiciones de acceso	Participación
4.952	Liberación inmediata	52,8%
1.711	En 4 años	18,2%
656	En 7 años	7,0%
849	En 8 años	9,1%
589	En 10 años	6,3%
515	Cuotas y otras excepciones	5,5%
104	Excluidos	1,1%
9.376	Total	100%

Fuente: Bartesaghi y De Melgar (2021). Acuerdo Mercosur – Unión Europea en la profundización de las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe.

Es importante destacar que muchos de los productos mencionados permiten a Argentina, Brasil y Uruguay recuperar las preferencias que tenían en el sistema generalizado de preferencias (SGP), el cual quedó sin efecto en 2014 debido a que se consideró que estos países tenían una renta alta. En el caso de Paraguay, continúa disfrutando de esas preferencias con la UE, por lo que sufrirá el efecto negativo conocido como “erosión de preferencias”, ya que pierde el diferencial de acceso en comparación con los demás miembros del Mercosur (Bartesaghi y De Melgar, 2019: 25).

Oferta del Mercosur a la Unión Europea

N° de líneas arancelarias	Arancel promedio actual*	Condiciones de acceso	Participación
1.075	3,0%	Liberación inmediata	10,7%
2.226	4,5%	En 4 años	22,2%
1.370	18,8%	En 8 años	13,7%
3.523	13,7%	En 10 años	35,1%
900	16,6%	En 15 años	9,0%
894	15,2%	Excluidos	8,9%
42	23,5%	Cuotas y sector automotor	0,4%
10.030	13,1	Total	100%

Fuente: Bertessaghi y De Melgar (2021). Acuerdo Mercosur – Unión Europea en la profundización de las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe.

El acuerdo tendrá beneficios para el Mercosur en cuanto a los bienes agrícolas debido a los niveles arancelarios impuestos por Europa. Por ejemplo, el “arancel agrícola promedio es del 11,2%, mientras que el promedio para bienes no agrícolas es del 4,2%” (SELA, 2021: 35). Además, existen picos elevados de aranceles en productos animales y frutas que superan el 100%. En este sentido, según Caetano (2022) los periodos de desgravación arancelaria y de cobertura de bienes son diferenciales en favor del Mercosur, ya que se han tenido en cuenta las asimetrías de tamaño entre las economías del Mercosur y la UE.

6.2. Acceso al mercado de los productos agrícolas

En el acuerdo la UE se ha comprometido a liberalizar el 82% de sus importaciones de bienes agrícolas, mientras que el resto de los bienes estará sujeto a un proceso de liberalización parcial mediante cuotas arancelarias para los productos sensibles (Azevedo *et al.*, 2019). La UE ofreció contingentes arancelarios, como por ejemplo, cuotas para las 99.000 toneladas de carne vacuna, 650.000 toneladas de etanol, 180.000 toneladas de carne aviar y 1.000.000 toneladas de maíz, las cuales son las más grandes concedidas a otro socio comercial por parte de la UE. También se establecieron cuotas para arroz, azúcar, etanol y miel, y se prohibieron los impuestos a la exportación, como los que aplica Argentina con las retenciones (Ghiotto y Echaide, 2019).

Es importante destacar que la UE ofreció cuotas para los principales intereses ofensivos del Mercosur en lugar de una reducción arancelaria gradual, como la que concedió el Mercosur para los sectores productivos más relevantes de la UE. Europa sigue siendo muy “cuidadosa con respecto a la preservación de sus productores agrícolas- a partir de

políticas comerciales restrictivas y de ayuda a la producción y la exportación” lo que dificulta la concreción de acuerdos comerciales con países eficientes en la producción de alimentos” (Rozemberg, 2019: 5).

Desgravación arancelaria de la UE

Productos cuyo arancel estará en 0%:	Productos que entran en canasta de desgravación de 4 a 10 años:
1. Harina de soja y poroto de soja.	1. Almidón.
2. Aceites para uso industrial (soja, girasol, maíz).	2. Arroz partido.
3. Despojos comestibles de especie bovina, porcina, ovina.	3. Productos de la pesca (por ejemplo, langostinos) y conservas de pescado.
4. Algunos productos de la pesca, como merluza.	4. Hortalizas, plantas y tubérculos alimenticios.
5. Otros productos de origen animal (menudencias, grasas, semen bovino).	5. Frutas cítricas (limones, naranjas y mandarinas).
6. Manzanas, peras, duraznos, cerezas, ciruelas.	6. Frutas finas (arándanos, frutillas).
7. Legumbres.	7. Harina de maíz.
8. Frutos secos, pasas de uvas.	8. Aceites vegetales (soja, girasol y maíz).
9. Uvas de mesa.	9. Biodiesel.
10. Maní.	10. Preparaciones alimenticias y pastas.
11. Infusiones (café, mate y té).	11. Golosinas.
12. Especias.	12. Mermeladas, jaleas y otras preparaciones en base a frutas.
13. Bebidas (agua mineral, cervezas, espirituosas).	13. Hortalizas en conserva.
14. Productos de la pesca: Merluza, Vieiras y Calamares.	14. Helados.
	15. Alimento para mascotas.

Fuente: Bertesaghi y De Melgar (2021). Acuerdo Mercosur – Unión Europea en la profundización de las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe.

6.3. Cuotas

A continuación, se presentan las cuotas concedidas al Mercosur en diversos productos: carne, lácteos, miel, tomate, azúcar, etanol, maíz y sorgo, huevos, almidón y derivados del almidón. La tabla adjunta detalla las cantidades en toneladas, el plazo de implementación de cada cuota y el arancel intracuota correspondiente.

Cuotas concedidas por la UE al Mercosur y mejora de cuotas existentes

Producto	Toneladas	Implementación cuota	Arancel intra-cuota
Carne refrigerada (0201.30)	54.000	5 años	7,5%
Carne congelada (0202.30)	45.000	5 años	
Total, carne	99.000	5 años	
Cuota Hilton*	6.373	—	0%
Arroz (1006.10, 20, 30 y 40)	60.000	6 años	0%
Miel (0409.00)	45.000	5 años	0%
Carne ovina	3.000	5 años	0%
Carne aviar	90.000	5 años	0% sin hueso y preparaciones
	90.000		0% otros
Leche en polvo	10.000	10 años	0%
Quesos**	30.000	10 años	0%
Fórmula infantil	5.000	10 años	0%
Tomate en latas	7.500	10 años, luego liberalización	0%
Azúcar	180.000 y 10.000 (PY – orgánica)	EIF, eliminación 180.000 de cuota OMC y cuota a PY	0%
Ajo	20.000	7 años	0%
Carne de cerdo	25.000	5 años	83 €/tn
Etanol	450.000 para uso químico	5 años	0%
	200.000 para todo uso		3,4 €/hl y 6,4 €/hl
Huevos	3.000	5 años	0%
Maíz y Sorgo	1.000.000	5 años	0%
Manitol y Sorbitol	600	5 años	0%
Ron	2.400	5 años	0%
Maíz dulce	1.000	Entrada en vigor	0%
Almidón de mandioca	1.500	Entrada en vigor	50% NMF
Derivados de almidón	600	5 años	

Fuente: Bertesaghi y De Melgar (2021). Acuerdo Mercosur – Unión Europea en la profundización de las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe

Cuotas concedidas por el Mercosur a la UE

Producto	Toneladas / Unidades	Implementación cuota	Arancel Intra-cuota
Leche en polvo	10.000 t	10 años	0%
Fórmula infantil	5.000 t	10 años	0%
Quesos (excepto Mozzarella)	30.000 t	10 años	0%
Ajos	20.000 t	7 años	0%
Tomates enteros y en conserva	7.500 t	10 años. Luego liberalización	0%
Preparaciones de chocolate superiores a 2kg	22.400 t	8 años, luego liberalización	16,2% y 18% con cortes arancel anuales
Chocolate blanco	2.030 t	13 años, luego liberalización	18,7% con cortes arancel anuales
Cacao en polvo	150 t	13 años, luego liberalización	16,8% con cortes arancel anuales
Otras preparaciones de chocolate en bloques, tabletas o barras.	9.580 t	13 años, luego liberalización	18,7% con cortes arancel anuales
Autos	50.000 unidades: 15.500 ARG 32.000 BRA 1.750 UY 750 PY	7 años, luego liberalización	50% del arancel base

Fuente: Bartesaghi y De Melgar (2021). Acuerdo Mercosur – Unión Europea en la profundización de las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe

6.4 Instrumentos de defensa comercial

El acuerdo incluye mecanismos de defensa contra prácticas comerciales desleales, como los subsidios, los aumentos repentinos de importaciones o el *dumping*. Para abordar cualquier eventual caso de prácticas desleales que puedan afectar los flujos comerciales, el acuerdo establece instrumentos de diálogo y solución de controversias entre las partes involucradas (Azevedo *et al.*, 2019).

6.5 Barreras no arancelarias

6.5.1 Obstáculos técnicos al comercio

El acuerdo establece mecanismos para eliminar barreras técnicas al comercio, fomentando un flujo más fluido de bienes entre ellos. El acuerdo incorpora los “términos del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, lo que garantiza la “no discriminación” en la implementación de medidas que puedan afectar el comercio internacional”, reconociendo el derecho de los miembros de la OMC a implementar medidas para lograr objetivos legítimos como la protección de la salud y el medio ambiente (Bartesaghi y Melgar, 2019: 28).

Además, de acuerdo con Zelicovich (2019) el acuerdo incluye medidas para generar mayor transparencia en la implementación y cooperación en los ámbitos de evaluación

de normas y reglamentos técnicos. Las medidas son más ambiciosas que las plasmadas en el ámbito de la OMC, ya que buscan eliminar obstáculos innecesarios al comercio y favorecer la convergencia técnica (Caetano, 2022).

Según Azevedo *et al* (2019), el acuerdo también establece disposiciones sobre cooperación en materia de obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias para evitar barreras comerciales. Sin embargo, Caetano y Pose (2019) argumentan que la inclusión del principio precautorio, que permite establecer barreras frente a sospechas de eventuales daños, amenaza con reducir las ganancias del acuerdo, especialmente para los bienes agrícolas del Mercosur. Esta concesión del bloque sudamericano es un gesto sin precedentes, ya que históricamente se había rechazado.

6.5.2 Medidas sanitarias y fitosanitarias

El acuerdo establece protocolos sanitarios, fitosanitarios y normas técnicas que brindan previsibilidad en términos de procedimientos y plazos, evitando arbitrariedades y demoras injustificadas. Para garantizar la previsibilidad y la confianza, se estableció un “mecanismo de consulta bilateral que permite resolver de manera expedita, preferencial y periódica posibles inconvenientes” en esta materia (Azevedo *et al.*, 2019: 22). Además, se estipularon los estándares de calidad europeos, que son altamente exigentes.

6.5.3 Comercio y desarrollo sostenible

El acuerdo no cuenta con un capítulo específico dedicado al medio ambiente, ya que las normas ambientales se encuentran reguladas junto con los estándares laborales en el capítulo denominado "Comercio y Desarrollo Sostenible". Este capítulo se originó en 2011 durante las negociaciones del tratado de libre comercio entre la UE y Corea del Sur, y desde entonces se ha incluido en futuros acuerdos comerciales. Esta estrategia busca incorporar la cuestión ambiental y social en los objetivos comerciales de la UE mediante iniciativas de desarrollo sostenible.

El acuerdo establece que se debe promover el desarrollo sostenible y que el aumento del comercio bilateral no debe afectar las condiciones de trabajo o el medio ambiente. En este sentido, se acordó “no rebajar las normas en materia medioambiental o laboral con el fin de incentivar el comercio y las inversiones” (Azevedo *et al.*, 2019: 25). En este sentido Pose y Wilchinski expresan que el acuerdo “prohíbe explícitamente la adopción de

medidas ambientales discriminatorias o innecesarias que puedan estar escondiendo estrategias proteccionistas”, por ende, la disposición ambiental no puede convertirse en una restricción arbitraria al comercio (Pose y Wilchinski,2023: 17).

El propio acuerdo crea el Sub-Comité para el Comercio y el Desarrollo Sostenible con el fin de “facilitar y monitorear la implementación efectiva del capítulo de comercio y desarrollo sostenible; participar en los procesos de resolución de disputas; hacer recomendaciones al Comité de Comercio; y considerar cualquier otro aspecto relacionado al capítulo que las partes acuerden”, por lo tanto, las partes acuerdan intercambiar información sobre la cuestión ambiental (Pose y Wilchinski,2023: 19).

Además, los países se comprometen a respetar y cumplir los compromisos asumidos en el ámbito multilateral sobre medio ambiente y asumieron compromisos para luchar contra la deforestación (Zelicovich, 2019). El acuerdo establece el compromiso de ambas partes en la lucha contra el cambio climático mediante la implementación del Acuerdo de París y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Por lo tanto, "los compromisos de París, de cumplimiento voluntario para las partes en su concepción original, se vuelven una obligación en el marco del acuerdo interregional" (Pose y Wilchinski, 2023:19). En consecuencia, ambas partes, en caso de entrar en vigor el acuerdo, deberán cumplir con los objetivos y adoptar las medidas concretas establecidos en el Acuerdo de París para abordar el cambio climático en sus respectivos territorios.

7. Síntesis de este capítulo

A partir del lanzamiento formal de las negociaciones, se pueden identificar cuatro etapas bien definidas en las que las regiones experimentaron momentos de mayor entendimiento y desavenencias. En la primera etapa, cuando se lanzaron oficialmente las negociaciones, ambas partes tenían grandes expectativas sobre los resultados del acuerdo. En la segunda etapa, se produjo un *impasse* en las rondas de negociación debido a la falta de convergencia de intereses. La tercera etapa presencié el relanzamiento de las negociaciones con intercambios de ofertas, mientras que la cuarta etapa, que se inició en 2016, vio a las partes de ambos bloques llevar a cabo acciones para concluir las negociaciones en 2019.

En la última etapa, los factores geopolíticos y estratégicos, económico-comerciales e identitarios jugaron a favor de la conclusión de las negociaciones, entre ellos: la disputa

entre Estados Unidos y China por la supremacía en el comercio internacional, la creciente relevancia de China en América Latina, los cambios generados en el sistema internacional durante la presidencia de Trump, el auge de los megaacuerdos comerciales, la llegada al poder de gobiernos favorables al cierre del acuerdo y la percepción de la UE de una pérdida de influencia en el continente, además de la necesidad de proyectar una imagen positiva tras el Brexit y la crisis de la globalización. Frente a este contexto de incertidumbre internacional, la UE ha optado por firmar acuerdos comerciales para presentarse como un socio atractivo y enérgico, capaz de mantener su liderazgo a nivel global.

Según Zelicovich el cierre del acuerdo “no admite una única lectura, sino que puede explicarse por la presencia de al menos tres factores explicativos” que tienen a su vez efectos estratégicos a la interna. El factor geopolítico estratégico fue fundamental para la “conservación del orden liberal internacional, en contraste con la dinámica de la guerra comercial sino-americana” y fue el que “vuelve a emerger con fuerza en los últimos meses” previo al cierre de las negociaciones. No obstante, este factor “queda satisfecho con el mero anuncio de la asociación estratégica y la variable geopolítica no genera los mismos incentivos para la ratificación como lo hizo para la culminación de las negociaciones” (Zelicovich, 2019: 122).

Después de haber analizado los factores que llevaron a la firma del “acuerdo en principio” en 2019, en el siguiente capítulo se examinarán las causas que han provocado el estancamiento en su ratificación y entrada en vigor desde entonces.

CAPÍTULO IV. EL FRENO AL ACUERDO: DESCRIPCIÓN DEL PROCESO Y EXPLORACIÓN DE LAS CAUSAS

1.Introducción

El propósito de este capítulo es analizar las razones detrás del estancamiento en la concreción y ratificación del “acuerdo en principio” anunciado en junio de 2019 entre el Mercosur y la UE, examinando el proceso que se desencadenó después de dicho anuncio. Se optó por describir el proceso y analizar los factores hasta el 31 de diciembre de 2022, considerando un periodo suficiente para que ambas partes pudieran haber concretado y ratificado el instrumento tras el anuncio del “acuerdo en principio”.

Se enfocará el estudio en el posicionamiento de la UE, sosteniendo que los principales obstáculos para la ratificación provienen del lado europeo. Es fundamental comprender el proceso posterior al 28 de junio de 2019, así como los posicionamientos de las asociaciones agropecuarias, especialmente COPA-COGECA, seleccionada por su postura sobre el acuerdo y por representar a una gran parte de los productores europeos.

En cuanto a los grupos y movimientos ecologistas, se centrará el estudio en “Ecologistas en Acción”, una coalición de más de 300 grupos ecologistas en Europa, y en “Viernes por el Futuro”, un movimiento relevante en temas como cambio climático, calentamiento global y deforestación en la Amazonía. Por último, se examinará la postura de la Confederación Europea de Sindicatos, que aglutina a 89 confederaciones nacionales y representa a 45 millones de trabajadores en Europa.

El propósito de analizar el posicionamiento de estos grupos de presión es determinar si sus posturas han logrado influir en las posiciones tanto del Parlamento Europeo como de los parlamentos nacionales. Se examinará el posicionamiento del Parlamento Europeo, el cual debe ratificar el acuerdo, y se estudiarán las posturas de cinco parlamentos nacionales. Aunque la UE está compuesta por 27 Estados miembros, se focalizará en Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y Países Bajos, ya que han sido identificados en artículos académicos como los parlamentos con mayor reticencia hacia la entrada en vigor del acuerdo.

Para entender la posición de estos grupos de presión y los parlamentos, se adoptó un enfoque empírico que incluyó una variedad de técnicas para recopilar información de diversas fuentes: documentos institucionales, informes, artículos de medios de

comunicación, literatura académica y 14 entrevistas en profundidad realizadas a personas involucradas con el proceso estudiado desde diversas perspectivas o roles. El trabajo emplea diversas técnicas para recolectar información, lo que conlleva el uso de múltiples fuentes de datos con el fin de analizar en forma cabal el objeto de estudio.

Se obtuvo testimonio de un miembro de COPA-COGECA, dos miembros de “Ecologistas en Acción”, un miembro de “Viernes por el Futuro”, un representante de la Confederación Europea de Sindicatos, un miembro del parlamento irlandés que se opone al acuerdo, cinco representantes del Parlamento Europeo y tres asesores de parlamentarios europeos, puesto que el estudio se centra en analizar en detalle las posturas adoptadas por las entidades. Se procuró entrevistar a personas con perfiles distintos para tener una perspectiva variada del objeto de estudio y fortalecer la confianza en la evidencia surgida y así evitar posibles sesgos. Las entrevistas se llevaron a cabo en español o inglés, según la preferencia del entrevistado. Se priorizó la confidencialidad para obtener información detallada y en profundidad.

Tabla de perfiles de los entrevistados

Entidad	Perfil	Cantidad
COPA-COGECA	Miembro	1
Ecologistas en Acción	Miembros	2
Viernes por el Futuro	Miembro	1
Confederación Europea de Sindicatos	Representante	1
Parlamento irlandés	Miembro del <i>Green Party</i>	1

Parlamento Europeo	Representantes (tres del Grupo de Los Verdes/Alianza Libre Europa y dos del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas)	5
Asesores de parlamentarios europeos	Asesores comerciales o políticos (dos del Grupo de Los Verdes/Alianza Libre Europa y uno del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas)	3

Fuente: elaboración propia a partir de los perfiles de los entrevistados

Se enviaron solicitudes de entrevista a los miembros del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas y del Grupo de Los Verdes/Alianza Libre Europa, así como a los miembros de la Comisión de Comercio Internacional (CCI), a los delegados en la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (DLAT) y a los miembros de la Delegación del Parlamento Europeo para las relaciones con el Mercosur (DMER), además de a miembros de los parlamentos de Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y Países Bajos. A pesar de no haber recibido respuesta, se reenvió una nueva solicitud, considerando que sus aportes, dada la relevancia de sus cargos, habrían sido de gran valor para enriquecer la profundidad y calidad de la investigación, contribuyendo a una mejor comprensión de este tema tan complejo.

Es fundamental entender los motivos que han llevado a posponer la ratificación del acuerdo después de muchos años de negociación. Este conocimiento nos permite analizar si existen nuevos obstáculos o circunstancias que están obstaculizando el avance del proceso. Por ende, resulta crucial identificar si los factores que previamente influyeron en el cierre de las negociaciones también están afectando la ratificación del acuerdo, o si han surgido nuevos elementos durante este proceso. Esto proporciona una visión más completa y ayuda a comprender las posibles razones detrás de la demora en la ratificación del acuerdo.

2. Descripción del proceso

Durante la Cumbre del G-7 celebrada en Biarritz en agosto del año 2019, Macron calificó los incendios en la Amazonía como una “crisis internacional” y destacó “la necesidad de que Europa se centrara en la protección ambiental”, convirtiendo así la crisis ambiental en una crisis política y diplomática. Francia ya había mostrado reticencias sobre este acuerdo y el presidente Macron se posicionó como líder en materia ambiental ante la opinión pública. Por lo tanto, Francia encontró en la protección ambiental una razón para negarse a ratificar el acuerdo (Reuters, 2019:12).

Por lo tanto, se desencadenó una disputa entre Bolsonaro y Macron debido a los incendios en la Amazonia. El presidente brasileño argumentó que estos “incendios ocurren anualmente y que Brasil es un ejemplo en la defensa del medio ambiente” (Folha, 2020; 2). Según el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, el gobierno de Bolsonaro “aumentó los incendios forestales en un 83% en 2019 en comparación con 2018”, con el objetivo de ampliar las áreas disponibles para la explotación agropecuaria (Euronews, 2020:1). Estos hechos, junto con las declaraciones del presidente brasileño en ese sentido, desataron una crisis política y diplomática entre Brasil y varios países europeos que abogaban por la protección del Amazonas.

