

UE y Mercosur: negociaciones sin futuro (ARI)

*Carlos Malamud**

Tema: Las negociaciones entre la UE y Mercosur, reanudadas con grandes expectativas tras la Cumbre Alcúe de Madrid en mayo de 2010, parecen estar en vía muerta. Los recientes sucesos en Mercosur y la crisis europea hacen sumamente difícil, si no imposible, llegar a un acuerdo.

Resumen: Uno de los principales resultados de la VI Cumbre ALCUE (América Latina, Caribe, Unión Europea), celebrada en Madrid en mayo de 2010, fue el anuncio de la reanudación de las negociaciones entre la UE y Mercosur. En esa oportunidad se habló de un rápido cierre de los flecos pendientes y de la posibilidad de firmar un Tratado en muy breve tiempo. Desde entonces fueron pasando los meses y las rondas negociadoras, unos tras otros, sin que se arribara a ningún resultado concreto. Para colmo, tras el juicio político a Fernando Lugo, que provocó su salida obligada de la presidencia de Paraguay, se produjeron dos acontecimientos que sin duda impactarán muy negativamente sobre el futuro de las negociaciones birregionales. De un lado, la suspensión temporal de Paraguay como miembro del Mercosur, impulsada activamente por las presidentes Dilma Rousseff y Cristina Fernández, y, por el otro, el controvertido y acelerado ingreso de Venezuela en Mercosur. A ello hay que agregar la persistencia de la crisis europea, con el debilitamiento económico de España y, simultáneamente, su menor capacidad de influencia en la agenda de la UE y el peso de las políticas agrarias de corte proteccionista que explican la persistencia de la PAC (Política Agraria Común), pese a sus últimas modificaciones.

La situación existente permite explicar el fuerte sentimiento de pesimismo que en algunos ambientes rodea el futuro de las negociaciones entre ambos bloques regionales, a pesar de la persistencia de ciertas notas de optimismo. En este sentido, se abre paso entre algunos especialistas y responsables políticos europeos la percepción de la imposibilidad más absoluta de llegar a un acuerdo en la materia. Este ARI se centra en el análisis de las causas y motivaciones que permiten explicar el bloqueo de la negociación y el estudio de las opciones de futuro, tanto las favorables como las desfavorables, presentes en este momento y que podrán explicar el destino que le espera a este Tratado, tan deseado pero hasta ahora no alcanzado.

* Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano.

Análisis: El futuro de las negociaciones actualmente en marcha para la firma de un Tratado de Asociación entre la UE y Mercosur es muy incierto, a tal punto que algunos lo interpretan como de imposible solución. El deseable acuerdo entre los dos grandes esquemas de integración regional se ha mostrado hasta ahora como una meta totalmente inalcanzable. Es más, cada vez que las cosas parecen cambiar por uno u otro motivo las opciones más favorables desaparecen y el final de la negociación se vuelve a postergar en el tiempo una vez más. Desde hace algo menos de dos décadas, cuando comenzaron seriamente las negociaciones birregionales, se han ido produciendo algunos cambios importantes en los dos bloques de integración y también en la escena internacional que han transformado el tablero de juego de la negociación y, simultáneamente, reforzado en ambos bandos las tendencias más opuestas a la firma de un Tratado. Este análisis pretende estudiar las causas que han conducido al actual bloqueo, a la vez que realiza un ejercicio de prospectiva sobre el futuro de las negociaciones y su resultado final.

Una vez restablecida la democracia en Argentina y Brasil, los presidentes de ambos países (Raúl Alfonsín y José Sarney) sentaron las bases de lo que sería el Mercosur (Mercado Común del Sur) en 1985. Seis años más tarde, con la firma del Tratado de Asunción (1991), se inició el considerado unánimemente proceso más dinámico de integración subregional en América Latina. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay fueron los países inicialmente convocados a unirse al grupo y finalmente adheridos al mismo. Chile fue invitado a integrarse como miembro activo y de pleno derecho, pero dadas sus peculiaridades económicas, con un país más abierto al comercio exterior que todos los demás y, por tanto, unos aranceles menores, prefirió vincularse únicamente como observador.

El despegue de Mercosur, tanto institucional como comercial y económicamente hablando, fue rápido y fulgurante. Mercosur fue visto como una gran oportunidad dentro y fuera de América Latina. La consolidación democrática de sus países, la mejora en las relaciones bilaterales y el aumento del comercio intrarregional atrajeron rápidamente la atención regional e internacional. En la UE muchos pusieron como ejemplo para toda América Latina los avances del Mercosur. Entonces a la UE le interesaba “exportar” las bondades de la integración regional, siguiendo su propio ejemplo. Así fue como Mercosur se convirtió en un modelo de gran utilidad para el cumplimiento de los objetivos latinoamericanos de Bruselas. A esto hay que añadir que los países de la UE eran los mayores receptores de las exportaciones de Mercosur y que casi la cuarta parte de la IED (Inversión Extranjera Directa) recibida en América Latina provenía de Europa. Sobre estas bases, interpretadas como muy sólidas en su momento, comenzaron a desarrollarse las negociaciones entre la UE y Mercosur, presentadas por todas las partes implicadas como muy promisorias y de gran futuro.

De ahí que se planteara la posibilidad de unas breves negociaciones que permitieran cerrar rápidamente un acuerdo entre las dos regiones. Pese a las grandes expectativas existentes, el diálogo birregional no comenzó hasta que Mercosur no tuvo personalidad jurídica internacional. A fines de 1995 se firmó un Acuerdo Marco Interregional (AMI), que debía dar lugar a un sólido y duradero Tratado de Asociación entre la UE y Mercosur. El tratado de Asociación giraría en torno a tres amplios y ambiciosos ejes o pilares: libre comercio, cooperación y diálogo político. Entre los objetivos europeos para el Tratado, especialmente en lo que a la parte comercial se refiere, éste debía: ampliar la cobertura de productos y servicios a liberalizar; considerar las cuestiones vinculadas con productos y sectores sensibles de ambas partes; abarcar no sólo las mercancías, sino también aspectos como servicios, inversiones, contratación pública, comercio y desarrollo

sostenible; garantizar una protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual e industrial y de las denominaciones de origen; instaurar unas políticas de competencia eficaces y un acuerdo especial sobre normas sanitarias y fitosanitarias; y establecer un mecanismo eficaz y vinculante de solución de litigios para resolver las desavenencias comerciales entre la UE y Mercosur.¹

Se esperaba cerrar pronto unas negociaciones iniciadas formalmente en 2000, con una larga historia de contactos previos a sus espaldas. Pero, más allá de las expectativas, enseguida emergieron las dificultades entre las partes, todavía hoy presentes, que han impedido formalizar un acuerdo birregional satisfactorio para todos. Las negociaciones se suspendieron en 2004 sin acuerdo alguno, cuando, según casi todas las previsiones oficiales, deberían haberse cerrado. Desde entonces las conversaciones están paralizadas a la espera, teóricamente, de que concluya la Ronda de Doha. Las negociaciones, bien formal, bien informalmente, llevan más de 17 años y si bien en sus orígenes se presentaron como ejemplares, hoy es difícil encontrarles alguna perspectiva de futuro. Durante mucho tiempo el diálogo se suspendió ante la posibilidad de un rápido fin de la Ronda de Doha, en la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero el fracaso de la iniciativa global impulsó la idea de retomar el acuerdo birregional, visto por algunos como necesario. De ahí el empeño puesto por la presidencia rotatoria española, con la complicidad de las autoridades comunitarias, de destrabar el tema. Así fue como en la VI Cumbre ALCUE se anunció la reanudación del diálogo entre las partes, con la idea de alcanzar un acuerdo antes de fines de 2010. Sin embargo, pese a haberse celebrado varias rondas negociadoras entre 2010 y 2012, la firma del Tratado se sigue percibiendo como un objetivo inalcanzable.