La pandemia de COVID-19 modificó las prioridades de los países de ambos bloques, ya que tuvieron que atender la crisis y sus consecuencias. Además, la pandemia alteró y aceleró la transformación productiva de la economía mundial, al tiempo que se cuestionó el orden liberal y se enfrentó a una crisis de la globalización, lo que ha llevado a una serie de cambios significativos en la economía política desde 2008 hasta la fecha.

En agosto de 2020, tuvo lugar en Berlín una manifestación en favor del medio ambiente, en la cual se expresaron objeciones relacionadas con cuestiones ambientales en Europa. La canciller Merkel se reunió con líderes ecologistas y al finalizar la reunión expresó “serias dudas” sobre la ratificación del acuerdo por parte de Alemania, insinuando un cambio de postura que hasta ese momento había sido favorable, “debido a la profundización de la deforestación de la Amazonía en Brasil” (Pose y Wilchinski, 2023:13).

Un mes después, el gobierno francés rechazó nuevamente el acuerdo a partir de un informe de la Comisión Ambec. El gobierno francés encargó un informe sobre los

incendios en la Amazonias a un grupo de expertos independientes, liderado por el catedrático Ambec, especialista en Economía Ambiental. El informe concluye que el acuerdo entre el Mercosur y la UE representa “una oportunidad perdida para que la UE ejerza un poder negociador sólido en términos medioambientales, sociales y económicos”. Según el informe, la normativa que regula estos aspectos es “débil y carece de carácter vinculante” (Ambec et al, 2020:68).

El primer ministro francés, Jean Castex, señaló después de la publicación del informe que el gobierno ha concluido que estos elementos “refuerzan la posición de Francia de oponerse al proyecto de acuerdo de asociación tal como está”. Esto se debe a que el acuerdo “no contiene disposiciones que permitan disciplinar las prácticas de los países del Mercosur en la lucha contra la deforestación”. En este sentido, se expresó la necesidad de lograr un “entendimiento entre los miembros del Mercosur y de la UE para abordar los aspectos medioambientales de acuerdo con las regulaciones establecidas por la Comisión Europea en 2019 en el Pacto Verde” (France 24, 2021:2). Francia es el principal productor de la UE de azúcar, etanol y carne vacuna, pero también tiene intereses significativos en productos como bebidas espirituosas, quesos y vinos (Sanahuja y Rodríguez, 2021:11).

Según miembros de partidos verdes y grupos ambientalistas, el acuerdo comercial provocaría importantes daños ambientales que afectarían la biodiversidad sudamericana, especialmente en Brasil, debido al aumento de la producción en áreas previamente no aptas para la agricultura (entrevista a un miembro ambientalista). Según estimaciones del informe Ambec, la “deforestación en los países del Mercosur aumentaría un 5% anual debido a la necesidad de buscar terrenos para el pastoreo y satisfacer la creciente demanda de carne bovina” (Ambec et al, 2020:93). Esto podría dar lugar a problemas relacionados con la deforestación y el uso excesivo de agroquímicos y pesticidas para mejorar la productividad y rentabilidad agrícola (entrevista a un miembro ambientalista). Por lo tanto, se cuestiona si los beneficios económicos compensarían los costos climáticos.

Ante la dificultad para concluir el acuerdo debido a preocupaciones ambientales, se ha planteado la posibilidad de mejorar los compromisos medioambientales dentro del acuerdo. El objetivo sería fortalecer la política ambiental de Brasil en relación con la deforestación del Amazonias. Aunque ambas partes han expresado su disposición a negociar un acuerdo adicional en materia ambiental, existen diferencias sustanciales en este aspecto (Caetano, 2021). La postura de los países sudamericanos consiste en agregar

una declaración que reafirme los compromisos del Mercosur con el medio ambiente junto al acuerdo ya cerrado. Esta solución podría satisfacer a sectores de la opinión pública, pero no a los actores más escépticos, quienes exigen que el acuerdo incluya una cláusula ambiental que “vincule directamente el acceso preferencial a mercados con el cumplimiento de objetivos ambientales específicos” (Caetano, 2021;15).

En cuanto al comercio, el informe Ambec destaca que el impacto en la renta real de los habitantes europeos será mínimo. Los rubros industriales y los servicios se beneficiarían en mayor medida, mientras que “los sectores rurales europeos se verían perjudicados debido a la competencia agrícola de los países del Mercosur”. La sociedad en general se vería “afectada por el aumento de las exportaciones agrícolas a expensas de la deforestación y el cambio climático” (Ambec et al, 2020:102).

En el Parlamento Europeo, los partidos ecologistas se han mostrado en contra del acuerdo debido a los posibles impactos ambientales. “Las políticas de Medio Ambiente y la deforestación llevadas a cabo por el gobierno de Bolsonaro se consideran un obstáculo para ratificar el acuerdo” (entrevista a un parlamentario ecologista). Además, los partidos ecologistas europeos han expresado que “el acuerdo podría sentar precedentes negativos en otros pactos que la UE desarrolle y cuestionar el liderazgo de Europa en materia ambiental después de la presentación del Pacto Verde Europeo”. Desde el lado europeo, se interpreta que priorizaría la vertiente comercial sobre la ambiental (Gómez Arana, 2021, 8).

El 7 de octubre de 2020, el Parlamento Europeo confirmó su posición de no ratificar el acuerdo en su estado actual debido a preocupaciones ambientales, argumentando que el gobierno de Brasil está llevando a cabo una política de deforestación de la Amazonia que contradice los compromisos internacionales (Pose y Wilchinski, 2023). Se reclamaron “medidas más efectivas para proteger el medio ambiente a través de la regulación del Acuerdo de París”. Frente a esta situación, la UE propuso la solución de suscribir un “protocolo ambiental que incluya sanciones para los países del Mercosur en caso de perjuicios medioambientales” (entrevista a un parlamentario ecologista).

En el mismo mes de octubre, Dombrovskis expresó que “no podremos ratificar el acuerdo sin compromisos ambientales claros y legalmente vinculantes”. Además, señaló que “en su forma actual, no lo presentaremos para su ratificación y creo que, aun si lo hacemos, no tendremos éxito”. Para avanzar, se requieren “soluciones duraderas para la región

amazónica” (Deutsche Welle, 2021,1). Esta postura del vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea está en línea con las posiciones de los países que se oponen a la ratificación del acuerdo.

En marzo de 2021, el gobierno de Austria respaldó la oposición presentada por el parlamento en diciembre de 2019 y le informó al primer ministro de Portugal, presidente del Consejo de la UE, que vetaría el acuerdo comercial, como ya lo habían anunciado Francia, Países Bajos, Irlanda y Bélgica, argumentando razones ambientales (Reuters, 2021). La Comisión Europea afirmó que no ratificarlo implicaría “perder una posición estratégica en la región”, por lo que el comisario de comercio inició consultas informales para tratar de desbloquear la ratificación (Reuters, 2021:2).

En mayo de 2021, se intensificaron las gestiones políticas y diplomáticas en la UE para ratificar el acuerdo con el Mercosur. En este contexto, el presidente español, Pedro Sánchez, envió una carta a la Comisión Europea para acelerar el proceso de ratificación con el Mercosur. En la carta, destacó que era necesario acelerar el proceso por razones geopolíticas y para contrarrestar la presencia de China en América del Sur, ya que China estaba apostando por la negociación de acuerdos comerciales regionales o bilaterales en la región (El País, 2021). Esta iniciativa contó con el apoyo de los Jefes de Estado de Alemania, Letonia, Países Bajos, Portugal, República Checa y Suecia.

Un mes después, la Ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, Arancha González, se reunió con el Canciller brasileño, Carlos França. Durante el encuentro, la ministra española señaló que su país estaba “de acuerdo en incluir un protocolo adicional al acuerdo negociado en 2019, que contemplara el compromiso de Brasil en materia medioambiental y de deforestación” (El País, 2021). Este protocolo resulta “fundamental para acelerar el proceso de ratificación y evitar el bloqueo del acuerdo”, lo cual tendría consecuencias en términos de la credibilidad de la UE como actor en el sistema internacional (Sanahuja y Rodríguez, 2021:8).

En definitiva, diversos factores han contribuido a dilatar la ratificación del “acuerdo en principio”. Entre ellos se cuentan los cambios de gobierno en los países involucrados, lo cual ha llevado a cambios en sus enfoques ideológicos, prioridades políticas y estrategias comerciales en relación a los acuerdos comerciales internacionales. Estos cambios de administración han generado un replanteamiento en la manera en que cada nación aborda y percibe sus intereses comerciales, influenciando así la dirección y alcance de los

acuerdos comerciales como el tratado entre el Mercosur y la Unión Europea. Además, se suman las preocupaciones medioambientales, las inquietudes relacionadas con el cumplimiento de estándares laborales expresadas por países europeos y movimientos sociales, así como la resistencia proveniente de sectores económicos sensibles. La pandemia de COVID-19 ha desempeñado un papel igualmente relevante en este contexto. Como resultado, la ratificación del documento se encuentra en un estado incierto y está sujeta a condiciones adicionales que las partes deberán cumplir para lograr un entendimiento.

3. Posiciones en la UE

En esta sección, se presentarán los argumentos utilizados por los principales grupos de presión que se opusieron al acuerdo. Estos tienen una gran influencia en la gestión de la UE, ya que participan en la elaboración de leyes y se les invita a expresar su punto de vista tanto en el Parlamento Europeo como en la Comisión. Por este motivo, toda la negociación ha estado altamente politizada, ya que los grupos de interés involucrados tienen diferentes visiones sobre el modelo de desarrollo y las preferencias institucionales.

Para ello, el análisis se centrará en las asociaciones agropecuarias, los movimientos ambientales y la Confederación Europea de Sindicatos. Estos grupos han mantenido una posición coherente desde el inicio de las negociaciones y cuentan con reconocimiento institucional en el continente europeo. Es importante tener en cuenta que existen otros actores que expresaron su rechazo al acuerdo, pero no serán considerados en esta investigación.

Los agricultores desempeñan un papel social y político significativo en la sociedad europea. Estos agricultores y las asociaciones que los representan se oponen a la entrada en vigor del acuerdo, ya que no desean competir con los países del Mercosur que se especializan en este tipo de producción porque “como era esperable, tras el anuncio del acuerdo los sectores europeos tradicionalmente opuestos levantaron su voz” (Pose y Wilchinski, 2023: 12). Por lo tanto, han llevado a cabo acciones de presión para retrasar la ratificación del acuerdo.

A continuación, se detallarán los argumentos presentados por las tres principales asociaciones: COPA-COGECA, CIBE y AVEC, las cuales representan a los productores agropecuarios. Cinco entrevistados identificaron a estas asociaciones como las más

activas en temas agrícolas vinculados al comercio. Un parlamentario europeo destacó que estos grupos están bien informados sobre el sistema europeo de toma de decisión, dado que muchos de sus miembros han trabajado en instituciones europeas y cuentan con gran profesionalismo y recursos financieros para llevar adelante su trabajo. Incluso, un parlamentario europeo mencionó que COPA-COGECA solicitó tres audiencias en su despacho para expresar su posición sobre el acuerdo entre el Mercosur y la UE. Por este motivo, de estas tres asociaciones, se hará especial énfasis en COPA-COGECA.

Sin embargo, es importante destacar que las actividades de *lobby* no se limitan a estas tres asociaciones, ya que CEFS (Comité Européen des Fabricants de Sucre), ISO (International Sugar Organization), COCERAL (Comité de Comercio de Cereales, Forrajes, Semillas Oleaginosas, Aceite de Oliva, Aceites y Grasas, y Suministros Agrícolas), WABCG (World Association of Beet and Cane Growers), EUROPABIA (Asociación Europea de Bioindustrias), NBR (Nordic Beet Research), Aimcra (Spanish Sugar Beet Research Institute), ECPA (Asociación Europea de Protección de Cultivos), ePure (The European Renewable Ethanol Association) y la Federación Nacional Bovina (European Bioethanol Fuel Association) también han llevado a cabo actividades de presión.

3.1 Asociación de Cooperativas Agrícolas COPA-COGECA

La Asociación de Cooperativas Agrícolas COPA-COGECA es una destacada organización agrícola de la Unión Europea, fundada en 1962, que representa a dos importantes organizaciones agrícolas. Se ha convertido en uno de los principales grupos de interés que se pronuncia en relación al acuerdo entre el Mercosur y la UE. Su objetivo principal es brindar apoyo en todo lo relacionado con la Política Agrícola Común y otras áreas vinculadas a la agricultura. La asociación afirma representar a los 22 millones de agricultores independientes y las 20 mil cooperativas agrícolas de la UE. Desde el inicio de las negociaciones hasta su ratificación, esta asociación ha expresado de manera contundente su oposición al acuerdo Mercosur-UE, organizando manifestaciones, debates públicos, enviando cartas e informes a actores políticos y llevando a cabo campañas de concientización en redes sociales.

En 2018, COPA-COGECA envió una carta a la Comisaria Europea Cecilia Malmström, expresando su oposición a la propuesta de la UE de otorgar concesiones en el ámbito

agrícola al Mercosur. Argumentaron que dichas “concesiones involucran a los sectores más sensibles y enfatizaron la necesidad de establecer herramientas para gestionar las importaciones de manera que no perjudiquen a los productores europeos” (COPA-COGECA, 2018: 1). Además, la asociación destacó la preocupación ambiental, señalando que mientras los países europeos implementan medidas para adaptarse al cambio climático, otros países aumentan la deforestación para incrementar la producción agrícola (entrevista a un miembro de la asociación).

Tras la segunda vuelta de las elecciones en Brasil el 28 de octubre de 2018, en la que Jair Bolsonaro resultó electo como presidente, COPA-COGECA emitió un nuevo comunicado de prensa recordando que “el Parlamento Europeo y varios Estados miembros indicaron claramente que no estaban en condiciones de apoyar el acuerdo debido a los importantes efectos perjudiciales que este podría tener en los mercados agrícolas de la UE y en el medio ambiente”. El comunicado argumenta que, a pesar de los cambios en la situación política y medioambiental, la “ratificación del acuerdo comprometería aún más la sostenibilidad agrícola de Europa” (COPA-COGECA, 2018: 1).

El 28 de junio de 2019, COPA-COGECA emitió un comunicado en el que expresaba su preocupación acerca de los términos del acuerdo. Según el comunicado, estos términos podrían “incentivar la importación de productos elaborados con estándares inferiores a los exigidos a los productores europeos, lo que a su vez pondría en riesgo el modelo de producción predominante en Europa”. En dicho comunicado, la organización también solicitó un mayor respaldo financiero como medida paliativa y exhortó a los “parlamentos europeos a no habilitar una implementación provisoria del acuerdo” (COPA-COGECA, 2019: 2). Esto se debe, en parte, a “the lack of assurances that Mercosur countries will live up to their commitments on the environment and climate change among others” (COPA-COGECA, 2019: 2).

En un artículo de opinión conjunto, estas tres organizaciones expresaron tres grandes preocupaciones en relación al acuerdo, las cuales han manifestado a lo largo de las negociaciones. La primera preocupación se refiere al “desequilibrio en el capítulo agrícola, particularmente para los sectores agrícolas débiles, como las carnes, el arroz, el azúcar, las frutas y el etanol”. Se enfocaron “especialmente en el impacto en la carne bovina”, ya que el acuerdo transferiría el poder de negociación de los agricultores europeos a los grandes operadores del Mercosur. También solicitaron “mantener los

aranceles para productos como el azúcar, el etanol, las naranjas y el arroz”, argumentando que estos productos están subvencionados en los países del Mercosur y su eliminación podría generar sobreabastecimiento en el mercado local y afectar la igualdad de condiciones (COPA-COGECA, CIBE y AVEC, 2020: 1).

La segunda preocupación se refiere a los “efectos cuantitativos de los acuerdos comerciales sobre los productos agrícolas”, y la ratificación del acuerdo con el Mercosur sería considerada como un punto crítico. En este sentido, cabe recordar que históricamente, el Mercosur ha sido el principal exportador de carne vacuna del mundo, con 2,35 millones de toneladas exportadas en 2021. Solo Uruguay exportó 356 mil toneladas de carne en 2021.

La tercera preocupación radica en que el acuerdo permitiría la importación de bienes que utilizan “insumos prohibidos en Europa, los cuales podrían llegar a los consumidores europeos” a través de importaciones (COPA-COGECA, CIBE y AVEC, 2021: 1). Esto generaría una contradicción, ya que se exigiría a los productores locales cumplir con la normativa establecida en el Pacto Verde Europeo, pero no se aplicaría a las importaciones. Según esta postura, la producción sudamericana está sujeta a normas medioambientales, sanitarias y fitosanitarias significativamente más bajas que las vigentes en Europa, lo que les otorgaría una ventaja competitiva desleal (entrevista a dos miembros de la asociación). En este sentido, un entrevistado de la asociación expresó que critican el modelo de agricultura y ganadería sudamericano, ya que consideran que difiere mucho de lo que Europa exige en términos de uso de organismos genéticamente modificados (OGM), antibióticos y alimentación animal, por lo que manifestó “no importemos una agricultura que no queremos para Europa” refiriéndose también al uso excesivo de pesticidas prohibidos por parte de los países sudamericanos.

Estas asociaciones han estado constantemente exigiendo al Consejo y al Parlamento Europeo que rechacen el acuerdo en los términos negociados y propongan soluciones satisfactorias para el sector agropecuario, a fin de hacer frente a las consecuencias que este acuerdo podría tener. Pekka Pesonen, Secretario General de COPA-COGECA, expresó: “Estamos volviendo a cerrar acuerdos comerciales a la antigua, donde el sector de las materias primas agrícolas se utiliza como moneda de cambio en beneficio de otros sectores económicos de la UE. Necesitamos acuerdos comerciales equitativos y equilibrados, que también garanticen que nuestro mercado no sufra de un exceso de oferta” (Reuters, 2021: 1). El miembro de COPA-COGECA entrevistado afirmó que dado

que el mercado europeo no demanda más productos agrícolas, y mucho menos aquellos que no cumplen con los estándares establecidos por la UE, se hace evidente la necesidad de proteger al sector agrícola de concesiones desfavorables mientras otros sectores se benefician.

Ante esta situación, las asociaciones han exigido un refuerzo en los presupuestos para anticipar las perturbaciones del mercado en las partidas de la Política Agrícola Común (PAC), en un momento de gran incertidumbre y después de los perjuicios comerciales del Brexit. Además, han expresado su desacuerdo en que el sector agrícola sea el más afectado a través de las concesiones, mientras otros sectores se benefician (entrevista a un miembro de la asociación).

Después de exponer los argumentos de las principales asociaciones agropecuarias, se detallarán los principales motivos de los grupos ecologistas y del movimiento climático para oponerse a la ratificación del acuerdo. Estos movimientos han unido fuerzas en su oposición al acuerdo.

3.2 Ecologistas en acción

Se trata de una confederación que reúne a más de 300 grupos ecologistas en distintas ciudades europeas. Estos grupos entienden que los problemas medioambientales tienen su origen en el modelo de producción y consumo de las sociedades, lo que a su vez provoca problemas sociales. Su objetivo principal es combatir la crisis ambiental a través de campañas de sensibilización y denuncias sobre acciones que perjudican el medio ambiente.

Esta confederación es uno de los movimientos ecologistas más activos en relación con el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. Su participación se expresa en manifestaciones en las principales ciudades europeas, conferencias de prensa, publicaciones en redes sociales y la elaboración de documentos que se publican en la *web*. Por lo tanto, es posible recurrir a estos documentos de trabajo para analizar los argumentos de la organización.

En este sentido, Martínez, que trabaja en el Área de Antiglobalización, Paz y Solidaridad de Ecologistas en Acción, elaboró un texto en el que expresa: “El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur profundizará la deforestación de ecosistemas clave,

la crisis climática, el uso de agrotóxicos, el abandono de la agricultura y ganadería familiar, así como la violación de derechos humanos y laborales” (Martínez, 2022:23).

Los entrevistados que participan de la confederación argumentan que el acuerdo intensificará la deforestación en Brasil, Argentina y Paraguay, así como la destrucción de los ecosistemas naturales y la pérdida de biodiversidad. Además, según un testimonio, se prevé un aumento significativo en las emisiones de gases de efecto invernadero. La ratificación del acuerdo también conllevará la utilización masiva de agroquímicos, lo cual tendrá repercusiones negativas tanto en la salud humana como en el medio ambiente (entrevista a dos miembros de la confederación).

Asimismo, ambos miembros señalan que la implementación de este acuerdo pone en riesgo los recursos naturales, como el petróleo, el gas y los minerales, debido a la explotación insostenible de estos recursos. Esto genera graves consecuencias para el medio ambiente. Por otro lado, se cuestiona la ausencia de cláusulas ambientales vinculantes que garanticen el cumplimiento del acuerdo y promuevan los esfuerzos hacia una economía sostenible. Se considera necesario establecer medidas concretas y exigibles para proteger el medio ambiente (entrevista a dos miembros de la confederación). Tres parlamentarios europeos resaltaron el enfoque profesional de *lobby* que estas asociaciones llevan adelante, a través de solicitudes de audiencias, envío de material o manifestaciones cerca de las instituciones europeas.