Resulta muy complicado explicar las razones del bloqueo negociador, ya que si bien todos los actores implicados manifiestan inicialmente la voluntad de cerrar rápidamente un acuerdo, cuando éstos entran en los detalles se hace más difícil, por no decir imposible, que alcancen resultados concretos. Pese a todo, sería de agradecer un cierre exitoso de esta negociación, algo hasta ahora imposible. Todo indica que pese a la buena voluntad de las partes, las dificultades existentes impedirán alcanzarlo. Mientras los países del Mercosur concentran sus esfuerzos en denunciar la PAC (Política Agraria Común) y el cierre de los mercados europeos para sus productos agrícolas, los de la UE se quejan de proteccionismo en los mercados de servicios y manufacturas en Mercosur. Tampoco ayuda la omnipresencia de China como uno de los principales actores extrarregionales en América Latina, la forzada ampliación del Mercosur, pese al bloqueo existente entre los socios, la especial coyuntura argentina (incluida la expropiación de YPF), la destitución del presidente Fernando Lugo en Paraguay ni la crisis de la UE.

En la UE, las mayores trabas las ponen los principales defensores de la PAC, comenzando por Francia, pero siguiendo por otros como Irlanda, Austria e Italia. España está en una situación particular, ya que mientras su diplomacia defiende el cierre del Tratado con Mercosur, los sectores agrarios españoles apuntan en sentido contrario. Hoy, frente a la crisis y la recesión que atacan a Europa en general, y España en particular, la firma de un Tratado de Asociación con Mercosur sería un buen estímulo para las exportaciones europeas, que buscan en Brasil y México, los dos mayores países emergentes de la región, mercados potentes para sus productos. En este sentido destaca la renovada apuesta del Reino Unido, Alemania, Portugal y otros países comunitarios por relanzar sus exportaciones y reforzar su presencia en América Latina, un continente que

¹ http://eeas.europa.eu/delegations/argentina/press_corner/all_news/news/2011/20110204_01_es.htm.

habían abandonado años atrás. Prueba de ese interés es la gira oficial del presidente de Irlanda, Michael Higgins, por Argentina, Brasil y Chile a comienzos de octubre.

Los motivos actuales del bloqueo negociador y sus consecuencias

Una de las metas alcanzadas durante la VI Cumbre ALCUE fue la reanudación de las negociaciones entre la UE y Mercosur para la firma de un Tratado de Asociación. El diálogo debía recomenzar en un plazo de dos meses y se esperaban resultados antes de finales de año o, a más tardar, durante 2011. El papel de España en el relanzamiento de las negociaciones fue capital, ya que sin la determinación y el empuje de su gobierno, que entonces ejercía la presidencia rotatoria de la UE y tenía la responsabilidad de organizar la Cumbre, hubiera sido muy difícil incluir este tema en la agenda. Al apostar por esta medida el gobierno español tuvo que elegir entre potenciar su presencia en América Latina y fortalecer sus lazos con la región o seguir respaldando algunas políticas sectoriales, como la política agrícola nacional, muy vinculada a los lineamientos generales de la PAC. En un Consejo de ministros de Agricultura de la UE, anterior a la Cumbre de Madrid, Francia y otros partidarios y beneficiarios de la PAC mostraron sus profundas reservas frente al relanzamiento del diálogo y la consiguiente apertura a los productos agrícolas y ganaderos del Mercosur.