Ambos entrevistados expresaron su preocupación por el uso, por parte de los países del Mercosur, de pesticidas prohibidos en Europa. Uno de los testimonios expresó que “the excessive use of pesticides in Latin America is a cause of great concern to us. They are devastating for health and biodiversity at your side and come with food imports back here” (entrevista a un miembro de la confederación). Asimismo, dicha persona señaló que estos aspectos “are not properly addressed in the proposed treaty, so this makes it not only useless but also dangerous for it could further undermine health and environmental standards over here” (entrevista a un miembro de la confederación).

Finalmente, los entrevistados remarcaron a lo largo de la entrevista la falta de participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Es fundamental garantizar el acceso a la información y promover la transparencia en lo que respecta al contenido del acuerdo, de manera que la sociedad pueda involucrarse de forma efectiva

en la discusión y en la toma de decisiones que afectan su entorno (entrevista a dos miembros de la confederación).

En resumen, esta confederación expone preocupaciones acerca del impacto negativo que el acuerdo podría tener en términos de deforestación, degradación ambiental, emisiones de gases de efecto invernadero, salud humana, recursos naturales y falta de participación ciudadana. Considera que se deben tomar medidas para abordar estos problemas y avanzar hacia una economía más sostenible.

3.3 Viernes por el futuro

Se trata de un movimiento juvenil que se opone al cambio climático y al calentamiento global, y ha adquirido mayor notoriedad debido a la participación de Greta Thunberg. Un representante de este movimiento ha expresado su preocupación por la deforestación en la Amazonía, señalando que en 2020 se perdieron tres canchas de fútbol por minuto debido a este fenómeno. Además, cree que esta cifra aumentará con la entrada en vigor del acuerdo, ya que considera que existe una relación directa entre la deforestación y la demanda europea de productos agrícolas (entrevista a un representante del movimiento). Un hito destacado de este movimiento fue su reunión con la entonces Canciller Merkel, en la cual expresaron su rechazo al acuerdo y presentaron los mismos argumentos que Ecologistas en Acción (Deutsche Welle, 2019).

Este movimiento juvenil aboga por la necesidad de abordar la crisis climática y el colapso ambiental. En este sentido, el entrevistado sostiene que la entrada en vigor del acuerdo podría incrementar la deforestación, las emisiones de efecto invernadero, el uso indiscriminado de pesticidas prohibidos y la degradación del ecosistema. Además, considera que el acuerdo beneficiará principalmente a las grandes empresas y a los intereses económicos dominantes, perpetuando un sistema injusto que explota tanto a las personas como al planeta (entrevista a un representante del movimiento).

Por otro lado, este movimiento destaca la importancia de proteger a las comunidades autóctonas y a los pueblos originarios. Temen que el acuerdo pueda fomentar el desplazamiento forzado y poner en peligro los medios de vida y la cultura de estas comunidades. El representante plantea que es crucial salvaguardar sus derechos y garantizar su participación en las decisiones que afecten su territorio. Asimismo, destaca que el movimiento hace hincapié en la adopción de políticas que promuevan las energías

limpias y reduzcan la dependencia de combustibles fósiles. Tanto el movimiento como el entrevistado consideran que acelerar la transición hacia fuentes de energías renovables es fundamental para combatir la crisis climática y preservar el medio ambiente a largo plazo.

Por último, el representante demanda una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, destacando especialmente la importancia de escuchar las opiniones y perspectivas de los jóvenes. Argumenta que los jóvenes son los más afectados por las consecuencias de la crisis climática y deben ser considerados como actores clave en la búsqueda de soluciones sostenibles (entrevista a un representante del movimiento).

En definitiva, este movimiento juvenil aboga por abordar la crisis climática, destacando los posibles impactos negativos del acuerdo en términos de deforestación, emisiones de efecto invernadero y explotación económica. También subraya la importancia de proteger a las comunidades autóctonas, impulsar las energías renovables y dar voz a los jóvenes en la toma de decisiones. Asimismo, el entrevistado resaltó que la entrada en vigor del acuerdo incrementará la demanda de productos agrícolas de América del Sur, lo que pondrá en riesgo a los ecosistemas que ya están siendo presionados por la industria minera, maderera y agrícola. Como consecuencia de esto, sostienen que se agravarán las emisiones de gases de efecto invernadero.

3.4 Confederación Europea de Sindicatos (CES)

La confederación está compuesta por 89 confederaciones nacionales de sindicatos que representan a 45 millones de personas y tiene como objetivo defender los intereses de sus afiliados en la UE. Esta organización ha publicado 5 declaraciones conjuntas y 4 comunicados de prensa sobre el acuerdo en cuestión.

En una declaración conjunta publicada en 2021, la Confederación Europea de Sindicatos y la Coordinadora del Cono Sur rechazaron los términos del acuerdo debido a la “falta de salvaguardias sólidas y vinculantes que garanticen la protección ambiental y el respeto de los derechos humanos y laborales”, puesto que el objetivo es asegurar que los trabajadores se beneficien de condiciones laborales justas. También denunciaron la falta de compromisos para respetar y garantizar las normas laborales internacionales, solicitaron la creación de un Foro Laboral para supervisar la aplicación laboral del acuerdo y criticaron la exclusión de los sindicatos del proceso de negociación. Argumentaron que esto es fundamental para evitar la competencia desleal y el deterioro de los derechos

laborales y sociales (Confederación Europea de Sindicatos y la Coordinadora del Cono Sur, 2021: 1).

Además, un miembro de la confederación plantea una crítica respecto a que el acuerdo no tiene en cuenta las asimetrías ni las sensibilidades de las industrias regionales, ya que no se establecen mecanismos de apoyo económico ni tecnológico para las pequeñas y medianas empresas (entrevista a un miembro de la confederación). Las centrales sindicales han expresado su preocupación por medio de las declaraciones sobre el impacto que este acuerdo pueda tener en los sectores sensibles, los cuales podrían enfrentar una competencia desleal. Por lo tanto, consideran que es esencial implementar medidas de salvaguardia y mecanismos de protección para evitar la pérdida de empleos y la desindustrialización. Estas preocupaciones, según el entrevistado, se basan en la creencia de que los principales beneficiarios serán las grandes industrias europeas y los grandes productores agropecuarios del Mercosur.

También en la entrevista se señaló la falta de estudios de impacto sobre las consecuencias laborales, sociales, económicas y de desarrollo que tendrá la entrada en vigor del acuerdo, y se solicitó el pleno cumplimiento de las normas laborales y medioambientales, así como el respeto irrestricto de los derechos humanos de las poblaciones indígenas. En la declaración de 2021, expresaron su oposición a la división del acuerdo en un pilar comercial y otros pilares políticos y de cooperación, ya que eso implicaría una entrada en vigor diferenciada (Confederación Europea de Sindicatos, 2021).

En las declaraciones conjuntas de 2019 y 2021, ambas organizaciones mencionaron que los representantes de los trabajadores del Mercosur y de la Unión Europea aún no tienen acceso oficial a los documentos de negociación ni a los principales contenidos de las propuestas, a pesar de que se sabe que se han cerrado diversos capítulos recientemente. Este cuestionamiento se mantuvo presente en la declaración conjunta de 2021, ya que aún no tienen acceso completo a la información.

El entrevistado de la confederación expresó su preocupación por el impacto del acuerdo en las condiciones de trabajo y los derechos laborales, especialmente en los sectores más vulnerables de la economía. Abogó por evitar la pérdida de empleo, el empeoramiento de las condiciones laborales y la reducción de los salarios, postura que coincide con los textos de las declaraciones. Por lo tanto, las declaraciones y el entrevistado promueven la

inclusión de cláusulas laborales y mecanismos que garanticen la seguridad laboral, el trabajo decente y la protección de los derechos laborales.

Además, el entrevistado demanda una mayor participación en las negociaciones comerciales y un análisis más exhaustivo de los impactos laborales, con el objetivo de asegurar que la entrada en vigor del acuerdo también beneficie a los trabajadores y promueva la justicia social. El entrevistado, asimismo, considera que es fundamental que se tengan en cuenta las preocupaciones y necesidades de los trabajadores durante el proceso de toma de decisiones.

En resumen, los sindicatos expresan por medio de declaraciones su preocupación por los posibles efectos negativos del acuerdo en las condiciones laborales y los derechos de los trabajadores. Buscan garantizar la seguridad laboral, el trabajo decente y la protección de los derechos laborales a través de cláusulas y mecanismos específicos. También las declaraciones como la opinión del entrevistado coinciden en demandar una participación más activa en las negociaciones y un análisis más detallado de los impactos laborales, con el fin de lograr una justicia social en el marco del acuerdo. Mediante estas declaraciones conjuntas, la Confederación Europea de Sindicatos y la Coordinadora del Cono Sur rechazaron el acuerdo en su estado actual debido a la falta de consideración de sus demandas. Apoyan la decisión del Parlamento Europeo de no ratificar el acuerdo en esos términos e invitan a las partes a abrir negociaciones teniendo en cuenta las demandas de los trabajadores y las organizaciones sindicales.

En conclusión, se puede apreciar que entre los grupos que se oponen al acuerdo se encuentran las asociaciones agropecuarias, los grupos ambientalistas, los movimientos ecologistas y las centrales sindicales, quienes han llevado a cabo acciones para manifestar su rechazo al acuerdo basándose en argumentos compartidos, destacando la preocupación por cuestiones ambientales y la protección de la producción local.

4. Argumentos esgrimidos por países que han manifestado oposición al acuerdo

La conclusión de las negociaciones tuvo un valor simbólico significativo, ya que demostraba el compromiso de la UE con el comercio internacional basado en reglas, en medio de un contexto global de incertidumbre. Sin embargo, apenas se anunció el cierre de las negociaciones, surgieron las primeras voces discordantes por parte de grupos de interés de los sectores agrícola y medioambiental (Caetano, 2021). Estos grupos se

movilizaron durante meses para presionar a sus gobiernos y obstaculizar el acuerdo. Los países que han presentado mayores dificultades para aceptar el acuerdo han sido Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y Países Bajos, donde estos grupos sociales tienen un mayor peso.

Según la teoría societal de economía política, estos países discrepan con los términos del acuerdo debido a las presiones internas ejercidas por grupos de interés. Estas presiones han llevado a los gobiernos a decidir no avanzar en la ratificación y a revisar las políticas comerciales acordadas en 2019. Por su parte, el intergubernamentalismo liberal se enfoca en la toma de decisiones de los gobiernos en negociaciones internacionales basadas en acciones e intereses. Expone que los países pueden haber percibido que los beneficios del acuerdo no eran suficientes o haber enfrentado presiones internas por parte de grupos de interés, lo que habría dificultado la ratificación por parte de esos países.

A continuación, se detallarán los principales posicionamientos de estos países que se oponen al acuerdo.

4.1 Austria

Unos meses después de la firma del acuerdo, el gobierno austriaco rechazó el acuerdo con el respaldo de un amplio espectro político. En este sentido, el “Parlamento se expresó, mediante votación en Comisión en septiembre de 2019 contrario a la ratificación del acuerdo, incluso antes de la finalización de su revisión legal” (Pose y Wilchinski, 2023: 12). Los parlamentarios argumentaron que el acuerdo conllevaba el riesgo de aumentar la deforestación en la Amazonía para satisfacer las nuevas demandas de productos agrícolas, planteaban preocupaciones sobre la salud animal debido a los métodos de producción en Sudamérica, defendían la protección de los estándares de consumo europeos y cuestionaban la viabilidad del sistema de producción agropecuaria en Europa (Caetano, 2023).

Es importante resaltar que este “pronunciamiento concitó el apoyo de diversos sectores políticos, que abarcan desde los verdes, pasando por la centro izquierda y la centro derecha, hasta llegar al partido de extrema derecha Libertad”. En realidad, de los cinco partidos con representación en el parlamento, solamente el partido minoritario Liberal optó por no respaldar esta decisión (Pose y Wilchinski, 2023: 13).

Durante el proceso de discusión parlamentaria, se permitió la participación y se recabaron las opiniones de actores públicos y privados. En el programa de gobierno 2020-2024 elaborado por la coalición conservadora formada por el OVP y los Verdes, se establecen cláusulas explícitas en los capítulos relacionados con temas agrícolas y de producción de alimentos que señalan la posición de rechazo de Austria hacia el acuerdo. Es importante mencionar que esta coalición de gobierno tiene una mayoría parlamentaria estrecha, por lo que cualquier toma de posición puede tener costos políticos para el gobierno. En materia agrícola, se hace hincapié en la necesidad de defender los estándares ambientales, animales y sociales establecidos en los acuerdos comerciales.

Los aspectos más controvertidos para el gobierno austriaco son el bienestar animal, la explotación y extracción de materias primas, el uso de pesticidas y los estándares de salud e higiene. Mientras que la asociación de productores agrícolas, la cámara de empleadores y los sindicatos se oponen de manera más firme al acuerdo, la cámara de comercio de Austria presenta una posición más cautelosa. Si bien el programa de gobierno rechaza el acuerdo en su formulación actual, deja una puerta abierta para una posible reevaluación de la postura austriaca en caso de que se contemplen o aclaren aquellos puntos que generan mayor oposición por parte de los parlamentarios y la sociedad civil.

4.2 Bélgica

Bélgica es un país federal integrado por tres regiones: Flandes, Valonia y Bruselas-capital. Además de las tres regiones, el gobierno federal puede definir sus propias consideraciones. La nueva coalición de gobierno formada en 2019 ha establecido que solo aceptará nuevos acuerdos comerciales y de inversión de la UE con terceros países cuando se cumplan normas sanitarias, sociales y medioambientales que sean aplicables y vinculantes.

A pesar de que los estudios prospectivos indican que Bélgica podría ser un eventual beneficiario del acuerdo en términos comerciales, la posición del gobierno es contraria en cuanto a su ratificación. Los acuerdos de libre comercio suelen ser una fuente constante de controversia política en diferentes regiones. Por ejemplo, en la Región Valona, el enfoque ha sido típicamente proteccionista, mientras que en Flandes se promueve el libre comercio. En Valonia, el partido verde Ecologista podría impulsar la inclusión de estándares medioambientales más rigurosos en estos acuerdos.

En este sentido, la región de Valonia se ha manifestado en contra del acuerdo, argumentando razones medioambientales y laborales. Es importante recordar que en 2016, esta región bloqueó la ratificación del CETA, aunque los promotores del acuerdo lograron superar el bloqueo después de intensas negociaciones (Le Soir, 2020).

Por otro lado, Flandes, gobernada por partidos de tendencia nacionalista y derechista, percibe los acuerdos de libre comercio como una oportunidad para el crecimiento empresarial. Históricamente, el comercio exterior ha sido fundamental para el crecimiento de Flandes, especialmente a través del puerto de Amberes-Brujas, un centro logístico clave. Sin embargo, en el caso específico del acuerdo de asociación Mercosur-UE, según el análisis de POLITICO, Bélgica, probablemente no tendrá una influencia decisiva una vez que el acuerdo esté finalizado (POLITICO, 2021).

En julio de 2020, Pascal Smet, Secretario de Estado para Asuntos Europeos e Internacionales y de Comercio Exterior, expresó su oposición a la aprobación del acuerdo “en las circunstancias actuales”, condicionando su ratificación a exigencias medioambientales y laborales.

4.3 Francia

Francia, históricamente sensible a las demandas del sector agrícola, ha expresado su posición sobre el acuerdo en varias ocasiones. El país ha realizado solicitudes adicionales y busca obtener garantías concretas de los países sudamericanos, especialmente en términos de lucha contra la deforestación, cumplimiento de normas medioambientales y sanitarias, y compromisos en el marco del Acuerdo de París. Para Francia, el acuerdo no puede resultar en un aumento de la deforestación, y los países del Mercosur deben comprometerse plenamente con los términos del Acuerdo de París. Además, los productos agropecuarios importados deben cumplir estrictamente con las normas sanitarias y medioambientales de la UE. Esta posición refleja “la interacción entre las objeciones tradicionales y la emergente asociada a la cuestión ambiental” (Pose y Wilchinski, 2023: 12).

En 2021, Valdis Dombrovskis, vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea, presentó argumentos a favor de los tratados de libre comercio y, en particular, del acuerdo con el Mercosur ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea General francesa. Mencionó que las ganancias arancelarias se estimaron en 4.000 millones de

euros anuales, lo cual supera las ganancias de los acuerdos comerciales con Japón y Canadá. También destacó que Francia es el segundo beneficiado después de Alemania y que 100.000 puestos de trabajo en Francia dependen de las exportaciones al Mercosur. Asimismo, resaltó que la industria alimentaria francesa, principal exportadora de productos lácteos al Mercosur, se vería beneficiada (Reuters, 2021: 2).

Francia obtendría ganancias comerciales significativas en sectores industriales y agrícolas, como el acceso al mercado de vinos y quesos. Se acordaron contingentes para quesos y leche en polvo, lo que permitiría a Francia acceder al mercado sudamericano con ventajas arancelarias. En el caso del vino, se concedió una desgravación importante, considerando que Francia es un referente mundial, y se eliminarán los aranceles en ocho años. Se estima que el acuerdo generaría importantes beneficios comerciales para Francia, con exportaciones al Mercosur por alrededor de 9 mil millones de dólares (Reuters, 2021).

A pesar de estos beneficios, existen resistencias a la ratificación del acuerdo por parte de diversos actores, tanto del gobierno como del sector privado. Cuatro entrevistados subrayaron la dificultad de progresar en la ratificación del acuerdo sin un respaldo concreto de Francia, ya que todos destacaron la influencia política y económica de ese país en las decisiones europeas.

Un entrevistado señaló que la postura de Macron sobre el acuerdo no puede enfrentarse a la posición de Le Pen, ya que eso podría significar perder muchos votos rurales, especialmente considerando los ajustados resultados de la última elección de abril de 2022. Otro entrevistado planteó que varios líderes europeos, entre ellos Macron, están utilizando argumentos ambientales como justificación para no ratificar el acuerdo, aunque en realidad subyacen motivos económicos detrás de su reticencia. Un parlamentario europeo afirmó que muchos líderes políticos han utilizado la política internacional como una plataforma para promover sus agendas políticas nacionales, haciendo una clara alusión al presidente francés. En definitiva, los principales cuestionamientos de Francia se centran en el comercio agrícola, la cuestión medioambiental y los estándares de calidad.

4.4 Irlanda

La posición de rechazo al acuerdo se mantiene firme y en consonancia con las declaraciones públicas realizadas por los gobiernos desde el cierre de las negociaciones

en 2019. El ex Ministro de Agricultura, Alimentación y Marina, Michael Creed, manifestó en repetidas ocasiones la necesidad de proteger la producción irlandesa de carne vacuna ante los posibles impactos negativos del acuerdo. Además, expresó que la Comisión Europea debería establecer mecanismos legales para garantizar normas de seguridad alimentaria, bienestar animal, segmentación de los contingentes y el cumplimiento de compromisos de sostenibilidad ambiental.

En 2020, Leo Varadkar, quien en ese momento era Viceministro y actual Primer Ministro, afirmó que el acuerdo no sería llevado al parlamento irlandés para su ratificación, ya que consideraba necesario acordar garantías para fortalecer la protección ambiental, en particular en la selva amazónica y en la lucha contra el cambio climático. Además, destacó que sería un grave error exigir a los agricultores irlandeses que adopten medidas ambientales estrictas mientras los países del Mercosur causan un grave daño a la Amazonía.

La posición negativa del gobierno se reforzó a partir de junio de 2020, cuando el Partido Verde se unió a la coalición de gobierno junto con los partidos Fine Gael y Fianna Fáil. Esta coalición desarrolló un programa que se compromete con una acción radical en relación al cambio climático. El gobierno solicitó un informe sobre el impacto económico y de sostenibilidad del acuerdo en Irlanda, con el objetivo de analizar las repercusiones sociales, ambientales y en materia de derechos humanos. El informe, a cargo del Ministerio de Negocios, Empresa e Innovación, no se completó y, por lo tanto, no se tuvo acceso a las recomendaciones.

Los cuatro principales partidos políticos representados en el parlamento (Fianna Fáil, Sinn Féin, Fine Gael y Partido Verde) comparten la opinión de que el acuerdo tiene un impacto desproporcionado y negativo en las economías rurales. En ese sentido, el parlamento, a instancias de estos partidos políticos, expresó que Irlanda no ratificará el acuerdo y rechaza cualquier tipo de acuerdo que perjudique los intereses agrícolas de ese país. Un asesor de un eurodiputado valoró la postura sincera de Irlanda, la cual ha expresado preocupaciones respecto a la cuota de carne proveniente del Mercosur. Según dos parlamentarios europeos, la postura nacional de rechazar el acuerdo se refleja en todos los partidos políticos irlandeses, independientemente de sus visiones ideológicas sobre los acuerdos de libre comercio.

4.5 Países Bajos

La Cámara de Representantes del Parlamento neerlandés aprobó el 2 de junio de 2020 una moción de rechazo al Acuerdo Mercosur-UE, promovida por el representante del Partido por los Animales (PvdD) y respaldada por varios partidos de la oposición, tanto de izquierda (como el Partido Ecológico de Izquierda y el Partido Socialista) como de derecha (como el Partido para la Libertad y el Foro para la Democracia), así como dos partidos menores: el partido musulmán (DENK) y el Plus 50 (Caetano, 2023). Esta moción instaba al gobierno a informar a la Comisión Europea que Países Bajos retiraba su apoyo al acuerdo negociado. Esta iniciativa “fue una propuesta de la oposición, que contó con el apoyo clave de un socio minoritario del gobierno pero con el rechazo del Ejecutivo” (Pose y Wilchinski 2023: 13).

La argumentación de esta moción se basaba en la falta de compromisos obligatorios en el acuerdo Mercosur-UE con respecto a la protección de la Amazonía y la prevención de la deforestación ilegal, así como en la preocupación de que los estándares agrícolas en los países del Mercosur fueran inferiores a los estándares europeos, lo que supondría una competencia desleal para los agricultores europeos. Esta votación en el parlamento “tuvo gran repercusión, en la medida en que este país ha sido tradicionalmente uno de los defensores de las posiciones más liberales sobre el comercio al interior de la UE” (Pose y Wilchinski, 2023: 13). Es importante tener en cuenta que esta moción se presentó cerca de las elecciones y el tema ambiental y de bienestar animal estaba en la agenda política. Aunque el nuevo parlamento no se ha pronunciado específicamente sobre el acuerdo, es probable que su postura no haya cambiado significativamente debido a que no ha habido grandes cambios en su composición (Caetano, 2023).

En definitiva, Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y Países Bajos presentan una postura similar en relación con el acuerdo. Manifiestan que su principal preocupación radica en el impacto ambiental derivado de la deforestación en la región del Amazonas. Estos países temen que el pacto propuesto aumente la producción agrícola, especialmente de carne de res y soja, lo que podría promover prácticas insostenibles, amenazar los bosques, contribuir al cambio climático y ocasionar pérdida de biodiversidad. Según su postura, la ratificación del acuerdo podría poner en duda los objetivos de sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático que promueve la Unión Europea.

Además, comparten preocupación por la posible competencia desleal que los productores agrícolas europeos enfrentarían en su mercado local. Esto se debe a las diferencias en eficiencia de producción, estándares de producción, bienestar animal y costos de producción más bajos en los países del Mercosur. Tales circunstancias podrían perjudicar a los productores europeos y afectar al empleo y la economía local.

Estos países también recalcan la importancia de mantener estándares y normas de calidad y seguridad alimentaria. Esto incluye preocupación por prácticas agrícolas divergentes, como el uso de antibióticos o pesticidas, en países sudamericanos. Por lo tanto, han solicitado la aplicación de estándares sanitarios y fitosanitarios equivalentes para no comprometer la salud de los consumidores europeos.

Por esta razón, los países europeos han solicitado que se exijan los mismos estándares sanitarios y fitosanitarios, a fin de no poner en riesgo la salud de los consumidores. Asimismo, abogan por mayor transparencia y participación ciudadana en las negociaciones comerciales para evaluar su impacto en distintos sectores y grupos de interés. Destacan la importancia de que la sociedad civil acceda a información relevante y participe en la toma de decisiones para abordar integralmente estas preocupaciones. Además, han expresado inquietudes sobre las condiciones laborales y los derechos de los trabajadores en el Mercosur. Estos son los principales argumentos que presentan los países europeos para el estancamiento en la concreción y ratificación del “acuerdo en principio”.

5. Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo se ha convertido en una de las principales instituciones en la toma de decisiones en la UE debido a las nuevas competencias adquiridas a lo largo de los años, especialmente con el Tratado de Lisboa. Esto ha resultado en una mayor participación del Parlamento Europeo en las negociaciones comerciales con terceros países. Anteriormente, eran la Comisión Europea y el Consejo Europeo quienes tomaban decisiones sobre la política comercial y los acuerdos comerciales, y el Parlamento Europeo solo era consultado ocasionalmente durante el proceso de negociación.

Con el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo debe dar su consentimiento a un acuerdo de comercio internacional, lo que le otorga poder de veto. Además, la Comisión Europea debe informar al Parlamento Europeo sobre los acuerdos en negociación, lo que

significa que este órgano ejerce influencia a lo largo de todo el proceso de negociación y no solo cuando se acuerda el texto y debe ser votado. En la práctica, el Parlamento Europeo desempeña un papel importante en facilitar e intensificar el diálogo político entre las partes.

La movilización parlamentaria implica la acción mediante la cual los representantes adoptan una posición sobre un aspecto público utilizando los instrumentos disponibles (resoluciones, informes, discursos, declaraciones o audiencias). Estos instrumentos facilitan la participación legislativa y son medios a través de los cuales se logra influir en el proceso de toma de decisiones, que está controlado principalmente por el Poder Ejecutivo.

Los partidos políticos con representación parlamentaria desempeñan un papel fundamental en las negociaciones comerciales. Estos grupos tienen diferentes posiciones en materia comercial, especialmente en lo que respecta al grado de apertura comercial. Se puede observar una tendencia de los partidos de derecha, como la Alianza de los Liberales y Demócratas, el Partido Popular Europeo y los Conservadores y Reformistas, a coincidir con la posición negociadora de la Comisión. Tradicionalmente los partidos de derecha o centro derecha suelen estar a favor de los acuerdos de libre comercio argumentando que estos promueven el crecimiento económico, la creación de fuentes de trabajo y mejora de la competitividad.

Por otro lado, los partidos de izquierda, como el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas y el Grupo de Los Verdes/Alianza Libre Europa, se manifiestan en contra de las negociaciones llevadas a cabo por la Comisión. Estos partidos históricamente han considerado que los acuerdos de libre comercio no siempre respetan los estándares laborales, ambientales y de protección al consumidor, por lo que suelen verlos como perjudiciales para las sociedades.

En el caso del acuerdo entre el Mercosur y la UE, el Parlamento Europeo concentró sus acciones en dos órganos: la Comisión de Comercio Internacional (CCI) y la delegación encargada de las relaciones con los países del Mercosur (DMER). La CCI es el órgano responsable de supervisar los acuerdos comerciales de la UE, incluido el acuerdo en cuestión, mientras que el segundo órgano está compuesto principalmente por parlamentarios vinculados a América del Sur por razones históricas o culturales. A lo

largo del tiempo, este órgano se ha caracterizado por impulsar el acuerdo a través de la diplomacia parlamentaria.

El Parlamento Europeo utilizó varios instrumentos para establecer la relación entre la UE y el Mercosur, siendo dos de los principales las resoluciones parlamentarias y los debates públicos o las solicitudes de informe a la Comisión Europea. Las resoluciones son mecanismos para expresar la opinión mayoritaria del Parlamento Europeo sobre una negociación comercial. En este sentido, el Parlamento Europeo se pronunció en tres ocasiones mediante resoluciones y en seis ocasiones mediante debates públicos o solicitudes de informe a la Comisión sobre el acuerdo. Según Pasquariello y Luciano, “these parliamentary texts were very supportive to the conclusion of the agreement”, e incluso manifestaron que el Parlamento Europeo no estableció ninguna “red lines for the negotiations, although it acknowledged and mentioned sensitive sectors such as agriculture”, pero reconocieron la sensibilidad que tiene la agricultura para la UE (Pasquariello y Luciano, 2019: 11).

A pesar de las resoluciones previas que respaldaban la conclusión de las negociaciones, en el Parlamento Europeo existe una polarización con respecto al acuerdo entre el Mercosur y la UE, ya que los parlamentarios expresan su oposición tanto a estos documentos como al acuerdo en sí mismo.

En este sentido, el Parlamento Europeo votó a favor de la moción del 7 de octubre de 2020, en la que sostiene que el acuerdo “en su estado actual” no puede ser ratificado (Parlamento Europeo, 2020: 36). Esta moción fue, en realidad, una enmienda presentada por una parlamentaria francesa del grupo Renew Europe (liberal) a un informe sobre la implementación de la política comercial común de la UE en 2018 (Pose y Wilchinski, 2023). Dicho informe fue aprobado en su conjunto con 437 votos a favor, 140 en contra y 124 abstenciones, resaltando las oportunidades del acuerdo y la importancia de aplicar, implementar y evaluar las cláusulas laborales y ambientales incluidas, “la enmienda introdujo esta sentencia adicional, que rechaza el acuerdo en su formato firmado” (Pose y Wilchinski, 2023: 13).

La enmienda recibió la aprobación con 345 votos a favor, 295 votos en contra y 24 abstenciones. La mayor parte de los votos favorables provinieron de tres grupos parlamentarios: el socialdemócrata, el de la izquierda y el de los verdes. Además, algunos parlamentarios franceses de dos grupos, el conservador y el liberal, se sumaron a este

respaldo (Caetano, 2023). El cambio de postura por parte de los socialdemócratas, así como de algunos conservadores y liberales, resulta significativo, ya que marca una ruptura con los consensos que han existido durante décadas en relación a la política comercial europea (Pose y Wilchinski, 2023). Al mismo tiempo, este giro es un indicativo de las modificaciones “en las preferencias de los electores europeos respecto la cuestión ambiental, que ha forzado a los partidos tradicionales a reevaluar sus posiciones” y adaptarse a las nuevas dinámicas que emergen en el panorama político (Pose y Wilchinski, 2023: 14).

La posición adoptada por el Parlamento Europeo es crucial para la implementación del pilar comercial del acuerdo de asociación, ya que su ratificación, a diferencia de los parlamentos nacionales, es un requisito indispensable para su entrada en vigor (Pose y Wilchinski, 2023).

Las razones esgrimidas se basan en el peligro que representa la apertura comercial para el sector agrícola, así como la condena a la marginalización de los derechos humanos. Además, de acuerdo con tres entrevistados, este acuerdo no solo genera una fuerte polarización ideológica, sino que también logra agrupar a opositores de diferentes corrientes políticas, cuyo factor común es su país de origen (Austria, Bélgica, Francia e Irlanda).

Los parlamentarios identifican rápidamente los temas de mayor prominencia en la agenda pública, aquellos que generan mayor repercusión en la opinión pública y adoptan dichos temas como propios por razones electorales. Al involucrarse en estos temas, evitan los costos asociados con no escuchar a la población y así evitar pérdidas electorales. Cuatro entrevistados destacaron que varios parlamentarios euroescépticos, sin una postura definida sobre el acuerdo, han optado por rechazarlo como estrategia para obtener apoyo electoral de cara a las elecciones parlamentarias de 2024. Un asesor señaló que, a medida que se acercan las próximas elecciones, muchos eurodiputados están enfocados en asegurar la renovación de sus escaños en el Parlamento Europeo en lugar de abordar o tomar posición sobre temas polémicos como la ratificación del acuerdo.

Los parlamentarios también pueden actuar en respuesta a la presión ejercida por los grupos de presión, ya que estos tienen intereses definidos en las negociaciones comerciales. En la UE, el sector agrícola es uno de los grupos que ejerce mayor presión sobre el Parlamento Europeo, no solo en términos comerciales, sino también en relación

con la Política Agrícola Común. Históricamente, los parlamentarios han mostrado ser receptivos a las demandas de los sectores agrícolas y ambientalistas.

La posición de los parlamentarios europeos con respecto al acuerdo no está desligada de las preocupaciones de la opinión pública en la UE. Para uno de los entrevistados, la ratificación del acuerdo se ha convertido en un “proceso altamente político en el que cada país prioriza sus intereses nacionales”. Esto ha llevado a un retraso en la implementación del acuerdo, ya que no se han logrado las mayorías necesarias para su ratificación. Una encuesta realizada después de la finalización de las negociaciones mostró que “public is majorly against the implementation of the trade agreement: Amongst all survey participants, 63% said they think that the EU-Mercosur trade deal should be stopped, while 14% said they think the trade deal should not be stopped, and 24% responded don’t know” (Sum of Us 2019, 1, como se citó en Luciano y Borges, 2022: 8).

En definitiva, el Parlamento Europeo ha aumentado sus instrumentos para tomar posición en lo que respecta a la negociación de acuerdos comerciales, y eso se manifiesta con énfasis en el acuerdo con el Mercosur, convirtiéndose en un órgano clave en la toma de decisiones. Esto ha llevado a que los actores sociales ejerzan presión sobre los parlamentarios con el fin de influir en sus decisiones sobre el acuerdo. Los parlamentos nacionales y subnacionales tienen un poder de decisión significativo, ya que, si uno de los 38 parlamentos no ratifica el acuerdo, este no entrará en vigor, incluso si las partes han acordado los términos del texto. Esto hace que los grupos de interés centren su atención en los parlamentos como instrumento determinante para la ratificación. Además, los parlamentarios son receptivos a las decisiones de estos grupos, no solo por una cuestión ideológica en relación a la política comercial, sino también porque periódicamente deben someterse a procesos electorales para mantenerse en sus cargos políticos.

6. Síntesis de este capítulo

Desde su anuncio el 28 de junio de 2019, el “acuerdo en principio” entre la UE y Mercosur ha enfrentado diversos obstáculos y ha experimentado un estancamiento, sin haber sido aún ratificado. Por lo tanto, era crucial describir el procedimiento que ha tenido lugar desde su firma en 2019 y entender las posiciones de los diferentes actores involucrados. Esta investigación se centró en estudiar en profundidad las posiciones de la UE, para lo

cual se examinaron las posturas de las tres principales asociaciones agropecuarias, los movimientos ambientalistas y la principal central sindical europea. Además, se estudiaron las posiciones del Parlamento Europeo y de Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y los Países Bajos.

Se puede argumentar que la no ratificación del acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE se debe a varios factores interrelacionados. En primer lugar, es importante mencionar el enfrentamiento entre dos líderes políticos: Jair Bolsonaro, presidente de Brasil, y Emmanuel Macron, presidente de Francia. Este conflicto se centró principalmente en las políticas ambientales y la preocupación por la deforestación en la región amazónica, un tema de gran sensibilidad en la sociedad europea, especialmente en Francia.

Macron, junto con otros líderes europeos, expresó su preocupación por las políticas ambientales de Brasil, acusando al gobierno de Bolsonaro de no tomar medidas suficientes para proteger el medio ambiente y abordar la grave problemática de la deforestación en la Amazonía. Estas preocupaciones se intensificaron con los incendios forestales que azotaron la región en 2019.

La respuesta de Bolsonaro a estas críticas fue desafiante, rechazando las preocupaciones europeas y defendiendo el derecho de Brasil a gestionar sus recursos naturales según su criterio, sin intervención extranjera. Esta tensión entre ambos líderes políticos contribuyó a crear un clima adverso para la ratificación del acuerdo entre el Mercosur y la UE.

En toda Europa, especialmente en Francia, tanto la sociedad política como la civil expresaron su preocupación por la deforestación en la Amazonía y la política ambiental de Brasil. Este enfrentamiento entre Bolsonaro y Macron, junto con las preocupaciones ambientales asociadas, desencadenó un debate dentro de la sociedad europea y especialmente la francesa sobre la pertinencia de firmar un acuerdo comercial con el Mercosur en tales circunstancias. Por ende, la crisis ambiental en la región amazónica y las políticas del gobierno de Bolsonaro han generado preocupación en relación con las cuestiones ambientales y los derechos humanos durante el proceso de ratificación del acuerdo Mercosur-UE. El aumento de la deforestación y la adopción de políticas ambientales menos estrictas han suscitado críticas y resistencia en algunos países europeos, lo que ha incrementado los temores sobre posibles repercusiones negativas vinculadas a la ratificación del acuerdo. Esto ha llevado a un incremento de la presión

ejercida por varios países de la UE sobre Brasil y ha provocado un debate sobre la viabilidad de ratificar dicho acuerdo.

En segundo lugar, varios países europeos han visto surgir preocupaciones en diversos sectores económicos en relación a los posibles efectos negativos que el acuerdo podría tener para sus sectores. En particular, aquellos países en los que los sectores agrícolas y ganaderos desempeñan un papel importante han expresado temores sobre la competencia con los países del Mercosur, que son altamente competitivos en dichos sectores. Estas preocupaciones se han traducido en reservas y dudas acerca de la ratificación del acuerdo.

En tercer lugar, la UE ha manifestado su preocupación a los países del Mercosur en relación al cumplimiento adecuado de los estándares medioambientales, laborales y de seguridad alimentaria, siguiendo los parámetros europeos. Durante las reuniones de trabajo, los negociadores europeos han planteado la necesidad de incorporar rigurosos mecanismos de control y cláusulas de salvaguardia en el acuerdo. Estas discusiones reflejan la importancia que la UE otorga a garantizar el cumplimiento de los estándares establecidos y asegurar la protección de sus intereses en estas áreas.

En cuarto lugar, cabe destacar la creciente preocupación de la opinión pública y las organizaciones no gubernamentales respecto al medio ambiente y los derechos humanos en los países del Mercosur. Los ciudadanos y las ONG europeas han ejercido presión sobre los gobiernos para que tomen medidas concretas en la protección del medio ambiente y los derechos humanos. Esta presión ha generado mayores dificultades en el proceso de ratificación del acuerdo, ya que los gobiernos deben responder a las preocupaciones de la sociedad civil y asegurar que el acuerdo no comprometa estos aspectos fundamentales.

En quinto lugar, es importante tener en cuenta un factor coyuntural adicional: la pandemia de COVID-19. Esta crisis global ha desviado la atención y los recursos de los gobiernos hacia la gestión de la crisis sanitaria y económica. Como resultado, ha habido retrasos inevitables en la ratificación e implementación del acuerdo, ya que las prioridades de los países se han centrado en abordar los desafíos inmediatos relacionados con la pandemia.

Estos son los principales factores que han obstaculizado el proceso de ratificación del acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur desde su firma. No obstante, se siguen llevando a cabo reuniones y discusiones con el objetivo de encontrar una solución que permita la ratificación del acuerdo.

CAPITULO V CONCLUSIONES

Como se mencionó en el primer capítulo de esta tesis, desde 1990, una cantidad significativa de países y bloques de integración ha suscrito acuerdos de comercio preferencial, convirtiéndolos en herramientas fundamentales de política comercial con implicaciones geopolíticas y económicas a nivel internacional. Esta tendencia ha marcado una transformación significativa en la dinámica de los flujos de bienes y servicios entre naciones. En este sentido, en las últimas tres décadas, se ha observado una proliferación notable de TLC en vigor, pasando de menos de 30 a más de 350, con la firma de 172 de estos acuerdos solo en la última década.

Este panorama refleja una nueva dinámica en la gobernanza del comercio global, en la que los acuerdos bilaterales y regionales han adquirido una relevancia creciente frente a la estructura multilateral establecida por la OMC. Mientras que los TLC ofrecen una flexibilidad y adaptabilidad que los hacen atractivos para los países en busca de soluciones comerciales específicas, la proliferación de estos acuerdos también ha planteado desafíos en términos de coherencia y equidad en el sistema comercial internacional.

Como parte de esta tendencia, en las últimas décadas emergieron negociaciones y acuerdos entre la Unión Europea y países latinoamericanos. Los lazos históricos que unen a América Latina y Europa datan de mucho antes del proceso de independencia de los Estados latinoamericanos. Durante la época colonial, existieron relaciones comerciales y migratorias significativas entre ambas regiones, sentando las bases para una vinculación duradera. A pesar de que la consideración de América Latina como una región de interés por parte de la CEE ya había comenzado previamente y se habían desarrollado los mecanismos institucionales diseñados para fortalecer la colaboración y la asociación entre las partes, como las reuniones periódicas, los acuerdos en distintas áreas y los programas de cooperación bilateral entre la UE y América Latina, fue a partir del ingreso de España y Portugal a la CEE en 1986 que estas relaciones tomaron un nuevo impulso.

La intensificación de estos lazos se vio impulsada por la creación del Mercosur, cuyos objetivos de integración convergían con los intereses de Europa. Europa promovió activamente la aproximación entre Argentina y Brasil, así como el proceso de cooperación e integración en la región.

La importancia económica del Mercosur en el conjunto de América Latina contribuyó a reforzar esta relación. En 1995, se firmó el Acuerdo Marco Interregional entre ambas subregiones, sentando las bases para una colaboración más estrecha. Luego, en 1999, durante la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la UE, se lanzaron formalmente las negociaciones para lograr un Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la UE. Sin embargo, a pesar de que la UE ha firmado este tipo de acuerdos con la mayoría de los países latinoamericanos, Mercosur permanece como la principal excepción.

La negociación para un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE ha buscado ser un entendimiento de alcance amplio que abarque tres partes: una vinculada al comercio, otra centrada en el diálogo político y una tercera parte dedicada a la cooperación. Dada su relevancia geopolítica y comercial, de concretarse, este acuerdo se perfilaría como uno de los más importantes del mundo en términos de sus implicaciones internacionales. No obstante, tras el anuncio de un “acuerdo en principio” entre ambas partes en junio de 2019, desde entonces la concreción del instrumento se ha estancado.

El estancamiento del acuerdo entre el Mercosur y la UE se puede analizar a través de diversas teorías de economía política del comercio. Según la teoría societal, los grupos de interés, con percepciones divergentes sobre la política comercial, ejercen presión sobre los tomadores de decisiones. En este caso, hay una disputa entre aquellos a favor del libre comercio y los que prefieren políticas proteccionistas. Estos grupos, mediante acciones de *lobby*, buscan influir en las decisiones gubernamentales, lo que afecta el proceso de negociación y ratificación del acuerdo.

Por otro lado, la teoría gubernamental complementa esta visión al destacar que los tomadores de decisiones tienen cierta autonomía relativa de las presiones societales. Las ideas también juegan un papel crucial, ya que los políticos recurren a sus concepciones ideológicas en momentos de incertidumbre, lo que puede influir en la promoción del libre comercio o el proteccionismo.

La teoría de juego de doble nivel añade que las negociaciones comerciales implican dos niveles interconectados: nacional e internacional. Las posiciones de los gobiernos en el ámbito internacional están condicionadas por las demandas internas, ya que si el resultado de las negociaciones no es satisfactorio para los grupos domésticos es posible que se vuelvan políticamente inviables.