Las expectativas de cerrar un acuerdo durante 2010 eran elevadas, como apuntaban algunos diplomáticos, políticos y académicos. Pese a ello, algunos teníamos ciertas prevenciones de que esto ocurriera, y no nos equivocamos. En un ARI escrito en esas fechas para evaluar los resultados de la VI Cumbre, calificaba de “desmedida” dicha posibilidad. Mientras, Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, expresando un estado de opinión muy extendido, pese a ser prudentes y no excesivamente optimistas sobre el futuro, destacaban las “perspectivas esperanzadoras” para cerrar la negociación, “incluso antes de final de año”. Así, el acuerdo de Madrid mostraba como habían cambiado las circunstancias, que la UE y Mercosur habían modificado sus posiciones y que existía “una clara voluntad política, por parte latinoamericana, casos de Argentina y Brasil, y europea, caso de la Comisión y de algunos países como España”, para cerrar un vacío notable en la relación birregional.² Para estos autores, los siguientes factores jugaban a favor de un rápido acuerdo: (1) la creciente presencia comercial e inversora de China en Mercosur, contraria a los intereses de ciertos sectores productivos, como el automotriz, donde convergían algunas posturas europeas y sudamericanas; (2) entonces, antes de las elecciones presidenciales brasileñas, existía un interés europeo de adelantarse a posibles acuerdos bilaterales de EEUU; (3) el cierre de las negociaciones antes del ingreso de Venezuela en Mercosur evitaría los problemas vinculados a una participación directa de Caracas en las mismas; (4) Brasil necesitaba exhibir algún éxito comercial, al no haber cumplido una de las mayores aspiraciones de la administración Lula –la firma de un acuerdo equilibrado en la OMC–; y (5) el aumento de los flujos comerciales tras un Tratado de Asociación facilitaría la salida de la crisis económica global.

Cuando se reanudaron las negociaciones ya eran visibles las fuerzas contrarias a un acuerdo. Éstas estaban presentes a ambos lados, como es perceptible desde la creación de Mercosur, y son las que han trabado, y siguen trabando, avances concretos en el frente negociador. Por eso no se pueden cargar las culpas en un solo lado, ya que los

² Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (2010), “La Cumbre ALC UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”, Fundación Carolina, <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPArenalySanahuja1005.pdf>.

fracasos de las diversas rondas negociadores son responsabilidad de ambas partes. Entre los mayores problemas existentes están, por un lado, el libre acceso de la producción agrícola y ganadera del Mercosur a los mercados europeos, debido a la vigencia de la PAC y al proteccionismo de la UE, y, por el otro, el acceso a los mercados del Mercosur de servicios, propiedad intelectual y productos industriales europeos debido al proteccionismo del bloque suramericano. En ambos bloques los sectores más proteccionistas parece que han ganado de momento la batalla a los más aperturistas.

Si bien los factores positivos enumerados más arriba tenían su impacto, los obstáculos se impusieron y no se pudo avanzar en los aspectos comerciales, ya que en el frente de concertación política y cooperación era más fácil llegar a un acuerdo. Entre julio de 2010 y marzo de 2012 tuvieron lugar ocho rondas negociadoras sin resultados concretos. La novena ronda debía realizarse en Brasil a partir de julio de 2012, coincidiendo con la presidencia *pro t mpore* de Mercosur en manos de Brasil. Es posible, aunque sin grandes garantías, que la reunión se termine celebrando a lo largo de octubre, pero la responsabilidad de la convocatoria recae principalmente en las autoridades brasile nas. Se trata de una prueba más de las crecientes y poderosas dificultades a las que se enfrenta la negociación, y también de su actual parálisis.

Una vez celebrada en Bruselas la octava ronda negociadora se redact  un comunicado conjunto que evidenció el marco genérico y vago en el que discurrirán las negociaciones. Respecto al pilar comercial, se señalaba que los grupos de trabajo “continuarán su labor, clarificando posiciones y presentando nuevas propuestas”.³ Y poco más. Una magra cosecha para tan largo proceso. Hay que tener presente que entre 2000 y 2004 hubo 13 encuentros del Comité Birregional, sin arribarse a ningún resultado concreto. La última ronda negociadora de aquella etapa se realizó en Bruselas en mayo de 2004. Entonces se pensaba cerrar el acuerdo en octubre de ese año tras dos reuniones adicionales, pero se cumplió el plazo prefijado y no ocurrió nada. En marzo de 2012 se celebró la 24 reunión del Comité Birregional. Más allá de la voluntad de las partes (que en algunos casos es fuerte antagonismo) de alcanzar un acuerdo, entre 2000 y 2012 muchas cosas han cambiado no sólo en la relación birregional, sino también dentro de la UE y de Mercosur.