El intergubernamentalismo liberal destaca que los gobiernos toman decisiones basadas en las preferencias nacionales de los actores privados. En este contexto, los Estados poderosos tienen un mayor peso en las negociaciones. Esto es evidente en el caso del rechazo de Francia en la negociación Mercosur-UE.

En resumen, estas teorías ofrecen perspectivas diversas pero complementarias para entender el estancamiento del acuerdo Mercosur-UE, destacando la influencia de los grupos de interés, las decisiones gubernamentales, las ideas y las dinámicas tanto a nivel nacional como internacional.

En el segundo capítulo de este trabajo se ha llevado a cabo un análisis exhaustivo del proceso de toma de decisiones en materia comercial en la UE, centrándonos principalmente en las tres principales instituciones que tienen competencias otorgadas por los Estados miembros a través de los tratados y que, por tanto, intervienen en el proceso de toma de decisiones de la organización.

La UE tiene competencias específicas otorgadas por los Estados miembros a través de tratados constitutivos, limitadas y precisas para alcanzar objetivos determinados. Estas competencias se dividen en tres categorías: exclusivas de la UE, compartidas y de apoyo, establecidas con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La UE posee competencia exclusiva para celebrar acuerdos internacionales en política comercial, regulada por el artículo 207 del TFUE. Los acuerdos comerciales deben ser aprobados por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo antes de entrar en vigor. La Comisión Europea representa a la UE en las negociaciones comerciales y negocia los términos del acuerdo. El Parlamento Europeo tiene la competencia de aprobar o rechazar el acuerdo y los Estados miembros coordinan su política con la UE y notifican medidas comerciales que adopten.

En primer lugar, se ha destacado que la UE cuenta con competencia exclusiva para celebrar acuerdos internacionales en materia de política comercial común. El Consejo juega un papel fundamental en la política exterior de la UE, autorizando a la Comisión a iniciar negociaciones comerciales bajo ciertos parámetros. Es importante subrayar que este órgano debe mantener informados tanto al Consejo como al Parlamento Europeo.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo han recibido nuevas atribuciones en lo que respecta a la negociación de acuerdos internacionales. El Tratado de Lisboa, entre sus atribuciones, concedió al Parlamento Europeo un papel más destacado en las negociaciones comerciales al requerir

su aprobación para la ratificación de los acuerdos, lo que fortalece la legitimidad democrática del proceso. Además, amplió las competencias de la UE en política comercial, facultándola para negociar y celebrar acuerdos en nombre de todos los Estados miembros. Previamente al inicio de las negociaciones, la Comisión Europea debe consultar a los Estados miembros y al Parlamento Europeo sobre los objetivos y mandatos, lo que contribuye al control democrático del proceso.

En cuanto a la Comisión Europea, esta institución ostenta competencia para llevar a cabo negociaciones en nombre de la UE en áreas de política comercial y acuerdos de asociación. Es su responsabilidad representar los intereses de la UE en las negociaciones internacionales y asegurar el cumplimiento de los objetivos y políticas establecidos por la UE. Por otro lado, el Parlamento Europeo posee la facultad de aprobar o rechazar los acuerdos internacionales negociados por la Comisión Europea. A través de su poder de ratificación, garantiza que dichos acuerdos reflejen los intereses y valores de los ciudadanos europeos. Además, el Parlamento Europeo puede influir en el proceso de negociación emitiendo resoluciones y directrices para la Comisión Europea tanto antes como durante las negociaciones.

Un aspecto crucial en este proceso de negociación es determinar si el acuerdo comercial es de naturaleza mixta o no, lo que determina el procedimiento de ratificación. En términos específicos, un acuerdo mixto implica que abarca áreas que están bajo la competencia exclusiva de la UE, así como aquellas que caen dentro de las competencias de los Estados miembros. En tales casos, tanto la UE como los Estados miembros deben ratificar el acuerdo, lo que implica un procedimiento más complejo. Por otro lado, cuando un acuerdo comercial se refiere exclusivamente a las competencias exclusivas de la UE, la ratificación recae únicamente en las instituciones de la UE. Es importante destacar que la UE tiene competencia exclusiva para negociar y celebrar acuerdos que se refieren únicamente a sus competencias exclusivas, mientras que los Estados miembros tienen la capacidad de dar su consentimiento a los acuerdos que incluyen cuestiones dentro de sus competencias exclusivas o compartidas.

En los últimos años, la UE ha enfrentado una creciente dificultad para ratificar acuerdos comerciales, particularmente desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Aunque este tratado ha fortalecido las competencias de la UE en política comercial, ha generado complejidades en el proceso de ratificación debido a la distinción entre las competencias exclusivas de la UE y las competencias de los Estados miembros. Ejemplos como el

CETA ilustran esta situación: aunque ha entrado en vigor de manera provisional, con algunas partes aplicándose de inmediato, otras disposiciones aún están pendientes de aprobación y ratificación por parte de los Estados miembros de la UE. Además, los acuerdos con Chile y con México, cuyos tres pilares que aún están pendientes de ratificación, también reflejan esta complejidad.

En el tercer capítulo, se examinó la evolución de las negociaciones entre el Mercosur y la UE, desde su inicio en 2000 hasta la culminación con un “acuerdo en principio” de asociación interregional en 2019. Se analizaron los factores que contribuyeron a este resultado y se detalló el contenido del acuerdo, así como los impulsores de su cierre. Es crucial comprender estos factores para determinar si han surgido obstáculos nuevos o diferentes que están afectando la concreción y ratificación del acuerdo. Además, se delinearon las cuatro etapas de negociación y se revisaron los aspectos geopolíticos y estratégicos, económico-comerciales e identitarios identificados por la literatura.

A partir del lanzamiento formal de las negociaciones entre las regiones involucradas, se pueden distinguir cuatro etapas claramente definidas, durante las cuales se experimentaron momentos de mayor entendimiento y desacuerdo. En la primera etapa, al inicio oficial de las negociaciones, ambas partes albergaban grandes expectativas sobre los resultados del acuerdo. La segunda etapa se caracterizó por un estancamiento en las rondas de negociación debido a la falta de convergencia de intereses. La tercera etapa presenció el relanzamiento de las negociaciones con intercambios de ofertas, mientras que la cuarta etapa, iniciada en 2016, vio a las partes de ambos bloques emprender acciones para concluir las negociaciones en 2019.

En esta última etapa, según diversos trabajos citados a lo largo de la tesis, se identificaron una variedad de factores geopolíticos -estratégicos, económico-comerciales e identitarios que desempeñaron un papel crucial en la conclusión de las negociaciones. Entre estos factores, destacan la disputa entre Estados Unidos y China por la supremacía en el comercio internacional, el creciente papel de China en América Latina, los cambios generados en el sistema internacional durante la presidencia de Trump, el surgimiento de megacuerdos comerciales, la llegada al poder de gobiernos favorables al cierre del acuerdo y la percepción de la UE de una disminución de su influencia en el continente. Además, se suma la necesidad de proyectar una imagen positiva después del Brexit y la crisis de la globalización. En este contexto de incertidumbre internacional, la UE, en el marco de su política internacional basada en el *soft power* del modelo europeo, tenía

definida la firma de acuerdos comerciales con el objetivo de participar en la gobernanza internacional y proyectar su modelo. De esta manera, busca presentarse como un socio atractivo y proactivo, capaz de mantener su liderazgo a nivel global.

El cierre del acuerdo no puede ser interpretado de manera unívoca, ya que puede atribuirse a la influencia de al menos tres factores explicativos, los cuales tienen repercusiones estratégicas internas. El factor geopolítico estratégico desempeñó un papel fundamental en la preservación del orden liberal internacional, en contraposición a la dinámica de la guerra comercial sino-estadounidense, y volvió a cobrar relevancia en los meses previos al cierre de las negociaciones. Sin embargo, este factor se considera satisfecho con el simple anuncio de la asociación estratégica, y la variable geopolítica no genera los mismos incentivos para la ratificación como lo hizo para la finalización de las negociaciones.

Después de haber analizado los factores que llevaron a la firma de un “acuerdo en principio” en 2019, en el siguiente capítulo se examinaron las causas que han provocado el estancamiento en su concreción, ratificación y entrada en vigor desde entonces.

En el cuarto capítulo, se examinaron las razones que han llevado al estancamiento en la concreción y ratificación del “acuerdo en principio” anunciado en junio de 2019 entre el Mercosur y la UE. Se hizo énfasis en analizar el proceso posterior al 28 de junio de 2019, así como los posicionamientos de varias asociaciones agropecuarias, grupos ecologistas y movimientos ambientalistas, así como la Confederación Europea de Sindicatos. El objetivo fue comprender si estas posturas han influido en las posiciones tanto del Parlamento Europeo como de los parlamentos nacionales de cinco países europeos.

Esta investigación se ha centrado en estudiar en profundidad las posturas de la UE, examinando las perspectivas de las tres principales asociaciones agropecuarias, los movimientos ambientalistas y la principal central sindical europea. Además, se han analizado las posiciones del Parlamento Europeo y de países clave como Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y los Países Bajos.

La no concreción y ratificación del acuerdo entre Mercosur y la UE puede atribuirse a varios factores interrelacionados. En primer lugar, el enfrentamiento entre Jair Bolsonaro y Emmanuel Macron, en torno a las políticas ambientales y la deforestación en la Amazonía, ha generado tensiones en la sociedad europea, especialmente en Francia. Macron y otros líderes europeos expresaron preocupaciones por las políticas ambientales

de Brasil, mientras que Bolsonaro defendió la autonomía de su país en la gestión de recursos naturales. La crisis ambiental en la región amazónica y las políticas de Bolsonaro han suscitado inquietudes sobre cuestiones ambientales y de derechos humanos en el proceso de concreción del “acuerdo en principio”, generando críticas y resistencia en algunos países europeos.

En segundo lugar, varios países europeos han expresado preocupaciones en diversos sectores económicos sobre los posibles efectos negativos que el acuerdo podría tener para algunos de sus sectores económicos, especialmente los sectores agrícolas y ganaderos. El temor a la competencia con los países del Mercosur, que son altamente competitivos en estos sectores, ha suscitado reservas y dudas acerca de la ratificación del acuerdo.

En tercer lugar, la UE ha manifestado su preocupación por el cumplimiento de estándares medioambientales, laborales y de seguridad alimentaria por parte de los países del Mercosur. Los negociadores europeos han insistido en la necesidad de incorporar mecanismos de control y cláusulas de suspensión en el acuerdo para garantizar el cumplimiento de los estándares establecidos.

Además, la creciente preocupación de la opinión pública y las organizaciones no gubernamentales europeas sobre el medio ambiente y los derechos humanos en los países del Mercosur ha aumentado la presión sobre los gobiernos para adoptar posturas más firmes en estas áreas. Esta presión ha generado mayores dificultades en el proceso de concreción del acuerdo.

En la investigación, se ha constatado que las asociaciones agropecuarias, los movimientos ambientales y la Confederación Europea de Sindicatos han mantenido una posición coherente desde el inicio de las negociaciones y poseen una influencia significativa en el proceso de toma de decisiones de la UE y en los países analizados, y han buscado detener el proceso de concreción y ratificación del acuerdo. Estos movimientos sociales han llevado a cabo manifestaciones en las principales ciudades europeas, debates públicos, envío de cartas e informes, y han tenido una fuerte presencia en medios de comunicación y redes sociales para influir en la posición de los actores políticos.

Estos movimientos expresan argumentos similares para rechazar el acuerdo, como la preocupación por el impacto ambiental, la destrucción de ecosistemas naturales y la pérdida de biodiversidad. Según ellos, el acuerdo no se ajusta a los objetivos del Pacto

Verde Europeo y del Acuerdo de París, por lo que solicitan el cumplimiento de normas medioambientales y sanitarias similares a las que rigen la producción europea.

También destacan la posible deforestación que podría resultar de la expansión de la producción agrícola en los países del Mercosur, así como la producción y consumo de bienes con estándares de calidad más bajos que los exigidos a los productores europeos. Otros puntos de preocupación incluyen el aumento de la oferta agrícola en el mercado europeo, las emisiones de gases de efecto invernadero, la salud humana, los recursos naturales y la falta de participación ciudadana. En su visión, todos estos aspectos podrían dar lugar a una ventaja competitiva desleal que perjudicaría a los productos y consumidores europeos.

Por su parte, la Confederación Europea de Sindicatos ha señalado la falta de compromisos para respetar y garantizar las normas laborales, criticando la exclusión de los sindicatos del proceso de negociación. Consideran que los sindicatos son esenciales para evitar la competencia desleal y el deterioro de los derechos laborales y sociales.

Así, estos grupos de presión han logrado influir en la posición de las instituciones de la UE y en al menos cinco países europeos, que se han manifestado en contra de la ratificación del acuerdo. En estas manifestaciones han utilizado argumentos similares a los de dichos grupos sociales, argumentando que el acuerdo tiene un impacto desproporcionado y negativo para las economías europeas. Se encontró que Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y los Países Bajos manifiestan una postura similar en relación al acuerdo con Mercosur. Expresan su principal preocupación por el impacto ambiental derivado de la deforestación en la región del Amazonas. Temen que el acuerdo propuesto pueda aumentar la producción agrícola, especialmente de carne de res y soja, lo que podría promover prácticas insostenibles, amenazar los bosques, contribuir al cambio climático y ocasionar la pérdida de biodiversidad. Según su postura, la ratificación del acuerdo podría comprometer los objetivos de sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático que promueve la Unión Europea por medio del Pacto Verde y el Acuerdo de París.

Además, comparten preocupación por la posible competencia desleal que los productores agrícolas europeos enfrentarían en su mercado local. Esto se debe a las diferencias en eficiencia de producción, estándares de producción, bienestar animal y costos de producción más bajos en los países del Mercosur, lo cual podría perjudicar y afectar al

empleo y la economía local. Asimismo, resaltan la importancia de mantener estándares y normas de calidad y seguridad alimentaria, así como la preocupación por prácticas agrícolas divergentes, como el uso de antibióticos o pesticidas, en países sudamericanos. Demandan la aplicación de estándares sanitarios y fitosanitarios equivalentes para no comprometer la salud de los consumidores europeos.

Estos países también exigen mayor transparencia y participación ciudadana en las negociaciones comerciales para evaluar su impacto en distintos sectores y grupos de interés, así como inquietudes sobre las condiciones laborales y los derechos de los trabajadores en el Mercosur.

La posición de estos países está fuertemente influenciada por las decisiones de los dirigentes políticos, ya que estos tienen la capacidad de identificar rápidamente los temas más relevantes en la agenda pública, aquellos que generan mayor impacto en la opinión pública, y los adoptan como propios por razones electorales. Esta estrategia busca asegurar el respaldo electoral de cara a las próximas elecciones parlamentarias de 2024, evitando así los posibles costos asociados con la negligencia de las demandas populares y las potenciales pérdidas en votos.

Además, los parlamentarios pueden responder a la presión ejercida por los grupos de interés, que tienen intereses definidos en las negociaciones comerciales. En el caso de la UE, el sector agrícola es uno de los grupos que ejerce una gran presión sobre el Parlamento Europeo, no solo en términos comerciales, sino también en relación con la Política Agrícola Común. Históricamente, los parlamentarios han demostrado ser receptivos a las demandas de los sectores agrícolas y ambientalistas.

El Parlamento Europeo ha fortalecido sus mecanismos para tomar posición en lo que respecta a la negociación de acuerdos comerciales, lo que se evidencia especialmente en el caso del acuerdo con el Mercosur, convirtiéndose así en un órgano clave en la toma de decisiones. Esto ha llevado a que los actores sociales ejerzan presión y realicen actividades de *lobby* sobre los parlamentarios para influir en sus decisiones sobre el acuerdo. Los parlamentos nacionales y subnacionales también tienen un poder de decisión significativo, dado que, si uno de los 38 parlamentos no ratifica el pilar político y de cooperación del acuerdo, este no entrará en vigor, incluso si las partes han acordado los términos del texto. Esto hace que los grupos de interés concentren su atención en los parlamentos como un instrumento determinante para la ratificación. Además, los

parlamentarios son receptivos a las decisiones de estos grupos, no solo por una cuestión ideológica en relación a la política comercial, sino también porque periódicamente deben someterse a procesos electorales para mantenerse en sus cargos políticos.

Es importante considerar que la presión de los grupos medioambientales, las asociaciones rurales y la Confederación Central Europea, la creciente relevancia política de los partidos verdes europeos, combinada con la postura ambiental de Brasil en ese momento y las tensiones políticas entre el entonces presidente Bolsonaro y algunas figuras europeas destacadas (el presidente Macron y la canciller Merkel), contribuyeron a complejizar la entrada en vigor del acuerdo.

Quienes se oponen al acuerdo, principalmente estos grupos de presión y algunos sectores políticos, argumentan que el aumento en el intercambio comercial entre el Mercosur y la UE podría tener consecuencias negativas para el medio ambiente. Señalan que la expansión de sectores como la agricultura y la ganadería, especialmente en regiones sensibles como la Amazonía, podría conducir a la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas naturales. Además, expresan preocupación por la posible exacerbación del cambio climático debido a la emisión de gases de efecto invernadero asociados a estas actividades.

Además, es importante destacar la preocupación de los productores agrícolas europeos respecto al efecto desplazamiento de la producción agrícola. Este efecto se refiere al temor de que la apertura del mercado a productos agrícolas europeos pueda desplazar a los productores locales debido a las ventajas competitivas, subsidios y normativas menos estrictas. Esta situación podría afectar la rentabilidad y sostenibilidad agrícola, así como tener un impacto socioeconómico en las comunidades rurales europeas. Esta preocupación representa uno de los principales puntos de debate en torno al estancamiento en la concreción y ratificación del acuerdo UE-Mercosur.

Por otro lado, quienes están a favor del acuerdo, incluidos gobiernos, empresarios y algunos sectores industriales, sostienen que los beneficios económicos derivados del aumento del comercio son fundamentales para el crecimiento y desarrollo de las economías de ambos bloques. Argumentan que el acuerdo permitirá ampliar los mercados y generar nuevas oportunidades comerciales que beneficiarán a empresas y consumidores. Además, destacan que la inclusión de cláusulas ambientales y

compromisos de desarrollo sostenible en el acuerdo puede contribuir a mitigar los posibles impactos negativos en el medio ambiente.

En este contexto, se presenta una dicotomía entre los argumentos económicos y ambientales, a la vez que los segundos interaccionan con racionalidades de protección comercial de productores agrícolas. Mientras algunos defienden el acuerdo por sus potenciales beneficios comerciales y económicos, otros lo cuestionan debido a preocupaciones ambientales y potencial impacto distributivo negativo sobre los productores agrícolas europeos. Esta tensión entre los diferentes intereses y perspectivas refleja la complejidad de las negociaciones comerciales internacionales y la necesidad de encontrar un equilibrio entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente.

En suma, en este trabajo se ha descrito la manifestación que tomaron los principales actores durante el proceso de negociación una vez que se firmó el “acuerdo en principio” entre la UE y Mercosur, así como los factores que han obstaculizado su concreción desde el anuncio.

En definitiva, a partir de los hallazgos de este trabajo se resalta la necesidad de continuar monitoreando cómo estos factores continúan afectando la toma de decisiones en Europa, especialmente en lo que respecta al acuerdo entre Mercosur y la UE, así como la política comercial en general. Mientras que algunos ven este acuerdo como una oportunidad para fortalecer relaciones geopolíticas y comerciales y abordar desafíos como la seguridad alimentaria y energética, otros se oponen debido a preocupaciones ambientales, sociales y económicas. Esta divergencia de intereses y perspectivas refleja las complejidades que enfrenta Europa en su posición global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alamillos Dean, M. (2020). Dos años y medio del CETA. Efectos en la balanza comercial, en ICEX España Exportación e Inversiones, 1-14.

Albertoni, N. (2011). Entre el barrio y el mundo ¿Mercosur o el modelo chileno? Dos alternativas para Uruguay. 2011 ediciones Santillana S.A.

Aldecoa Luzarraga, F. (2004). El acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina, 761 – 792. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/61447789.pdf> [acceso 18/7/2022]

Álvarez, G. (2015). Hacia una perspectiva constructiva y crítica del análisis de política exterior. En Revista Estudios Internacionales 180, 47-65. Disponible en: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/36431> ”.[acceso 5/10/2022].

Álvarez, M y Zelicovich, J. (2020). El acuerdo Mercosur-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador, en Relaciones Internacionales Universidad Autónoma de Madrid, num 44, 107-128. Recuperado de https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/relacionesinternacionales2020_44_006 ”.[acceso 03/9/2022].

Amayuelas, R. (2021)- ¿Por qué rechazamos los acuerdos comerciales como el TTIP, el CETA y el TISA? en Pobreza Cero y Red. Disponible en: <https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/37322/TFM-J-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y> ”.[acceso 5/8/2022].

Amorim, C. (2022). Laços de confiança. O Brasil na América do Sul. Editorial Benvirá.

Ander-Egg, E. (2004), Métodos y técnicas de investigación social IV. Técnicas para la recogida de datos e información, Buenos Aires, Lumen Humanitas. Disponible en <https://epiprimero.files.wordpress.com/2012/01/ander-egg-tecnicas-de-investigacion-social.pdf> [acceso 18/11/2022]

Andersen, C. (2020). Estudio sobre el impacto en la economía castellonense del acuerdo económico y comercial global (CETA) entre Canadá y la Unión Europea y sus Estados Miembros, 1-75. Disponible en: http://www.castello.es/archivos/901/Estudio_Tratado_CETA.pdf. [acceso 10/11/2022].

Ayuso, A. y Caballero, S. (2018). El interregionalismo de la Unión Europea con América Latina, en Acontecer Mundial, 1-118. Disponible en: <https://ediciones.ucc.edu.co/index.php/ucc/catalog/download/66/56/503-1?inline=1> ”[acceso 9/6/2022].

Azevedo, B.; de Angelis, J.; Michalczewsky; K. y Toscani, V. (2019). Acuerdo de Asociación Mercosur- Unión Europea. Nota Técnica N° IDB-TN-01701.

Baena, J. y Cardona, M. (2019). Unión Europea y Japón: ¿el tratado de libre comercio más grande del mundo?, en Revista de Ciencias Sociales, vol 25, 62-81. Disponible en: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/rcs/article/view/29597/30384> [acceso 21/10/2022].

Baldwin, R. y Chase, W. (2016). *The world trade organization and the future of multilateralism*, en Journal of Economic Perspectives, vol 30, num 1, 95-116. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.30.1.95> [acceso 1/9/2022].

Barreto, V. y Carrau, N. (2018). Las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: entre asimetrías, concesiones y preservaciones del derecho al desarrollo. REDES, amigos de la Tierra Uruguay. <https://www.redes.org.uy/2018/11/07/las-negociaciones-entre-la-union-europea-y-el-mercosur-entre-asimetrias-concesiones-y-preservacion-del-derecho-al-desarrollo/> [Acceso: 12/11/2022].

Bartesaghi, I. (2013). La encrucijada de la política exterior del Uruguay: ¿el Mercosur, la Alianza del Pacífico o ambas? Artículo presentado en XXVII Congreso AMEI, Octubre 2013. <https://ucu.edu.uy/sites/default/files/La%20encrucijada%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20exterior%20del%20Uruguay.pdf> [Acceso: 20/08/2017].

Bartesaghi, I. (2013). Las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea: la visión desde un país pequeño, en el libro “Repensando la integración y las integraciones”. Recuperado de https://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2015/negociaciones_comerciales_mercosur_union_europea.pdf [acceso 4/7/2022].

Bartesaghi, I. (2015). Algunas reflexiones sobre el Mercosur - propuestas para una necesaria reformulación, en Análisis y Perspectivas Konrad – Adenauer-Stiftung, num 3, 4-39.

Bartesaghi, I. (2018). La estrategia de inserción internacional seguida por Estados Unidos y la Unión Europea en América Latina: impactos para el Mercosur, tesis de doctorado, 1-396. Disponible en <https://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Las-100-preguntas-del-TLC.pdf> [acceso, 13/10/2022].

Bartesaghi, I. y Caetano, G. (2018) La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad?, en Aldea Mundo revista sobre Fronteras e Integración, num 37, 9-24. Disponible en https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/La_agenda_externa_del_Mercosur_y_las_negociaciones_con_la_Union_Europea_la_ultima_oportunidad.pdf [acceso, 12/10/2022].

Bartesaghi, I. (2020). El rol del acuerdo Mercosur-Unión Europea en la profundización de las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe. Sistema económico latinoamericano y del caribe. Disponible en: <http://www.sela.org/es/eventos/e/70745/acuerdo-mercosur#> [acceso, 23/10/2022].

Bartesaghi, I. (2021). Los treinta años del Mercosur: ¿reforma o irrelevancia? Diálogo Político, 13, 1-35.

Bas Villizio, M. (2019). Acuerdo Mercosur-Unión Europea. Sombras y ausencia de la solución de controversias inversor-Estado, en Documentos de Trabajo Fundación Carolina, 1-26. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7171368> [acceso, 29/10/2022].

- Beker, V. (2019). El acuerdo Mercosur-Unión Europea. Boletín del Centro de Estudios de la Nueva Economía de la Universidad de Belgrano, num 182. Junio de 2019. Disponible en: http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/8802/CENE_Julio_2019.pdf [Acceso: 20/11/2022].
- Bernaldez García, A.(2019). Acuerdo Económico y Comercial Global Unión Europea-Canadá, tesis de maestría. 1-70. Disponible en http://www.uso.es/wpcontent/uploads/2014/09/USO_CEC_declaracion_rechazo_TTIP_CETA_20140916.pdf [acceso, 18/10/2022].
- Bernal-Meza, R. y Bizzozero, L. (eds.) (2014). La política internacional de Brasil: de la región al mundo. Editorial Cruz del Sur.
- BID. (2019). Acuerdo de Asociación Mercosur – Unión Europea”. 1-34. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/acuerdo-de-asociacion-mercosur-union-europea> [acceso, 23/11/2022].
- BID-INTAL (2017). Los futuros del Mercosur. Nuevos rumbos de la integración regional. Nota técnica IBD-TN 1263. BID- INTAL 2016. Informe Mercosur N° 21.
- Bizzozero, L. y Vera, T. (1995). De Asunción a Ouro Preto. Definiciones y estrategia en la construcción del Mercosur. Documento de trabajo. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía.
- Bizzozero, L. & Abreu, S. (2000). Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración. Documento de divulgación. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- Bizzozero, L. (1998). El proceso de integración del Mercosur: de Asunción a Ushuaia. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía.
- Bizzozero, L. (2001). Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal”, en CLASCO,1-21. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101026070445/16bizzozero.pdf>. [acceso, 03/09/2022].
- Bizzozero, L. (2002). Los primeros diez años del Mercosur: Repensando los pilares y aristas de la construcción. Disponible en <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4686/1/DT%20MULTI%2056.pdf> [acceso 12/12/2022].
- Bizzozero, L. y Vaillant, M. (2003). El acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea: una lenta y larga negociación. Revista Relaciones Económicas UE-América Latina, N° 806, 109-133.
- Bizzozero, L. (2004). La construcción del espacio Mercosur – Unión Europea: una aproximación desde la perspectiva sudamericana. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial/Editor

Bizzozero, L. (2004). Las relaciones interregionales en el orden global: El caso de las negociaciones Mercosur- Unión Europea, en Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades, num 12, 65-71.

Bizzozero, L (2004). Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea. Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización, en CLACSO, 1-21. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2936.dir/6bizzozero.pdf> [acceso, 12/02/2023].

Bizzozero, L (2006). Negociaciones Mercosur-Unión Europea, articulación del espacio Euro-Latinoamericano/Caribeño y gobernanza mundial, en Cuadernos de Integración Europea, num 5, 5-27. Disponible en http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/187922/mercosur_bizzozero_2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y [acceso, 10/12/2022].

Bizzozero, L. (2007). El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica”, en CLACSO, 1-21. Disponible en <https://1library.co/document/yde2lreq-acuerdo-interregional-europea-mercosur-dificultades-perspectivas-asociacion-estrategica.html> [Acceso: 17/08/2022].

Bizzozero, L. (2008). El regionalismo latinoamericano en el Siglo XXI: del puzzle regional al espacio América Latina/Caribe. Siglo XXI de España Editores, S.A.; Coeditado con la Fundación Carolina edition (February 1, 2008)

Bizzozero, L. (2009). Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. Revista Nueva Sociedad, N°186.

Bizzozero, Lincoln (2009). Nueva etapa del Mercosur frente a los 10 años de Ouro Preto. Revista Nueva Sociedad N° 194.

Bizzozero, Lincoln y Terra Inés (Coords.) (2010). La Inserción Internacional del Uruguay en debate. Colección Art. 2. Ediciones de la Banda Oriental S.R.L.

Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada- Revista Brasileira de Política Internacional, Vol 54, núm 1, 29-43.

Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. Revista Brasileira de Política Internacional, 54 (1), 29-43.

Bizzozero, L. (2013). MERCOSUR: agenda de temas y debate de ideas en la segunda década del siglo XXI. Boletín Meridiano 47, 135 (1). 3-9.

Bizzozero, L. J., & Fernández Luzuriaga, W. (Eds.). (2016-2017). Anuario político internacional & política exterior 2016-2017: sacudones ciudadanos, rupturas del mundo anglo-sajón e incertidumbres globales. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Blanc Altemir, A. (2016). El acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Chile: algo más que un tratado de libre comercio, 35-110. Disponible en

<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/28423-Texto%20del%20art%C3%ADculo-83422-1-10-20180622.pdf> [Acceso: 22/11/2022].

Bogado, L. y Bono y L. (2019). Acuerdo Mercosur-Unión Europea. Opiniones en el Instituto de Relaciones Internacionales, vol 28. N°56. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S231427662019000100001&script=sci_arttext&tlng=es [acceso, 7/09/2022].

Bonilla, A. y Sanahuja, J. A. (Eds.) (2022). Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación. Hamburgo y Madrid: Fundación EU-LAC y Fundación Carolina. Disponible en <https://eulacfoundation.org/es/union-europea-america-latina-y-el-caribe-cartografia-los-acuerdos-asociacion> [Acceso: 27/01/2023].

Borges Quintanilla, H. (2011). Propuesta de un modelo de análisis de los actores que influyen en la política internacional seguida por Chile, en el cuadro de la integración sudamericana. Semana de la integración. I Congreso Internacional de la Red Integración Latinoamericana. Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina. Disponible en: <http://www.uncuyo.edu.ar/relacionesinternacionales/upload/redilaeje43.pdf> [acceso, 14/09/2022].

Botto, M y Quiliconi, C. (2007). La influencia de la academia en la política arancelaria del Mercosur. En Botto, M. (coord.), Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales. Buenos Aires: Prometeo-FLACSO, 209- 246.

Botto, M., Delich, V. & Tussie, D. (2009). El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso Mercosur. Revista Nueva Sociedad, N°186, 115-132.

Bourgeois, J. (2018). Mixed agreement: A new approach? En Bourgeois, Dewost y Gaiffé (coords.). La Communauté européenne et les accords mixtes: quelles perspectives? Bruselas: Presses Interuniversitaires Européennes.

Bouzas, R. (2004). ¿Puede sobrevivir el Mercosur? Revista Perfiles Latinoamericanos, n° 23, 231-242.

Bouzas, R. (2009). Las negociaciones Unión Europea-Mercosur”, en Nueva Sociedad 190. Disponible en https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3189_1.pdf [Acceso: 12/11/2022].

Brhlikova, R..(2021). El papel de los Parlamentos Nacionales en los procesos de decisión de la Unión Europea”, en revista Cubana de Derecho, vol 1 num 2, 414-442.

Briceño Juiz, J. (2018). Las Teorías de la Integración Regional, en Acontecer Mundial, 87 - 116. Disponible en <https://ediciones.ucc.edu.co/index.php/ucc/catalog/download/67/57/515-1?inline=1> [acceso 09/08/2022].

Briceño Ruiz, J. & Acosta Kanquis, N. (compiladores) (2016). Los nuevos escenarios en la dinámica de la integración suramericana.

Broschek, J. (2020). The Federalization of Trade Policy. *Shades of Federalism*, 50 (21). Disponible en: <https://presidencia.gencat.cat/ca/detalls/Article/politica-comercial> [acceso, 14/01/2023].

Caballero, F et al (2019) La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y futuro. Libro de Divulgación Científica. Disponible en <https://ediciones.ucc.edu.co/index.php/ucc/catalog/book/167> [acceso 3/3/2022].

Caetano, G. (Coord) .(2010). Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres, en TRILCE, 1 -287. Disponible en <https://biblio.aladi.org/bib/63932> [acceso 02/08/2022].

Caetano, G.(coord.) (2011). Mercosur 20 años. Centro de Formación para la Integración Regional. Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales (GENCI) (Acuerdo UE-Mercosur: los temas más controversiales. Dossier Especial. Universidad Nacional de Rosario.

Caetano, G. y Bartesaghi. I (2014). La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad? En *Aldea Mundo*, vol. 19, num 37. Enero-junio, 2-24

Caetano G. y Hernández Nilson D. (Coord) (2019). Alberto Methol Ferré. Reflexiones sobre geopolítica y la región. Editorial Planeta.

Caetano, G. y Pose, N. (2020). Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones, en *Revista Relaciones Internacionales*, vol 29, num 59/2020, 28-49. Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/10272/9878> [acceso 22/08/2022].

Caetano, S. (2022). Relatoría de la sección sobre interregionalismo y Acuerdo Mercosur-Unión Europea. En Caetano, G y Hernández Nilson, (coord.) 30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 177-186.

Caetano, G. (2022). Análisis y Prospectiva de Asociación Unión Europea- Mercosur, en Documento de Trabajo de Fundación Carolina, Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wpcontent/uploads/2022/04/Especial_FC_EULAC_4_ESP.pdf

Campos, R. *et al* .(2022). El acuerdo comercial UE-MERCOSUR y su impacto sobre las emisiones de CO2. *Boletín Económico*. Banco de España -Eurosistema-. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/22/T1/Fich/be2201-art02.pdf> [acceso 15/10/2022].

Carciofi, R., Campos, R., & Gayá, R. (2020). "Acuerdo Mercosur Unión: Desafíos y oportunidades para Argentina." Documento de trabajo número 195. Programa de desarrollo económico. CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp->

[content/uploads/2020/08/195-DT-ADE-Mercosur-UE-Carciofi-Campos-Gaya-julio-2020.pdf](#) [acceso 10/12/2022].

Carr, L. (2017). Mientras el Parlamento Europeo vota el CETA, los sindicatos reclaman un nuevo enfoque del comercio, en Nueva Sociedad, 1-5. Disponible en <https://nuso.org/articulo/mientras-los-miembros-del-parlamento-europeo-votan-el-ceta-los-sindicatos-reclaman-un-nuevo-enfoque-del-comercio/> [acceso 10/08/2022].

Carrillo, C. (2015). Competencia externa exclusiva de la Unión Europea y Derecho Internacional Privado. Cuadernos de Derecho Transnacional vol 7, número 1. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2511-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2448-1-10-20150317.pdf> [acceso, 17/01/2023].

Castaño, F. (2019). Cuatro razones para entender el Acuerdo Mercosur-UE, en Boletín Informativo del Departamento de América Latina y el Caribe, 1-8. Disponible en <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/07/bo-alatina-nro-68.pdf> [acceso 23/08/2022].

CEPAL. (2020). Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia. Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, N° 3.

Cienfuegos, M. (2010). El Mercosur y la UE: Balance de una década de negociaciones para la creación de una asociación birregional y perspectivas de futuro. España en la Unión Europea y el Estado de la Integración Latinoamericana, 31,. 319-344. Disponible en <https://intranet.eulacfoundation.org/es/content/el-mercursosur-y-la-uni%C3%B3n-europea-balance-de-una-d%C3%A9cada-de-negociaciones-para-la-creaci%C3%B3n-de> [acceso, 19/12/2022].

Closa, C. (1994). E pur si muove: teorías sobre la integración europea, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), num 85, 339- 368. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2139483>

Comision Europea (2019) Acuerdo comercial UE-Mercosur. Tender puentes para el comercio y el desarrollo sostenible. Disponible en https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157989.pdf [acceso 29/11/2022].

Comisión Europea. (2011). Informe de 2011 sobre los obstáculos al comercio y la inversión. Bruselas: Comisión Europea.

Confederation Sydicat European Trade Union. (2016). Valoración de la CES sobre el Acuerdo Económico y Comercial Global UE-Canadá (declaración). Disponible en http://www.ugt.cat/contenido/uploads/2017/01/161215-CE_CES-Valoraci%C3%B3nCESsobreCETA_final_rev.pdf [acceso 25/07/2022].

Coordinadora de organizaciones de agricultores y ganaderos. (nd) El acuerdo CETA y la agricultura. Disponible en <http://coag.chil.me/download-doc/146769> [acceso 28/12/2022].

Coordinadoras Autónicas de Organizaciones para el Desarrollo, 1-8- Disponible en https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2016/09/TTIP_PobrezaCero.pdf [acceso 23/12/2022].

COPA COGECA (2010). Copa-Cogeca supports member states opposition to re-opening trade talks with Mercosur. Comunicado de prensa, 17/05/2010.

COPA COGECA (2010). In meeting with Belgian Presidency, EU farm leaders call for proposals on future of EU dairy and reiterate opposition to Mercosur talks. Comunicado de prensa 27/09/2010.

COPA COGECA, (2010). Copa-Cogeca opposes re-opening trade liberalising talks with Mercosur. Comunicado de prensa 06/05/2010.

COPA COGECA. (2011). Copa-Cogeca attacks commission move to prioritise completion of trade liberalising talks with Mercosur in trade policy agenda. Comunicado de prensa 17/11/2011.

COPA COGECA (2011). Copa y Cogeca warns MEPS of drastic impact of trade deal with Mercosur en EU agriculture sector at major seminar. Comunicado de prensa 02/05/2011.

COPA COGECA (2011). Copa-Cogeca publishes new study revealing trade revealing trade deal between EU-Mercosur would cause EU beef sector to collapse. Comunicado de prensa 04/03/2011.

COPA COGECA (2011). Copa-Cogeca warns against a trade deal with Mercosur countries, warning It Will increase the EU'S already heavy dependence on them for food and feed. Comunicado de prensa 13/04/2011.

COPA COGECA (2016). Copa & Cogeca hold major event in European Parliament to underline benefits of EU beef sector for rural economies and to warn of the catastrophic impact of a potential free trade deal between EU and Latin American trade bloc Mercosur Comunicado de prensa 30/11/2016.

COPA COGECA (2016). Copa & Cogeca oppose EU's offer on agriculture in free trade talks with Latin American Trade bloc Mercosur, warning it will open up the EU's markets to imports without getting much in return Comunicado de prensa, 11/05/2016.

COPA COGECA (2016). Copa y Cogeca Urge EU farm Ministers to oppse free trade talks with Latin American trade bloc Mercosur warning catastrophic impact. Comunicado de prensa, 12/04/2016.

COPA COGECA (2016). Copa y Cogeca welcome UE Farm Ministers concerns about bad EU agri market situation and warnings about free trade talks with latin american trade bloc Mercosur. Comunicado de prensa 12/04/2016.

COPA COGECA (2016). Together with Ministers & MEPs, Copa & Cogeca urge EU Commission to listen & to stop making unfair concessions on agriculture in free trade talks with Latin American trade bloc Mercosur Comunicado de prensa, 29/04/2016.

COPA COGECA (2017). CIBE, CEFS, COPA-COGECA and EFFAT strongly warn the European Commission to reject any attempt to include sugar in the revised trade offer to Mercosur. Comunicado de prensa 22/11/2017,

COPA COGECA (2017). EU/Mercosur: Copa and Cogeca step up action. Comunicado de prensa 06/12/2017.

COPA COGECA (2017). Mercosur: Copa and Cogeca denounce EU move to increase agriculture offer in Latin American trade talks in exchange for concessions in EU automobile sector Comunicado de prensa 16/11/2017.

COPA COGECA (2018). Copa and Cogeca reject EU move to raise EU beef offer to Mercosur. Comunicado de prensa 30/01/2018.

COPA COGECA (2018). Copa and Cogeca call for agriculture not to be sold off in EU trade talks with Mercosur. Comunicado de prensa 15/02/2018.

COPA COGECA (2018). Copa and Cogeca concerned about developments in EU trade talks with Mercosur. Comunicado de prensa 06/06/2018.

COPA COGECA (2018). EU/Mercosur: EU must not give in to pressure in trade talks. Comunicado de prensa 13/12/2017.

COPA COGECA (2018). EU/Mercosur: EU must not make concessions in trade talks Comunicado de prensa 24/01/2018.

COPA COGECA (2018). Invite: Come to Copa and Cogeca press event on EU/Mercosur talks Comunicado de prensa 23/01/2018.

COPA COGECA (2019), EU-Mercosur – Exiting Commission opens Pandora’s box of double standards in agriculture. Comunicado de prensa 03/07/2019.

COPA COGECA (2019). A deal on Mercosur would be a dead end for EU farmers and citizens! Comunicado de prensa, 28/05/2019.

COPA COGECA (2019). Prior to the Mercosur trade deal agreement, the European farmers’ sentiment barometer showed positive developments in the first half of 2019. Comunicado de prensa, 26/07/2019.

COPA COGECA (2019). Mr. Lins, the European farming community is counting on you to conclude the CAP talks and oppose the negative effects of the EU-Mercosur trade deal! Comunicado de prensa, 11/07/2019.

COPA COGECA (2019), Mercosur negotiation ‘endgame’ shouldn’t spell ‘game over’ for the EU agricultural production model Comunicado de prensa, 19/06/2019.

COPA COGECA (2021), Press Release - A new campaign to explain why the EU farming community can’t support the EU-Mercosur free trade agreement as it stands, comunicado de prensa, 11/02/2021.

COPA COGECA (2022). Opinion Piece - The Brazilian Butterfly Effect - Will Lula's return mean that the Mercosur agreement will be forced through by the EU Commission?, Comunicado de prensa 09/11/2022.

Coronas, D. (2018). El acuerdo CETA entre la UE y Canadá: realidades y reflexiones. Miscelánea. Universidad de Málaga. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/DialnetElAcuerdoCETAEntreLaUEYCanadaRealidadesYReflexione-6886569%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/DialnetElAcuerdoCETAEntreLaUEYCanadaRealidadesYReflexione-6886569%20(6).pdf) [acceso, 14/01/2023].

Cuadros, C.; Martínez, A. y Torres, M. (2020). Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea. Facultad de Economía. Universidad Externado de Colombia.

Disponible de <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2020/12/mercosur-ue.pdf> [Acceso: 23/11/2022].

Da Motta Veiga, P. (2003). Mercosur: en busca de una nueva identidad. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales.

De Acevedo, B; De Angelis, J.; Muchalczewesku, K. y Toscano, V. (2019). Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/acuerdo-de-asociacion-mercosur-union-europea> [Acceso: 2/9/2022].

De Lombaerde, P., Kochi, S y Briceño Ruiz. J. (eds). (2008). Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional, artículo de Andrés Malamud “Jefes de Gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina. Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid.

Del Valle Martínez, M. C. (2012). El capítulo agrícola en la relación interregional Unión Europea, tesis de doctorado. Disponible en <https://www.iri.edu.ar/images/Documentos/doctorado/tesis/tesis.pdf> [acceso 03/10/2022].

Delgado, J. M. y Gutiérrez, J. (1995). Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales, Madrid, Ed. Síntesis. Disponible en: https://biblioteca.colson.edu.mx/e-docs/RED/Metodos_y_tecnicas_cualitativas_de_investigacion_en_ciencias_sociales.pdf [acceso 11/10/2022].

Díez de Velasco, M. (2008). Instituciones de Derecho Internacional Público. Decimosexta edición. Madrid: Tecnos.

Díez-Hochleitner, J. (2017). La nueva política comercial de la Unión Europea desborda el marco de sus competencias. Comentarios preliminares al Dictamen 2/15 del TJUE. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 57, 403-429. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet/LaNuevaPoliticaComercialDeLaUnionEuropeaDesbordaEl-6119544.pdf> [acceso, 15/01/2023].

Dilger, G y Nolte D. (2020). Perspectivas divergentes sobre el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Revista Nueva Sociedad Julio. Disponible en <https://nuso.org/articulo/mercosur-union-europea/imprimir/> [acceso 11/01/2023].

Doyle, M. y Recchia, S. (2011). Liberalism in international Relations. In: Badie, B., Berg-Schollosser, D., y Morlino, L.(eds.), International Encyclopedia of Political Science, 1434-1439. Disponible en https://www.stefanorecchia.net/1/137/resources/publication_1040_1.pdf [acceso 12/11/2022].

Doyle, M. y Recchia, S. (2011). Liberalism in International Relations”, en International Encyclopedia of Political Science, 89-106.

Dur, A. y Baccino, L. (2014). The design of international trade agreements: introducing a new dataset, en Review of International Organizations. 1-45. Disponible en https://www.designoftradeagreements.org/media/filer_public/7f/5e/7f5eed37-12b2-

[4f2c-aece19b4fdd4a2f1/the_design_of_international_trade_agreements_-_introducing_a_new_dataset.pdf](#) [acceso 23/08/2022].

Eco, U. (1991). Como se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura. Ed. Gedisa, España. Disponible en: https://mpison.webs.upv.es/metodologia/textos/umberto_eco.pdf [acceso 1/10/2022].

El País (Diario) https://elpais.com/elpais/2017/06/27/opinion/1498575665_026808.html [acceso 12/08/2022].

Enciso, V. (2010). Proceso de negociación del Acuerdo Marco Interregional de cooperación Unión Europea-MERCOSUR. 1995-2004: Principales dificultades. Revista de Investigación Agraria, págs. 107-115.

Español, P. (2018). "Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea." En Friedrich Ebert (Ed.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de 'volver al mundo'*. Buenos Aires: Friedrich Ebert, 10-12.

Español, P. (2018). Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea. En Friedrich Ebert (ed.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de "volver al mundo"*. Buenos Aires: Friedrich Ebert, 10-12.

Eposito, C (2000). El Mercosur entre el Regionalismo y Multilateralismo. Disponible en Revista Electrónica de Estudios Internacionales. [acceso 12/12/2022]. Disponible en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/El_MERCOSUR_entre_el_regionalismo_y_el_m.pdf

Estevadeordal, A., Talvi, E., & Werner, A. (2023). "Acuerdo UE-Mercosur: una oportunidad estratégica de primer orden para la Unión Europea y América Latina". Real Instituto Elcano. [acceso 12/12/2023]. Disponible en <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/08/acuerdo-ue-mercotur-una-oportunidad-estrategica-de-primer-orden-para-la-union-europea-y-america-latina-real-instituto-elcano.pdf>

Fernández Fernández, J. (2008). La Unión Europea: desafíos para su política exterior. Documento de trabajo del Secreatriado de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, 215-228. Disponible en : <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/11.-jj-fernandez-fdez.pdf> [acceso 11/4/2023].

Fernández Liesa.C. (2019). Las bases de la política exterior europea.Madrid Tecnos. Ciencias Sociales, Derecho.

Fernández Luzuriaga, W. (2002) La política exterior de Estado: aspectos teóricos para su comprensión [en línea]. Montevideo: Udelar. FCS-UM. Documento de Trabajo / FCS-UM, 61

Fernández Luzuriaga, W. (2015). Toma de decisiones en política exterior uruguaya :de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica. Montevideo : Udelar. FCS-UM. PEI.

Fernández Luzuriaga, W. (2016). El plan estratégico 2015-2016 de la cancillería uruguaya: un modelo para evaluar resultados. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria

FIESP (2019^a). Acordo entre Mercosul e União Europeia abre oportunidade histórica para o Brasil, diz Paulo Skaf. Agencia FIESP.

FIESP (2019b). Comunicado: Negociações Comerciais do Mercosul com a União Europeia e os Estados Unidos. Comunicado FIESP, 8 de agosto.

Freres, C., Gatiús, S. y Mallo, T., et al (eds). ¿sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, en Fundación Carolina Documento de Trabajo num 15. Disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT15.pdf> [acceso 14/08/2022].

Gallagher, K. (2008) Trading away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas, en New Political Economy, Vol 13. N° 1 March 2008. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/247516484_Trading_Away_the_Ladder_Trade_Politics_and_Economic_Development_in_the_Americas [acceso 12/08/2022].

García López, J (2016). El acuerdo económico y de comercio global UE-Canadá (CETA) el impacto de las reglas de origen preferenciales. Dialnet, número 42. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5733898> [acceso, 15/01/2023].

García, S. (2017). CETA: oportunidades del acuerdo UE-Canadá, en Gedeth Network. Disponible en <https://www.gedeth.com/blog/2017/02/28/ceta-oportunidades-canada/> [acceso 29/12/2022].

Garza, P. (2022). Renovación del Acuerdo Global : desafío para México y la Unión Europea. Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: <https://www.kas.de/es/web/mexiko/einzeltitel/-/content/renovacion-del-acuerdo-global-desafio-para-mexico-y-la-union-europea> [acceso, 17/01/2023].

Gastaldi, S. y Vassallo, C. (2016). La creación de la Unión Europea y sus principales instituciones. Revista Ciencias Sociales Divulgación. 44, 49-72. Recuperado de: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/CE/article/view/4267/6469> [acceso, 19/08/2022].

George, L y Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in Social Sciences. Blefer Center Studies in International Security. The Mit Press

Ghiotto, L., & Echaide, J. (2019). "Analysis of the Agreement Between the European Union and the Mercosur." The Greens-EFA.

Ghiotto, L. (2022). Los aspectos olvidados del Acuerdo Mercosur-Unión Europea: capítulos regulatorios e impactos integrales. En Caetano, G y Hernández Nilson, (coord.) 30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 235-242.

- Gilgun, J.F. (1994). A case for case studies in social work research. *Social work*, 39, 371-380.
- Gil-Robles, L., y Gil-Delgado, M. (2019). Tratado de Lisboa: un paso adelante en la evolución del sistema institucional europeo. *Revista de las Cortes Generales*, 9-38. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3028997> [acceso 10/4/2023]
- Gómez Arana, A. (2021). Interregionalismo y Acuerdos de Asociación UE-América Latina y el Caribe, en Documento de Trabajo num 54, 1-24. Disponible en https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/09/DT_FC_54.pdf [acceso 17/09/2022].
- Gómez-Mera, L. y Barret, B. (2012). The political Economy of Preferential Trade Agreement: Latin America and Beyond. Universidad de Miami. *Latin American Politics and Society*. Vol. 54, No. 1 (Spring 2012), 181-196. Cambridge University Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/41485346> [acceso 16/12/2022].
- González Sánchez, E. (2000). El proceso de toma de decisión en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común”. *Dialnet* 383-415. Disponible en <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/DialnetElProcesoDeTomaDeDecisionesEnElAmbitoDeLaPoliticaE-195311.pdf> [acceso 19/08/2022].
- González, G. (2014). Juegos en dos etapas y agencia común: su aplicación en el estudio de la política económica internacional. *Tiempo de Gestión*, Artículo V, 27. 65-77.
- González, G. (2018). Juegos en dos etapas y agencia común: su aplicación en el estudio de la política económica internacional. *Revista Tiempo de Gestión*, 65-75.
- González, J, Gordo, E y Manrique, M. (2017). Los acuerdos comerciales de nueva generación de la UE: el tratado CETA. Banco de España, *Boletín Económico* 3. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/2017/T3/fich/beaa1703-art25.pdf> [acceso, 15/01/2023].
- Gorriz, J. (2021). Cuatro años del CETA : Cómo ha sido aprovechado por las empresas españolas. *Boletín Económico de ICE*. Disponible en: <http://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/7280/7338> [acceso, 15/01/2023].
- Granato, Leonardo. (2020). Mercosur, inserción internacional y burguesías internas de Argentina y Brasil” en *Izquierdas*, 797-809. Disponible en https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071850492020000100242&script=sci_arttext [acceso 17/08/2022].
- Grandi, J. (2000). Mercosur – TLCAN – UE: ¿triángulo atlántico o triángulo de las Bermudas? *Civitas*, 1(1), 97-122.
- Grandi, J. (2000). Mercosur – TLCAN – UE: triángulo atlántico o triángulo de las Bermudas? *Civitas*, 1 (1), 97-122.

GREENPEACE (nd) El CETA, una amenaza para los estándares alimentarios y agrícolas europeos, 1-3. Disponible en http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/2017/documentos/CETA/0-CETA_Summary_sept17_04SPAIN.pdf [acceso 23/01/2023].

Grossman, G. y Helpman, E. (1995). The politics of Free Trade Agreements, en *The American Economic Review*, vol 85, num 4, 667-690. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/2118226> [acceso 16/08/2022].

Guerra-Borges, Alfredo (2016). Panorama actual de la integración latinoamericana y caribeña. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de investigaciones económicas.

Guinea Llorente, M. (2021). La Unión Europea entre la desintegración e integración: Brexit y pandemia. Artículo *Confluencias* V.23. N2 ago/nov, 157-177.

Habona, S. et al (2018). Hacia el acuerdo de asociación birregional Mercosur -UE. Proceso de negociación y factores condicionantes. *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 12 N 1.. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6833192> [acceso 15/10/2022]

Hadvabova, J. (2006). Contentious issues of foreign policy in EU negotiations. Merging liberal intergovernmentalism and negotiation theory. Linköping University, Departamento of Management and Economics

Hernández, B. (2022). La modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile: el fortalecimiento de una alianza para la inclusión social y la sustentabilidad ambiental. Documento de trabajo N° especial FC/EU-LAC (5)ES. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial_FC_EULAC_5_ESP.pdf [acceso, 18/01/2023].

Hervé, A. (2017). Chronique Action extérieure de l'Union européenne- Les résistances des États membres au développement des relations conventionnelles de l'Union européenne: quels enseignements tirer de la conclusion de l'Accord de libre-échange UE/Canada et de l'Accord d'association UE/Ukraine? *Revue trimestrielle de droit européen*.

Hervé, A. (2019). L'Accord économique et commercial global (aecg/ceta) entre l'Union Européenne et le Canada. Tentative de rénovation de la modélisation conventionnelle du libre-échange à l'incertaine. *Revue trimestrielle de Droit européen*, N° 1:140.

Hirst, M. (1992). Brasil en el Mercosur: costos y beneficios. Seminario "Transformaciones Internacionales y reestructuración hemisférica.

Hirst, M. (2000). Condiciones y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina.

Hiscox, M. (2001). "Class versus Industry Cleavages: Inter-Industry Factor Mobility and the Politics of Trade." *International Organization*, 55(1), 1-46.

Hiscox, M. (2002). *International trade and political conflict: Commerce, coalitions, and mobility*. Princeton: Princeton University Press.

- Hiscox, M. (2014). "The Domestic Sources of Foreign Economic Policies." En Ravenhill, J. (Ed.), *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press., 74-105.
- Hubner, K. (2016). CETA : the making of the Comprehensive Economic and Trade Agreement Between Canada and the UE. Notes de Lifri. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/notes_ifri_ceta.pdf [acceso, 15/01/2023].
- Infobae (2013). Rouseff: El Mercosur está listo para negociar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. Infobae, 14 de diciembre.
- Infobae (2020). Por qué las organizaciones ambientalistas se oponen al Acuerdo UE Mercosur. Infobae. 4 de setiembre.
- Infobae. (2021). Las centrales sindicales del Mercosur y la Unión Europea unifican rechazo al acuerdo y piden participar de las negociaciones. Infobae, 26 de marzo.
- Jaquenod, A. (2018). Argentina y el MERCOSUR entre dos proyectos de integración regional: el ALCA y la UNASUR, 1989-2011. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Plata.
- Karagiannis, Y. (2016). Decision-Making in the European Union – Or, the Meticulous Design of Power Dispersion. Cuadernos Europeos de Derecho, número 55/2016, 119-143. Disponible en https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/42146/Karagiannis_ced_deci.pdf?sequence=1&isAllowed=y [acceso 4/09/2022].
- Kleine, M. y Pollack, M. (2018). Liberal intergovernmentalism and its critics. *Journal Common Market Studies*, vol. 56, issue 7., 1493-1509.
- Lafer, C. (2002). A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. Fondo de Cultura Económica S.A. Editora Perspectiva S.A.
- Lake, D.(2009). Open economy politics: a critical review, en *Revista International Organizations*, Vol 23, 219-243. Disponible en <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-009-9060-y> [acceso 02/08/2022].
- Lanzas Zotes, I. (2018). Las teorías sobre la naturaleza de la Unión Europea en relación con su legitimidad democrática, 1-19. Disponible en <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/14-0/2079/> [acceso 15/12/2022].
- Leal-Arcas, R. (2001). The European Community and Mixed Agreements. *European Foreign Affairs Review*, N° 6, 483-513. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/228189992_The_European_Community_and_Mixed_Agreements [acceso 5/3/2023].
- López Burián, C. y Míguez, C. (2021). Uruguay como Estado pequeño en el Mercosur (1991-2022): una lectura desde la autonomía regional. *Lua Nova*, San Pablo, 112. 181-216. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/ln/a/MbYqxmTjdPYCPB5m7wnLxZx/> [Acceso: 2/9/2022].

- López Castillo, A. (2015). Las Instituciones y organismos de la Unión Europea. Revista de Derecho Comunitario, 22-53. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=577811> [acceso 11/4/2023].
- Maduro, L., Veiga, P., & Rios, S. (2020). "Acordo Mercosul-União Europeia. Impactos normativos/regulatórios no Mercosul." Nota Técnica N° IDB-TN 1997.
- Makuc, A., Rozemberg, R., & Duhalde, G. (2015). "La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?" Nota Técnica BID-INTAL, 841.
- Malamud, A (2008). Jefes de Gobierno y Procesos de Integración Regional: las experiencias de Europa y América Latina. Publicado en Philippe de Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (eds.): Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional, Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional” en Revista Norteamérica, año 6, num 2, 219-245. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/namerica/v6n2/v6n2a8.pdf> [acceso 09/10/2022].
- Malamud, A. (2019). El acuerdo UE-MERCOSUR: ¿Quién gana, ¿quién pierde y qué significa el acuerdo?, en Documentos de Trabajo Real Instituto Elcano, 1-6.
- Malamud, A. (2022). "Assessing the political dialogue and cooperation pillar of the EU-Mercosur Association Agreement: towards a bi-regional strategic partnership?" *European Parliament in Depth Analysis*, Requested by the AFET committee.
- Manero Salvador, A. (2020). La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 63, 606-627. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaPoliticaComercialComunDeLaUnionEuropeaYEIDesarro-7527359.pdf> [acceso, 15/01/2023].
- Mangas Martín, A. (2017). La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad. Fundación Manuel Giménez Abad de estudios Parlamentarios y del Estado Autónimo. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/distribucion_competencias_mangas_martin.pdf [acceso, 17/01/2023].
- Mangas, M. y Liñán Noguerras, D. (2004). Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Madrid, Ed. Tecnos, 4.ª.
- Manger, M. (2017). Preferential Agreements and Multilateralism. Ashgate Research Companion. Disponible en: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/978131561308635/preferential-agreements-multilateralism-mark-manger> [acceso 14/08/2022].
- Mansfield, E. y Milner, H.(2018). The domestic politics of preferential trade agreements in hard times, en World Trade Review, vol 17, num 3, 371-403.

Mariscal, N. (2009). Intergubernamentalismo y federalismo: dos aproximaciones teóricas a la integración europea". Disponible en: <https://www.ehu.es/documents/10067636/10663089/2000-Nicolas-Mariscal-Berastegui.pdf/f4de48ef-37e6-17f8-8250-9453090d32c6?t=1538564605000> [acceso 15/10/2022].

Mariscal, N. (2019). Intergubernamentalismo y federalismo: dos aproximaciones teóricas a la integración europea, 133-158. Recuperado de <https://www.ehu.es/documents/10067636/10663089/2000-Nicolas-Mariscal-Berastegui.pdf/f4de48ef-37e6-17f8-8250-9453090d32c6?t=1538564605000> [acceso 11/11/2022].

Miguez, M., & Crivelli, A. (2014). El acuerdo Mercosur-UE: los sectores promotores en Brasil y los desafíos actuales para la integración. *Revista de Ciencias Sociales*, 144(II), 117-131.

Milner, H. & Judkins, B. (2004). Partisanship, Trade Policy and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?" *International Studies Quarterly*, 48(1), 95-119.

Milner, H. y Judkins, B. (2004). Partisanship, Trade Policy, and Globalization: is there a left-right divide on trade policy? *International Studies Quarterly*, vol 48. 95-119. Disponible en: <https://academic.oup.com/isq/article/48/1/95/1796757> [acceso, 22/11/2022].

Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (2021). Subsecretaría, subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios. Boletín 463. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/images/es/bne46318canadaho-acytr-cimexp-brex_tcm30-555799.pdf [acceso, 14/01/2023].

Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. (2019). Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (CETA), una oportunidad para la empresa española. Secretaria de Estado de Comercio. ICEX: España Exportación e Inversiones. 1-24. Disponible en https://comercio.gob.es/PoliticaComercialUE/AcuerdosComerciales/Documents/171101-FICHAS_CETA.PDF [acceso 12/01/2023].

Miroudot, S. y Shepard, B. (2014). The Paradox of Preferences: Regional Trade Agreements and Trade Costs in Services. *Developing trade consulting. The World Economy*, vol 37, 1751-1772.

Molle, G. (2008). Negociación Mercosur – Unión Europea, en *Revista de Comercio Exterior e Integración*, num 11, 94-124.

Moniz Bandeira, L. (2009). Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. *Revista Nueva Sociedad* 186.

Moralo, F. (2011). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Morata, F. (2018). *La Unión Europea. Procesos, actores y políticos*. Ariel, Barcelona.

Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553.

Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics, en *International Organization*, vol 51, num 4, 513-553. Disponible en <https://www.cambridge.org/core/journals/internationalorganization/article/abs/taking-preferences-seriously-a-liberal-theory-of-international-politics/04527E00D02130C6DCCB57A98EFB6AD3> [acceso 17/10/2022].

Moravcsik, A. (2001). Liberal International Relations Theory: a social scientific assessment”, en Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, paper 01-02. 1-55. Disponible en <https://wcfia.harvard.edu/publications/liberal-international-relations-theory-social-scientific-assessment> [acceso 14/10/2022].

Moravcsik, A. y Schimmelfennin, F. (2019). *Liberal Intergovernmentalism in European Integration Theory* (eda.)Wiener, A.; Borzel, T. y Risse, T. Oxford University Press.

Moreno, A. (2021). El Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE ¿Una oportunidad para impulsar el desarrollo sostenible en el MERCOSUR? *Latitud SUR* (En Línea) ISSN 2683-9326, (16), 7-22. Recuperado a partir de <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/article/view/2223>

Neframi, E. (2016). La compétence de l'Union européenne pour conclure un Accord international. *Revue du droit public*, N° 6. Disponible en: <https://www.labase-lextenso.fr/revue-du-droit-public/RDP2016-6-002> [acceso 5/3/2023].

Nemiña, P. y Zelicovich, J. (2016). En análisis de las negociaciones internacionales reflexiones metodológicas sobre la aplicación del esquema de doble nivel. *PostData* 21, N°2, 423-452.

Nolte, D. (2022). El acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur. En Caetano, G y Hernández Nilson, (coord.) *30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 187-207.

Novelo Urdanivia, F. (2017). Un recorrido por las teorías de la integración regional. *Revista Análisis Económico*, 121-141.

Novello Urdanivia, F. (2012). Un recorrido por las teorías de la integración regional, en *Análisis Económico*, Vol 12 N° 1.

Obydenkova, A. (2010). Comparative regionalism: Eurasian cooperation and European Integration. The case for neofunctionalism? En *Journal of Eurasian Studies*, 87-102.

Ochoa L. (2011). La elaboración de una tesis de maestría: la elaboración de una tesis de maestría: exigencias y dificultades percibidas por sus exigencias y dificultades percibidas por sus protagonistas. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3798839> [acceso 19/10/2022].

Office of the Parliamentary Budget Officer (2017). *The Canada-UE Comprehensive Economic and Trade Agreement. A prospective Analysis*. Disponible en:

https://www.pbodpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/CETA/CETA_EN.pdf [acceso, 15/01/2023].

Olivera, M. y Villani, D. (2019). Potenciales impactos económicos en Argentina y Brasil del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea. Ensayos de Economía Universidad Federal de Rio de Janeiro, vol. 27, num 50. Enero.junio Disponible en: . http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2619-65732017000100103&lng=es&nrm=is [Acceso: 10/8/2022].

OMC. (2021). Flexibilidad en los acuerdos comerciales”. Disponible en https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr09-2b_s.pdf [acceso 17/10/2022].

Oyarzun, Serrano, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”, en revista de Ciencia Política, vol 29, num 2, 95-113.

Padrón, A. (2010). Los Acuerdos de la Asociación entre América Latina y Europa. El papel del movimiento sindical. Montevideo: CEFIR.

Palomares, G. (2017). De la A a la “CETA” en el acuerdo entre la Unión Europea y Canadá. Tribuna Libre. Disponible en: http://www.fundacionsistema.com/wp-content/uploads/2017/07/Palomares_T273-274.pdf [acceso, 14/01/2023].

Pasquariello Mariano, K y Theodoro Luciano, B. (2018). The parliamentarization of UE trade policy: unveiling the European Parliament’s involvement in EU-MERCOSUR trade negotiations. European Politics and Society. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23745118.2018.1559792> [acceso 12/12/2022]

Pastor, J y Pastor, A. (2018). La Unión Europea y los distintos tipos de acuerdos internacionales de España. Una referencia al Brexit. Anuario Español de Derecho Internacional, Vol 34. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/27444-Texto%20del%20art%C3%ADculo-80473-1-10-20180530%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/27444-Texto%20del%20art%C3%ADculo-80473-1-10-20180530%20(1).pdf) [acceso, 14/01/2023].

Pastori Fillol, A. (2022). "Aspectos jurídicos del acuerdo Mercosur - Unión Europea." Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, vol. 10, no. 19.. [acceso 02/01/2023].DOI: <https://doi.org/10.16890/rstpr.a10.n19.e476>

Pastorino, A. (2012). Dimensión Jurídico-Institucional del Mercosur: un panorama de sus veinte años. Revista de Estudios Jurídicos, n° 12 (segunda época). Universidad de Jaén.

Pastorino, A. (2012). Dimensión Jurídico-Institucional del Mercosur: un panorama de sus veinte años. Revista de Estudios Jurídicos n° 12 (segunda época). Universidad de Jaén.

Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa”, en Revista Iberoamericana de Estudios de desarrollo, vol 2, num 6, 72-92.

Peña, F. (2009). La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? Revista Nueva Sociedad N° 219.

Peña, F. (2015). La construcción del Mercosur. Lecciones de una experiencia. Archivos del Presente, 113-137.

Peña, F. (2022). Comentarios y sugerencias para la construcción de un Mercosur eficaz y creíble. En Caetano, G y Hernández Nilson, (coord.) 30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 227-234.

Peresutti, M. (2017). El Mercosur y la Unión Europea. Observatorio de Política Internacional América Latina – Organismos Internacionales. 1-7.

Pérez Bernárdez, C. (2020). La participación de la Unión Europea en Organizaciones Internacionales en tiempos de Brexit. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 67, 963-1005. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaParticipacionDeLaUnionEuropeaEnOrganizacionesInt-7677438.pdf> [acceso, 14/01/2023].

Petit Primera, J. (2014). La Teoría Económica de la Integración y sus principios fundamentales, en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol XX, num 1, 137 – 162. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/364/36433515007.pdf> [acceso 19/10/2022].

Posada, E. (2005) Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales” en *Papel Político* N° 18, 235-290. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77720389010> [acceso 5/08/2022].

Pose, N. (2018) Ideas y política exterior económicas en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TISA. *Desafíos*, 30 (2), 89-126. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v30n2/0124-4035-desa-30-02-00089.pdf> [acceso, 09/07/2022].

Pose, N. (2019). Economic Ideas and North-South Preferential Trade Agreements in the Americas. *Latin American Journal of Trade Policy* 4 . Universidad de Chile. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Pose%20LAJTP%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Pose%20LAJTP%20(1).pdf) [acceso, 03/10/2022].

Pose, N. (2019a). Economic Ideas and North-South Preferential Trade Agreements in the Americas. *Latin American Journal of Trade Policy*, 2(4), 34-53.

Pose, N. (2019b). "Perspectivas en Economía Política Internacional y su Derivación de las Tradiciones de Investigación en Relaciones Internacionales." *Revista Criterios*, 12(1), 143-176.

Pose, N. y Bizzozero, L. (2019). Regionalismo, Economía Política y Geopolítica: tensiones y desafíos en la nueva búsqueda de inserción internacional del Mercosur, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol 28, num 1, 249-278. Disponible en http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2019000100249&script=sci_abstract [acceso 4/10/2022].

Pose, N. y Wilchinski, M. (2023). Pasado, presente y ¿futuro? El acuerdo de asociación Unión Europea – Mercosur y la cuestión ambiental. En Martínez, I. (ed.) *La nueva agenda de la economía internacional y su impacto geoestratégico en la política internacional*. Ciudad de México: UNAM. En edición

Pose, N. (2023). The Political Economy of Industry Organizations and Mercosur's North-South Trade Agreements. The cases of Brazil and Argentina. International Political Economy series editor Timothy M. Shaw, Palgrave Macmillan.

Puyo, S. (2019). Acuerdo Mercosur-Unión Europea: el nuevo escenario, en Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales, 21-26. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/96154> [acceso 05/08/2022].

Quiliconi, C. 2014. Competitive Diffusion of Trade Agreements in Latin America. International Studies Review, 240-251.

Raiola, A. (2021). Se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE, en Fundación INAI, 1-6. Disponible en <http://inai.org.ar/archivos/notas/Se%20firmo%20el%20Acuerdo%20de%20Asociaci%F3n%20Estrategica%20MSUE.pdf> [acceso 06/08/2022].

Rivarola Puntigliano, A (2021). Geopolítica de la integración, una perspectiva latinoamericana. Tramas y Redes, (1), 49-67, 103

Rivarola Puntigliano, A. (2022). El Mercosur y la geopolítica de la integración. 30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo. Editado por Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política.

Rojas Hidalgo, S. (2020). Modernización del acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: perspectiva desde el diálogo político y la cooperación internacional. Tesis de maestría Universidad de Chile- Instituto de Estudios Internacionales-. Disponible en: https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/191424/Modernizacion_del_acuerdo_de_asociacion_entre_Chile_y_la_Union_Europea_perspectiva_desde_el_dialogo_politico_y_la_cooperacion_internacional.pdf?sequence=1 [acceso 27/4/2023].

Romero, N. (2022). Seguimos avanzando: cinco años de expansión comercial entre la Unión Europea y Canadá. Revista El Economista. Disponible en: <https://revistas.eleconomista.es/buen-gobierno/2022/octubre/seguimos-avanzandocinco-anos-de-expansion-comercial-union-europea-y-canada-HF12358078> [acceso,15/01/2023].

Rosales, O. (2020). Economía y geopolítica en América Latina: la urgencia de estrechar vínculos con la Unión Europea. Documentos de Trabajo Carolina 30/2020.

Rosales, O. (2020). La convergencia entre Alianza del Pacífico y MERCOSUR: potencial y conflictos. DT 3/2020 - 6/2/2020. Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt3-2020-rosales-convergencia-entre-alianzadel-pacifico-y-mercosur-potencial-y-conflictos. [acceso 12/4/2023].

Rozember, R. (2019). Mercosur-Unión Europea: una buena noticia con impactos inciertos, en Documentos de Trabajo Fundación Carolina, 1-13. Disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/AC-28.pdf> [acceso 17/09/2022].

- Rozember, R. y Gaya, R. (2019). MERCOSUR en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea, en Documentos de trabajo Fundación Carolina, 1-22. Disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/mercosur-en-tiempos-de-cambio-implicaciones-para-la-negociacion-con-la-union-europea/> [acceso 07/11/2022].
- Salinas, S. Tirado, C (2019). Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Revista Repositori Universitat Jaume I, 11-47. Disponible en: <https://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/25938> [acceso 08/4/2023].
- Salomón, M. (2019). La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos” en Afers Internacionals, num 45-46, 197-221. Disponible en https://redib.org/Record/oai_articulo423960-la-pesc-y-las-teor%C3%ADas-de-la-integraci%C3%B3n-europea-las-aportaciones-de-los-nuevos-intergubernamentalismos [acceso 14/11/2022].
- Sanahuja, J. (2009). Del 'regionalismo abierto' al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En CRIES, Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009. Buenos Aires: CRIES., 11-54.
- Sanahuja, J. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. 37- 68. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/325828067_Crisis_de_globalizacion_crisis_de_hegemonia_un_escenario_de_cambio_estructural_para_America_Latina_y_el_Caribe [acceso 19/08/2022].
- Sanahuja, J. y Comini, N. (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis, en revista Nueva Sociedad num 275. Disponible en <https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/378637> [acceso 30/10/2022].
- Sanahuja, J. y Rodríguez, J. (2019). Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización, en Documentos de Trabajo Fundación Carolina, 1-27. Disponible en https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_13.pdf [acceso 28/10/2022].
- Sanahuja, J. (2019). "Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha." *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 60-94. Disponible en http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2019000100059 [acceso 21/11/2022].
- Sanahuja, J. y Rodríguez, J. (2021). El acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica, en Documentos de Trabajo Fundación Carolina, 1-22. Disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/06/AC-20.2021.pdf> [acceso 12/11/2022].
- Sanahuja, J. (2022). 30 años de Mercosur: resiliencia y oportunidad para las relaciones UE-América Latina. En Caetano, G y Hernández Nilson, (coord.) 30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 207-218.

Sánchez Haro, S. (2016). Impacto económico del tratado de libre comercio entre Perú-Unión Europea en el sector exportador agroindustrial, tesis de grado, 1-107. Disponible en

<https://repositorio.upn.edu.pe/bitstream/handle/11537/9148/Zarate%20Pereira,%20Cecilia%20%20S%20El%20Inchez%20Haro,%20Sadith%20Lusueria.pdf?sequence=15> [acceso 08/11/2022].

Sánchez, Á. y Ruiz, P. (2012). El acuerdo de asociación de la UE y el Mercosur: de las trabas comerciales a las posibilidades en la cooperación y el diálogo político. *Regional and Sectorial Economic Studies*. Vol 12-2. Recuperado de <https://www.usc.es/economet/reviews/eers1221.pdf> [Acceso: 20/11/2022].

Sánchez Tabernero. S. (2015). La ilegalidad de las decisiones híbridas en el marco de la celebración de acuerdos mixtos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 52, 1057-1073. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.52.08>. [acceso 22/2/2023].

Schwarzbauer A y Hugel, J. (2019). Acuerdo UE-Mercosur: desde el Atlántico, un puente hacia el sur. Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: <https://www.kas.de/documents/285099/285148/Acuerdo+UEMERCOSUR.pdf/5d0548d1-f094-4e39-b0d9-a259b5c390f3?version=1.0&t=1565703707328> [acceso, 04/01/2023].

Segura-Serrano, A. (2015). El acuerdo de libre comercio entre UE y Canadá (CETA): Una evaluación de la política comercial de la UE. *Revista electrónica de Estudios Internacionales*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/288855601_El_Acuerdo_de_Libre_Comercio_entre_la_UE_y_CANADA_CETA_Una_evaluacion_de_la_politica_comercial_de_la_UE [acceso, 15/01/2023].

Serrano Leal, C. (2016). El Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) es un acuerdo amplio y ambicioso, muy positivo para la UE y para Canadá y que debería poder entrar en aplicación lo antes posible, en Documento de Trabajo de Real Instituto Elcano, 1-9. Disponible en <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2016/10/ari72-2016-serranoleal-verdad-sobre-ceta-en-que-consiste-realmente-acuerdo-economico-comercial-ue-canada.pdf> [acceso 28/01/2023].

Serrano Leal, C. (2021). El Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) con Canadá, en Documento de Trabajo del Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, num 109. 1-44. Disponible en https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/12547/1/comprehensive_serrano_2021.pdf [acceso 28/01/2023].

Sidorenko, T. (2020). El acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur como medio de promoción de los negocios nacionales, en *Revista Iberoamérica*, num 2, 49-65. Disponible en https://iberoamericajournal.ru/sites/default/files/2020/2/sidorenko_3.pdf [acceso 16/01/2023].

Simonoff, A. (2020). Acuerdos Mercosur Unión Europea desde la perspectiva de la Política Exterior Argentina, en *ICONOS Revista de Ciencias Sociales* num 68, vol XXIV,

57-73. Disponible en <http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/iconosfl/n68/1390-8065-iconosfl-68-00057.pdf> [acceso 18/01/2023].

Simonoff, A. (2020). Argentina en el mundo ¿idas y vueltas? Revista de Cuadernos de Campo N° 29. 125-135. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/127847> [acceso 11/12/2022].

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). (2021). Relaciones extraregionales: acuerdo Mercosur-Unión Europea en la profundización de las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe, 1-62. Disponible en <http://www.sela.org/media/3221334/acuerdo-mercosur-ue-profundizacion-relaciones-europa-alc.pdf> [acceso 28/08/2022].

Sotelo, J. (2018). Tratado de Libre Comercio Mercosur-UE: ser el granero del mundo no es un buen negocio. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14864/1/parlasur/tratado-de-libre-comercio-mercosur-ue:-ser-el-granero-del-mundo-no-es-un-buen-negocio.html> [acceso 17/08/2022].

Soto Morales, C. (2018). La economía política internacional y el juego de dos niveles en el análisis de temas comerciales internacionales en actores asimétricos. VI Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.12745/ev.12745.pdf [acceso, 04/12/2022].

Stollreiter, S y Wollrad D. (2020). Acuerdo Mercosur-Unión Europea: cambiar la perspectiva. Nueva Sociedad. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/union-europea-y-mercosur-y-si-se-cambia-la-perspectiva-del-acuerdo/> [acceso 2/10/2021].

Stuhldreher, A. (2022). Acuerdos y desacuerdos UE-Mercosur. Muchos años de febriles miradas y el desafío del futuro. En Caetano, G y Hernández Nilson, (coord.) 30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 219-226.

Terra, A. (2022). Uruguay y el Mercosur frente a un acuerdo con la Unión Europea. Prioridades para la negociación arancelaria. Oficina en Montevideo CEPAL. 1-35.

Theodor Luciano, B y Borges Junqueira, C. (2022). Beyond parliamentary ratification: the role of national and subnational parliaments in EU-Mercosur trade negotiations. Journal of European Integration. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2022.2129630> [acceso 12/12/2022]

Thudim, G. et al.(2021). Décadas en proceso: el Acuerdo UE-Mercosur, artículo realizado con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior, num 17, 220-233. Disponible en <http://scielo.iics.una.py/pdf/rstpr/v9n17/2304-7887-rstpr-9-17-220.pdf> [acceso 28/09/2022].

Tijmes, J. (2011). Los procesos de toma de decisiones en la Unión Europea” en Estudios Internacionales 169, 55-78. Disponible en <https://studylib.es/doc/5346599/los-procesos-de-toma-de-decisiones-en-la-uni%C3%B3n-europea> [acceso 14/10/2022].

Tovar, C. 2010. Balance y perspectivas de la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Editorial TRILCE S.A.

Treacy, M. (Ed.). (2022). "Los eventuales impactos del acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea: Un abordaje crítico de los efectos económicos, ambientales y de género." Análisis Friedrich Ebert Stiftung.

Trumpkin, R. (2010). On the viability of a multilateral trade agreement: a political-economy approach”, 1-26. Disponible en https://www2.um.edu.uy/fcee_papers/2010/working_paper_um_cee_2010_01.pdf [acceso 22/10/2022].

Unión Sindical Obrera (2014) USO reclama la suspensión de las negociaciones del tratado de libre entre EEUU y la UE, y se opone a la ratificación del acuerdo con Canadá Declaración de USO. 1-4. Disponible en http://www.uso.es/wpcontent/uploads/2014/09/USO_CEC_declaracion_rechazo_TTIP_CETA_20140916.pdf [acceso 10/01/2023].

Valerdi, E (2009). Los tratados de libre comercio de la Unión Europea: implicaciones para los países en desarrollo. Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/los-tratados-de-libre-comercio-de-la-union-europea-implicaciones-para-los-paises-en-desarrollo-dt/> [acceso 5/7/2022].

Váldez, J. y Docarmo, F. (2010). El acuerdo Comercial con la Unión Europea: un largo camino para abrir la puerta a oportunidades y desafíos, en Agenda Internacional, año XVII, num 28, 9-30.

Valez, J. y Docarmo, F (2010). El acuerdo comercial con la Unión Europea: un largo camino para abrir la puerta a oportunidades y desafíos. Revista Agenda Internacional Año XVII, N° 28, 9-30.

Van Romaey, K. (2011). Mercosur 20 años. Elementos para un balance político del bloque regional. Relaciones Unión Europea-Mercosur reflexiones desde la sociedad civil. CLAEH.

Vasallo, C. (2018). La creación de la Unión Europea y sus principales instituciones, en Ciencias Económicas 10.02, 49-72. Disponible en <https://docplayer.es/221719880-La-creacion-de-la-union-europea-y-sus-principales-instituciones.html>

Vengoa, H. (2015). Política Exterior e Integración: el ejemplo europeo, en Análisis Político num 40, 43-76.

Verdi, I. (2003). Negociación asimétrica: un juego esencialmente político. Revista Veinte años de política exterior en democracia, 12 (2), 34-49.

- Vincent P (2022) Les nouveaux accords commerciaux conclus par l'Union Européenne. Cahiers de Science Politique de l'Université de Liège. Disponible en: <https://popups.uliege.be/1784-6390/index.php?id=999&file=1> [acceso 9/3/2022].
- Webb, D. (2019). CETA: the EU-Canada free trade agreement. House of Commons Library. Disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7492/CBP-7492.pdf> [acceso, 15/01/2023].
- Werquin, J. (2018). Los acuerdos mixtos celebrados por la Unión Europea : problemas y soluciones en cuanto a la participación de los Estados miembros en acuerdos de libre comercio. *Ais: Ars Iuris Samanticensis*, 6(1), 139-167. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/ais/article/view/19467>
- Yin, R. (2018). *Case Study: Research and Applications*. SAGE Publications
- Yurcho Coscarelli, S. (2021). La política exterior de Alberto Fernández y los Estados Unidos. Universidad de La Plata Instituto de Relaciones Internacionales. 1-21.
- Zelicovich, J. (2019). El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final, en *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, 1-12. Disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>
- Zelicovich, J. (2020). Anatomía de las Instituciones de la Política Comercial Externa, Estudio de casos. *BID, INTAL, INT.* 1-94. Disponible en [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Anatomía de las instituciones de la política comercial externa Estudio de casos es.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Anatomía%20de%20las%20instituciones%20de%20la%20política%20comercial%20externa%20Estudio%20de%20casos%20es.pdf) [acceso 22/01/2023].
- Zeller, Z. (2016). The new liberalismo international relations in context: an análisis of Andrew Moravcsik s "Taking Preferences Seriously: a liberal theory of international politics, en *Honors Projects*. 58. Disponible en línea <https://digitalcommons.spu.edu/honorsprojects/58/> [acceso 14/09/2022].

SITIOS WEB DE CONSULTA

COMISION EUROPEA. Disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/decision-making-process/how-decisions-are-made_es

CONSEJO EUROPEO. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/decision-making/>

MERCOSUR <https://www.mercosur.int/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la del Paraguay
https://www.mre.gov.py/index.php/buscar?search_paths%5B%5D=&query=mercosur+ue

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina
<https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil
https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/conclusion-de-las-negociaciones-del-acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea-nota-conjunta-de-los-ministerios-de-relaciones-exteriores-economia-y-agricultura-ganaderia-y-abastecimiento-bruselas-27-y-28-de-junio-de-2019

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay
<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/publicaciones/acuerdo-asociacion-mercosur-union-europea-sintesis-textos-del-acuerdo>

OMC <https://www.wto.org/indexsp.htm>

Parlamento Europeo Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/portal/es>

MEDIOS DE PRENSA

Diarios del Mercosur

Brasil

Correio do Brasil <https://www.correiodobrasil.com.br/>

Folha de San Pablo <https://www.folha.uol.com.br/>

Revista Veja <https://veja.abril.com.br/>

Argentina

Clarín <https://www.clarin.com/edicioninternacional/>

Infobae <https://www.infobae.com/>

Página 12 <https://www.pagina12.com.ar/>

Uruguay

El Observador <https://www.elobservador.com.uy/>

El País <https://www.elpais.com.uy/>

La Diaria <https://ladiaria.com.uy/>

Paraguay

ABC <https://www.abc.com.py/>

La Nación <https://www.lanacion.com.py/>

Última Hora <https://www.ultimahora.com/>

Diarios de Europa

Austria

Kronen Zeitung <https://www.krone.at/>

Bélgica

La Libre <https://www.lalibre.be/>

Le Soir <https://www.lesoir.be/>

Le Vif <https://www.levif.be/>

España

El País <https://elpais.com/america/>

Francia

France24 <https://www.france24.com/es/>

Irlanda

The Irish Times <https://www.irishtimes.com/>

Países Bajos

De Telegraaf <https://www.telegraaf.nl/>

Portugal

Diário de Notícias <https://www.dn.pt/>