Por todo esto hay que buscar las causas del fracaso en ambas partes y en el fuerte proteccionismo de todos. Si bien las dos partes, la UE y Mercosur, tienen sus motivos, una comparación de la relación de la UE con el mundo y con el resto de América Latina y la relación de Mercosur con el mundo y la región permite entender algo más el desarrollo del proceso. La UE ha firmado numerosos Tratados de Asociación y Acuerdos Multipartes, incluyendo Tratados de Libre Comercio. Con América Latina se han firmado Tratados con México, Chile y América Central más Panamá y Acuerdos Multipartes con Colombia y Perú. Por su parte, los resultados de Mercosur son más limitados, ya que sólo ha firmado tres TLC (el primero con Israel en 2007 y, más recientemente, con Egipto en 2010 y Palestina en 2011). A esto hay que agregar los Acuerdos de Complementación Económica con la Comunidad Andina, Chile y México. Pero las normas de Mercosur impiden a los Estados miembros negociar con terceros países de forma independiente, como ocurrió con Uruguay en 2004 cuando negociaba un acuerdo preferencial de inversiones con EEUU.

³ Statement of the EU and MERCOSUR after the 8th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions,
http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Statement_8_round_e.pdf.

En junio de 2012, durante la gira del primer ministro chino Wen Jiabao por Mercosur se planteó la posibilidad de negociar un TLC entre las partes, aunque sin resultados concretos. En América Latina sólo Chile y Perú tienen TLC con China, mientras Colombia está en proceso de negociación. Más allá de las dificultades para que Mercosur alcance un acuerdo de este tipo, la duda es si avances en esta negociación podrán repercutir favorable o negativamente en las negociaciones de Mercosur con la UE. En otros casos, el que algunos países latinoamericanos hubieran firmado TLC con EEUU aceleró las negociaciones con la UE, bien porque se quería imitar a EEUU, bien porque se quería neutralizar una probable acción de EEUU contra los intereses europeos. Por el contrario, en el caso de China no se observa que una eventual firma de un TLC pudiera provocar reacciones similares.

En los tiempos que corren, la relación birregional ha dejado de ser prioritaria para ambas partes. La presencia de China como un gran actor extrarregional en América Latina, especialmente en Mercosur, modificó la dinámica del comercio entre la UE y Mercosur. A comienzos del siglo XXI la UE era el principal mercado, o uno de los más importantes, para los productos del Mercosur. Esta situación ha cambiado a lo largo de la década, ya que ciertos productos sudamericanos, especialmente bienes primarios que no manufacturas, comienzan a tener mejor acogida en China que en Europa. Las exportaciones de soja de los cuatro países del Mercosur, pese a los evidentes riesgos de reprimarización de sus economías, son uno de los pilares que ha sostenido el crecimiento de los últimos años, especialmente en Argentina, Paraguay y Uruguay, así como en Brasil, aunque en menor medida que en los casos anteriores dada la mayor diversificación de su comercio exterior.

En la UE, entre las causas que bloquean el acuerdo con Mercosur están las siguientes:

- (1) La ampliación, que supuso pasar de una Unión a 15, en 1995, cuando comenzaron las negociaciones birregionales, a una a 25 en 2004 y a 27 en 2007. Este proceso hizo más complejos los mecanismos de toma de decisiones, rebajó el interés de la UE en América Latina e inició un proceso constituyente y organizativo aún no terminado y de consecuencias difíciles de valorar.
- (2) La persistencia de la PAC, pese a su reforma de 2003 y a las perspectivas presupuestarias para 2014-2020.
- (3) La crisis económica y de deuda de la eurozona y el futuro del euro.

En Mercosur también encontramos una serie de factores, entre los que destacan:

- (1) El bloqueo del Mercosur y las disputas entre países grandes (Argentina y Brasil) y pequeños (Paraguay y Uruguay). El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay agravó la situación al interior de Mercosur, mostró la inexistencia de un sistema adecuado de resolución pacífica de controversias y dejó al descubierto las limitaciones del liderazgo brasileño.
- (2) El creciente proteccionismo argentino, que ha repercutido negativamente sobre los socios del Mercosur, como prueban los numerosos contenciosos económicos entre Brasil y Argentina. Las trabas a las importaciones del gobierno de la presidente Fernández ha intensificado este proceso.
- (3) El ingreso de Venezuela al Mercosur, finalmente resuelta de un modo poco ortodoxo y con numerosos flecos legales, no sólo generó resistencias internas sino que también provocó un desplazamiento en la agenda de la integración, que primó la

concertación política (con el refuerzo de Unasur y la CELAC) en detrimento del libre comercio.

- (4) Tras la destitución del presidente Lugo y la suspensión temporal de Paraguay de Mercosur se abre un período de gran incertidumbre sobre el futuro del bloque y su número de socios, complicando aún más las cosas.

Conclusiones: Tras la incorporación de Venezuela al Mercosur, lo que parecía una tarea complicada –la firma de un acuerdo birregional entre la UE y Mercosur– se ha convertido en una misión mucho más difícil y de futuro incierto. Si bien en algunas instancias comunitarias se piensa que la presencia venezolana ofrece más ventajas que desventajas por el tamaño y la importancia de su mercado interior, o que las autoridades bolivarianas no participarán directamente en las negociaciones, se trata de dos extremos que habría que matizar. En primer lugar, los esfuerzos venezolanos por adecuar su legislación interna, especialmente en materia comercial, al acervo del Mercosur, han sido bastante tímidos. Es difícil imaginar cómo se producirá el desmantelamiento de toda la arquitectura proteccionista venezolana, que responde a un fuerte sesgo ideológico y político. Segundo, la influencia de Hugo Chávez, especialmente si el 7 de octubre revalida sus aspiraciones presidenciales, es considerable en algunas capitales de Mercosur, comenzando por Buenos Aires. Una eventual alianza, aunque sea con fines coyunturales, entre Chávez y Cristina Fernández tornará más vulnerable la postura de Brasil.

A esto se suma la situación de incertidumbre y de vacío legal provocada por la suspensión de Paraguay del bloque subregional sudamericano que dificulta aún más avances concretos en las negociaciones entre las partes. En este punto hay que señalar que la suspensión tiene una pronta fecha de caducidad, que coincide con la asunción del próximo presidente paraguayo que debe salir de la probable convocatoria electoral del 21 de abril de 2013. Con todo, la vuelta de Paraguay a Mercosur puede ser el inicio de largos pleitos relacionados con el ingreso de Venezuela y con los actos legales validados durante la ausencia del gobierno paraguayo de las instancias de decisión del grupo.

La presencia de Venezuela, que seguramente contará con el respaldo pleno de Argentina, introducirá una gran cantidad de elementos disruptores en las negociaciones, comenzando por el rechazo frontal del gobierno bolivariano al libre comercio. Desde la perspectiva europea lo más inteligente sería dar por fracasadas las negociaciones, aunque sin ser el causante de la ruptura, al tiempo de intentar potenciar la asociación estratégica que tiene firmada con Brasil. Desde la perspectiva brasileña ésta también sería la solución óptima, pero el problema pasa por saber qué importancia da Brasil a su relación con la UE y cuánto está dispuesto a sacrificar en las relaciones con sus socios. Esto elimina, de momento, cualquier posibilidad de alcanzar un acuerdo comercial bilateral entre Brasil y la UE. Sin embargo, las autoridades brasileñas son conscientes de que en 2014 tanto Brasil como Argentina serán excluidos del SPG (Sistema de Preferencias Generalizadas) y que para minimizar su impacto sería conveniente cerrar un Tratado con la UE. De momento continúa la incertidumbre, pero las perspectivas no son nada buenas, sino todo lo contrario.

Carlos Malamud
Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano