

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/335716035>

Veinte años de negociaciones Unión Europea–Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización

Article · September 2019

DOI: 10.33960/issn-e.1885-9119.DT13

CITATIONS

0

READS

130

2 authors:



José Antonio Sanahuja
Complutense University of Madrid

209 PUBLICATIONS 910 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Jorge Damián Rodríguez Díaz
Universidad de la República de Uruguay

4 PUBLICATIONS 1 CITATION

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Institutional Design in Comparative Regional Integration InDeCRI [View project](#)



Latin America and the Challenges of a New World Order [View project](#)



Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina
direccion[@]fundacioncarolina.es

Jorge Damián Rodríguez

Investigador ayudante del Programa de Estudios Internacionales
en la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR)
jorgedar[@]ucm.es

Resumen

En junio de 2019, tras un proceso discontinuo de veinte años de negociación, la Unión Europea y Mercosur anunciaron la conclusión del capítulo comercial de su Acuerdo de Asociación. Este documento de trabajo analiza las negociaciones desde la perspectiva de la economía política internacional, atendiendo a factores de estructura y de agencia, para identificar las razones que explican el desacuerdo en ese periodo, y que finalmente fuera posible. Las negociaciones UE-Mercosur fueron parte de una estrategia interregional funcional a la globalización y el regionalismo, que no pudo imponerse ante los intereses económicos de las partes. De manera paradójica, el retroceso y la crisis de la globalización y el regionalismo representan el factor, entre otros, que ha llevado a las partes al acuerdo final. Esos obstáculos, no obstante, siguen presentes y condicionarán el complejo proceso de ratificación de este acuerdo.

Palabras clave

Unión Europea, Mercosur, interregionalismo, comercio, crisis de globalización

Abstract

In June 2019, after a twenty years-long discontinuous process of negotiation, the European Union and Mercosur announced the conclusion of the commercial chapter of their Association Agreement. This working paper analyzes the negotiations from an international political economy perspective taking into account both structure and agency factors, in order to identify the reasons for explaining their disagreement during that period, and for its final conclusion. The EU-Mercosur negotiations were functional to an interregional strategy for globalization and regionalism, which could not be imposed on the economic interests of the parties. Paradoxically, it is the setback and the crisis of globalization and regionalism the factor that, among others, has led the parties to the final agreement. These obstacles, however, remain present and will condition the complex process of ratification of this agreement.

Key Words

European Union, Mercosur, inter-regionalism, trade, crisis of globalization

José Antonio Sanahuja

Es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, con premio extraordinario, y M. A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática. Desde septiembre de 2018 es el director de la Fundación Carolina. Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha trabajado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Federación Internacional de Cruz Roja, y ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, SEGIB, la Fundación EU-LAC y distintas ONG. En dos periodos distintos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación), y de 2012 a 2018 formó parte del Patronato de Oxfam Intermón. Miembro del Comité científico de honor de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Cuenta con la evaluación positiva de tres tramos de investigación (sexenios) consecutivos, con numerosas publicaciones sobre relaciones internacionales, política exterior y de cooperación española y de la Unión Europea, y regionalismo e integración en América Latina, disponibles en: <http://ucm.academia.edu/JoséAntonioSanahuja>.

Jorge Damián Rodríguez

Es investigador asistente y docente del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de la República, Uruguay. *Phd student* en el Programa de doctorado en Ciencia Política, de la Administración y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Becario doctoral de la Fundación Carolina. Licenciado en Ciencia Política (UDELAR), Máster en Ciencia Política (Universidad de Salamanca). Asistente del Observatorio de Regionalismo en América Latina y el Caribe (ORALC). Profesor de grado y posgrado en la Universidad de la República. Sus líneas de investigación son: regionalismo e integración regional, grupos económicos y clases capitalistas transnacionales.

Introducción

El 28 de junio de 2019 la Unión Europea y Mercosur, para sorpresa de muchos, concluían las negociaciones del capítulo sobre comercio e inversiones del Acuerdo de Asociación que ambas partes negociaban, de forma discontinua, desde hacía veinte años. Esa fecha tenía una doble significación. Por un lado, ambas partes pudieron anunciar su firma en la Cumbre del G-20 de Osaka (Japón), como potente mensaje político de respaldo al multilateralismo y el libre comercio, frente al escenario sombrío para el comercio internacional marcado por la guerra comercial y tecnológica entre China y Estados Unidos, la amenaza de medidas proteccionistas de este último hacia la Unión Europea (UE) y otros países, y de manera más general, una globalización en crisis y un orden liberal internacional en cuestión. Por otro lado, exactamente veinte años antes, el 28 de junio de 1999, se iniciaba la Cumbre de Río, primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y América Latina y el Caribe, que daba inicio a una etapa de diálogo político al más alto nivel y establecía una ambiciosa “asociación estratégica” birregional.

Es muy probable que la oportunidad política que suponía el G-20 haya pesado más que el XX aniversario de la Cumbre de Río a la hora de establecer una fecha límite para cerrar la negociación entre el Mercosur y la UE, pero no puede dejar de señalarse esa coincidencia, pues el Acuerdo UE-Mercosur supone también el cierre de un ciclo de relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe iniciado a mediados de los años noventa, basado en una matriz interregionalista, que pretendía establecer un vínculo profundo entre ambas regiones a través de una red de “acuerdos de asociación” que contarían con tres componentes: diálogo político, cooperación al desarrollo y, lo más importante, libre comercio recíproco. El Acuerdo UE-Mercosur, el más importante dentro de esa red, fue el primero en ser propuesto hace veinticinco años. Ha sido también el más difícil de alcanzar, tras veinte años de negociaciones formales, varias veces interrumpidas por diferencias insalvables entre las partes. La culminación de las negociaciones no supone que dicho acuerdo llegue a estar en vigor, pues está aún pendiente de la (difícil) ratificación de las partes.

En un visible contraste, en ese periodo, la UE logró firmar acuerdos de asociación, por orden cronológico, con México (1999), Chile (2002), Perú y Colombia (2010), Centroamérica (2012) —el primero entre dos grupos regionales— y Ecuador (2014), así como un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) “pos-Cotonú” con los países del Caribe (2000), y un Acuerdo de Diálogo y Cooperación con Cuba (2016), más limitado, pues no incluye, como los anteriores, un pilar del libre comercio recíproco. En algunos casos, como México y Chile, incluso se ha negociado la modernización de los acuerdos originales. En la narrativa dominante en las instituciones de la UE y en sus Estados miembros, el Acuerdo UE-Mercosur era la principal tarea pendiente en las relaciones para completar la “asociación birregional” diseñada años atrás (Sanahuja, 2015).

El año 2019 va a ser un hito importante en las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, tanto por la firma de este acuerdo, como por el hecho de que con esa firma se abre una nueva etapa en las relaciones birregionales. De hecho, en abril de ese año, la Comisión Europea y la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Federica Mogherini lanzaron una comunicación conjunta (Comisión Europea/Alta Representante, 2019) con el propósito de poner al día la estrategia de

la UE para las relaciones birregionales, pues habían transcurrido ya diez años desde la comunicación anterior (Comisión Europea, 2009).

Existe una amplia bibliografía sobre las relaciones UE-Mercosur (Estevaordal y Krivonos, 2000; Bizozero, 2001; Santander, 2002; Bouzas, 2004; Peña, 2010; Sanahuja 2007b, 2011; Gómez Arana, 2014, 2017; Cienfuegos, 2016) que ha estudiado en detalle y desde diferentes perspectivas las dificultades inherentes a la propia agenda de negociación y, en particular, las deficiencias internas de Mercosur como “unión aduanera imperfecta” en términos de libre circulación y aplicación de normas comunes; la agenda de intereses ofensivos y defensivos de ambas partes y las limitaciones de las respectivas ofertas de acceso al mercado, en ámbitos como los bienes agrícolas e industriales o la contratación pública; o el alcance de las barreras no arancelarias y las medidas de protección comercial. Estas dificultades explican la suspensión en 2004 de las negociaciones iniciadas en 1999, y una nueva suspensión temporal de las mismas en 2012, tras haberse reanudado en la Cumbre UE-América Latina y el Caribe de 2010 en Madrid. La literatura existente también analiza cómo han afectado a esas negociaciones factores como la evolución y posterior bloqueo de las negociaciones comerciales multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por razones no muy distintas, así como las estrategias adoptadas por el regionalismo latinoamericano y europeo.

Este documento de trabajo revisa nuevamente esas cuestiones y las sitúa en un marco de análisis más amplio, que la bibliografía sobre la relación entre estos dos grupos regionales no ha tratado suficientemente: los cambios que se observan en la economía política internacional, atendiendo tanto a factores de estructura como de agencia. Se parte de la premisa de que la globalización define la economía política internacional como una “estructura histórica” hegemónica, en el sentido que Robert W. Cox (1981) y Stephen Gill (Gill y Law, 1988; Gill 1995) dan a estos conceptos. En ese periodo, esa estructura histórica se ha ido transformando: partió en los años noventa de una “globalización regionalizada” en la que se enmarcaban las estrategias de la UE y Mercosur, basadas en acuerdos interregionales comerciales. Veinte años después, tanto la globalización como el regionalismo están en crisis. En ese proceso, se pueden identificar las siguientes fases:

a) *“Regionalismo abierto” e interregionalismo: los obstáculos en las agendas negociadoras.* En el momento de lanzarse las negociaciones en los años noventa, las estrategias de ambas partes parecían estar sincronizadas en lógica interregional, en torno a las visiones liberales del “regionalismo abierto” y el proceso de globalización, con una matriz de negociación basada en el modelo de acuerdo comercial “OMC-plus”. Ese tipo de acuerdos —en el ámbito del Derecho Internacional— representaban una forma de “constitucionalización” externa, de signo liberal, que constriñe las políticas nacionales de desarrollo (Gill, 1995). De esta forma, se definía un marco normativo favorable a los intereses del sector empresarial en cuanto a acceso garantizado a mercados, movilidad del capital, y protección de la inversión extranjera, que no se vería alterado por cambios de gobierno. En ese marco, los límites a la negociación se situaban en las evidentes asimetrías existentes en cuanto a la baja institucionalización y calidad regulatoria, y menor alcance de la integración económica de Mercosur en relación a la más avanzada de la UE —en particular, los obstáculos internos a la libre circulación y ausencia o debilidad de las normas comunes en Mercosur—, y las insuficiencias de las ofertas de acceso y liberalización de los mercados derivadas de los costes relativos implícitos en la estructura económica y en los actores y políticas internas de cada parte. A ello se suma la desaceleración del proceso de integración de Mercosur tras la “doble crisis” de 1998 (Brasil) y 2001 (Argentina).

b) *Divergencias normativas y atractivo de terceros mercados.* En el decenio posterior (2003-2013), un nuevo ciclo de gobiernos progresistas en Sudamérica dio lugar a políticas neodesarrollistas visiblemente desalineadas con la UE, críticas con el modelo “OMC-plus” de acuerdo comercial, considerado

“neoliberal”. Ello dio lugar a un Mercosur más social y político, como expresión de un “regionalismo posliberal”, mientras que la UE no ocultó su preferencia por el modelo liberal del “regionalismo abierto” adoptado por los países que posteriormente formaron la Alianza del Pacífico, creada en 2011 por Chile, Colombia, México y Perú, con los que tanto Estados Unidos como la UE fueron firmando acuerdos de libre comercio. Al mismo tiempo, la adhesión a la UE de países de Europa central y oriental, con un patrón productivo parecido al de Mercosur, no fue un factor favorable al acuerdo. Tampoco lo fue el auge exportador de productos primarios desde América del Sur, en respuesta a la creciente demanda de Asia y en particular de China, y el fuerte crecimiento económico que este generó redujo el atractivo tanto del mercado subregional como del europeo.

c) *Giro liberal-conservador en Mercosur y escenario de crisis de globalización.* A partir de 2014, con la finalización del ciclo de las materias primas y la llegada al poder de gobiernos liberal-conservadores en Argentina y Brasil en 2015, se volvió a adoptar una estrategia liberal de apertura externa. El final de la bonanza de los productos básicos puso de relieve las vulnerabilidades comerciales y financieras externas de la región, lo que volvió a hacer atractivos los mercados regionales y una estrategia de diversificación comercial. Sin embargo, ese giro hacia posiciones más aperturistas en Mercosur no eliminó los obstáculos presentes en etapas anteriores, debido a que el patrón comercial y de inversión existente entre ambos grupos no había experimentado cambios significativos: de ahí que la UE siguiera anclada en un marcado proteccionismo en materia agropecuaria, y que los países del Mercosur siguieran siendo renuentes a hacer concesiones en cuanto a la liberalización del comercio de servicios, de compras públicas y de reglas de propiedad intelectual, y su exigencia de que, en atención a las asimetrías de desarrollo existentes, se reconociera el trato especial y diferenciado previsto en la normativa OMC.

Sin embargo, cuando estos países anunciaron su intención de “volver al mundo” y abrazar la globalización, esta se mostró esquiva y en crisis. A la hora de atraer inversión extranjera y relanzar las negociaciones comerciales, no hubo respuesta positiva por parte de los países ricos. Aparecieron tendencias a la fragmentación del comercio internacional y, desde 2016, pulsiones proteccionistas inducidas por el ascenso de nuevos actores políticos nacionalistas y de ultraderecha que ponen en cuestión el sistema multilateral. En ese escenario desfavorable cabe distinguir dos momentos: inicialmente, América Latina enfrentó el reto de las negociaciones megaregionales del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y del Acuerdo de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés). Estos acuerdos, de haber sido firmados, habrían tenido consecuencias trascendentales para la posición de los países en desarrollo y emergentes al suponer una reafirmación del eje noratlántico frente al proceso de “desplazamiento de la riqueza” hacia la región Asia-Pacífico, y han supuesto un directo cuestionamiento de la OMC como marco negociador y regulador. En lo referido a las negociaciones UE-Mercosur, representaban un gran cambio en cuanto a los intereses en juego, y los incentivos y costes potenciales para ambas partes.

Desde 2016, sin embargo, el triunfo electoral de Donald Trump supuso el abandono de esas negociaciones megaregionales, y desde los propios países avanzados aparecieron tendencias proteccionistas, riesgo de amplias “guerras comerciales” y ruptura de las reglas comerciales multilaterales; en suma, un amplio cuestionamiento de la globalización y del multilateralismo, que apunta a una amplia crisis de la globalización. En Mercosur, la llegada a la presidencia de Jair Bolsonaro en Brasil planteó con fuerza la posibilidad de la “flexibilización” de Mercosur para convertirlo en un área de libre comercio, dejando atrás la unión aduanera, y hacer posibles negociaciones bilaterales de sus miembros. En ese escenario, un factor nuevo va a ser el temor a las tendencias proteccionistas y la posibilidad de “guerras comerciales” iniciadas por Estados Unidos. El renovado impulso que se da a las negociaciones desde 2016 tendrá un marcado tono político: se enmarca en la defensa del comercio abierto y del sistema multilateral, y puede verse como una respuesta política a esa crisis de la globalización. Esa “repoliti-

zación” de la negociación, como se indicará, ha sido un factor decisivo para explicar que en esta fase sí se alcanzara un entendimiento que antes no había sido factible.

Teniendo en cuenta estos desarrollos, este texto expone de manera sucinta el marco común de las relaciones UE-América Latina y el Caribe a partir del cual ha emergido el acuerdo con Mercosur. Luego se presenta un recorrido histórico de las negociaciones estableciendo cuatro etapas, basadas en los avatares de la negociación y en los condicionantes de la economía política internacional antes mencionados. En la primera, se discute el primer ciclo negociador iniciado en 1999 hasta la suspensión de las negociaciones en 2004. La segunda etapa analiza la fase de desinterés mutuo, de 2004 a 2010. La tercera se inicia con el relanzamiento de las negociaciones en 2010 hasta el intercambio de ofertas de 2016. La cuarta y última etapa, se centra en el periodo 2016-2019, haciendo énfasis en el nuevo escenario de crisis de globalización y en la forma en la que ese factor, junto con otro, hizo posible el acuerdo.

Regionalismo abierto e interregionalismo: las relaciones UE-Mercosur y la “asociación estratégica” euro-latinoamericana

La “asociación estratégica birregional” entre la UE y América Latina emergió en los años noventa como resultado de la importante renovación que se observa en el regionalismo y la integración regional: en ambas regiones, en el plano económico, se afirmaba el llamado “regionalismo abierto”, que mantenía la preferencia regional en cuanto al acceso a los mercados para los países socios de cada grupo, pero con una baja protección externa, para así atraer inversiones y fomentar la competitividad internacional. Al tiempo, se propuso el “nuevo regionalismo” como estrategia más amplia de cooperación e integración política regional para superar los límites del Estado-nación ante las crecientes interdependencias regionales que en distintos ámbitos —seguridad, medio ambiente, movimientos de población— planteaba el nuevo escenario de la posguerra fría y la globalización (Coleman y Underhill, 1998; Grugel y Hout, 1999; Sanahuja, 2007a).

Esta “asociación estratégica birregional” también es expresión del “interregionalismo”, un concepto que alude a las relaciones entre grupos regionales y que ha sido una de las principales modalidades de la naciente política exterior de la UE, establecida tras el Tratado de Maastricht de 1992 (Hänggi *et al.*, 2006). Según Hettne y Soderbaum (2005: 540), esa política se ordena en función de criterios de distancia y de la relevancia de los socios, con las siguientes matrices: i) la política de adhesión hacia países candidatos a ser parte de la UE; ii) la política de vecindad, con objetivos de estabilización; iii) las relaciones “estratégicas”, de tipo bilateral, reservadas a otras grandes potencias como Estados Unidos, Japón o Rusia, y para aquellos países que no entren en ninguna de las categorías anteriores, y iv) el interregionalismo, con organizaciones y grupos regionales. Esta ha sido la modalidad más usual en la actuación internacional de la UE. Como proyección de su propio modelo de integración, también ha sido la que mejor reflejaba la identidad de la Unión como actor internacional (Sanahuja, 2007b).

En ese marco, la UE lanzó en 1994 una nueva estrategia para las relaciones con América Latina. Debatida en los Consejos de Corfú (junio de 1994), Essen (diciembre de 1994) y Madrid (diciembre de 1995), se vio complementada con distintas comunicaciones de la Comisión referidas a la relación birregional y, en particular, a las relaciones UE-Mercosur (Comisión Europea, 1994, 1995, 1999). Esos documentos reconocían expresamente los intereses económicos en juego, propiciados por el visible incremento de las exportaciones y la inversión europea en América Latina, las privatizaciones realizadas en el marco de las políticas del Consenso de Washington, y el atractivo de los mercados ampliados que ofrecían los nuevos esquemas de integración surgidos en América Latina en los noventa, en

especial el Mercosur y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En particular, la UE expresó el temor a que el TLCAN, al igual que el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) pudiera situar a los inversores europeos en desventaja, e inducir un efecto de desviación de comercio que redujera la cuota de mercado europea en beneficio de Estados Unidos. Estos temores no eran infundados. Según datos de Eurostat, entre 1995 y 2000, la participación de la UE en las importaciones de América Latina y el Caribe descendió del 12,5% al 10%, y la participación de la UE en las exportaciones latinoamericanas descendió del 12,95% al 8,5% (Sanahuja, 2003: 33).

La nueva estrategia interregionalista incorporaba un diálogo político más amplio, por medio de las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno, iniciadas en Río de Janeiro en 1999; en el plano comercial, se mantenía un régimen de acceso que ampliaba el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para los países de menor desarrollo—Centroamérica y la Comunidad Andina—, y, con los más avanzados, incluido Mercosur, acuerdos de libre comercio recíproco “OMC plus”. La nueva estrategia debía mucho a la propuesta del vicepresidente de la Comisión responsable de las relaciones con América Latina, Manuel Marín, quien planteó la posibilidad de conformar una zona de libre comercio, de cooperación y transferencia de *know how* de integración durante el encuentro de cancilleres UE-Mercosur en São Paulo en 1994 (Bizzozero, 2001: 378-379). Ese hecho sería, a su vez, parte de una dinámica de “europeización” de la política española hacia y en el marco de la UE (Grugel, 2002; Sanahuja, 2012; Gómez Arana, 2014, 2017).

Esta estrategia pretendió responder a la cartografía de la integración regional de este periodo, así como a los distintos niveles de desarrollo de cada grupo regional, o de países no insertos en algún grupo, como Chile o México. Aunque sin compromisos respecto al método o el calendario, la creación de zonas de libre comercio era el objetivo principal de los acuerdos “de tercera generación” que la UE suscribió entre 1995 y 1997 con Mercosur, México y Chile (Arenal, 1997; Valladão, 2000; Sanahuja, 2000a; Lebrija y Sberro, 2002). Esa meta generó amplias expectativas en América Latina, pues por primera vez se abría la posibilidad de acceder al mercado europeo, sin el tradicional proteccionismo de la UE (Sanahuja, 2000b; Díaz Barrado y Fernández Liesa, 2000). Sin embargo, así se configuró un enfoque selectivo y un modelo de relación “de dos velocidades”, que reservaba el nuevo modelo de “asociación” y los acuerdos de mayor alcance a Mercosur, México y Chile, como “mercados emergentes” más avanzados, con mayor grado de liberalización económica, mayor atractivo para las inversiones, y mayor interés para Estados Unidos como competidor de Europa, lo que desde el primer momento suscitó el rechazo de Centroamérica y los países andinos.

El momento elegido para lanzar esa estrategia no podía ser más propicio: la ampliación al Este aún quedaba lejos, y en fechas cercanas se habían cerrado las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y se había establecido la OMC. Ello dio paso a un escenario favorable para el regionalismo y el interregionalismo, y en particular entre la UE y América Latina, a través de acuerdos de libre comercio recíproco con grupos regionales o con países concretos de la región, que incorporaron lo que posteriormente se denominó “asuntos de Singapur”: facilitación del comercio, compras públicas, política de competencia y protección de inversiones, entre otros.

Esa matriz “interregionalista”, fundamentada en el apoyo a los procesos de integración, se situó en dos niveles: en cuanto al diálogo político, con el conjunto de la región, y en el plano comercial, con grupos regionales y países específicos. Los primeros acuerdos se firmaron con México (1997) y Chile (2002)¹. Poco después, la UE tuvo que dejar atrás el modelo de “dos velocidades” inicial y proponer a los países andinos y centroamericanos sendos acuerdos de asociación que incluían también libre co-

¹ En 2016 se inició la modernización del Acuerdo UE-México y, en 2017, la del Acuerdo UE-Chile para adaptarse a las nuevas realidades de los servicios digitales y el comercio electrónico, entre otras materias (Domínguez, 2015b).

mercio recíproco, no sin una “evaluación conjunta” —en realidad, una condicionalidad previa— de sus respectivos procesos de integración. En 2010 se logró la firma del Acuerdo UE-Centroamérica. Sin embargo, ello no fue posible ante la crisis de la Comunidad Andina, suscitada por la salida de Venezuela de este bloque en 2006 y el rechazo de los nuevos gobiernos de izquierda de Bolivia y Ecuador. Esto produjo la fragmentación de las relaciones: la UE optó por firmar acuerdos bilaterales con Perú y Colombia (2010), y posteriormente (2016) con Ecuador. En el plano político, también estableció sendas “asociaciones estratégicas” con Brasil (2007) y México (2009). Así, terminó definiéndose una matriz interregionalista “híbrida” que coexistía con una matriz bilateral (Domínguez, 2015a: 17; Sanahuja, 2011: 25, 31), con una red de acuerdos de asociación bilaterales e interregionales en la que la principal ausencia sigue siendo el Acuerdo UE-Mercosur.

Primer impulso negociador tras la firma del Acuerdo Marco Interregional UE-Mercosur (2000-2004)

Poco tiempo después de que el Mercosur obtuviera personalidad jurídica internacional, tras la ratificación del Protocolo de Ouro Preto en 1995, la Comisión Europea emprendió formalmente las negociaciones al amparo del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMI) suscrito el 15 de diciembre de 1995 (Bouzas, 2004). No fue sino hasta la Cumbre de Río de Janeiro, en junio de 1999, que el AMI entró en vigor (Bizzozero, 2001, 2006). La primera reunión del Consejo de Cooperación, celebrada en Bruselas en noviembre de 1999, tuvo como objetivo diseñar la estructura, la metodología y el calendario de las futuras rondas de negociaciones.

El AMI formalizó el Comité de Negociaciones Birregionales (CBN), que desde su primera reunión en abril de 2000 ha sido la instancia en la que se han llevado a cabo las conversaciones para avanzar en los tres componentes del Acuerdo de Asociación: diálogo político, cooperación, y comercio e inversiones. A partir de ahí, y hasta la suspensión formal de las negociaciones en agosto de 2004, se desarrolló un total de 15 encuentros del CBN. En abril del 2000, se habían alcanzado acuerdos respecto al método y los objetivos de la negociación: liberalización bilateral y recíproca de bienes y servicios, conforme a las reglas de la OMC; compras gubernamentales; apertura y no discriminación de las inversiones; propiedad intelectual, política de competencia y mecanismos de solución de controversias. También se acordó la creación de tres grupos técnicos de trabajo: uno de comercio de bienes, otro sobre comercio de servicios, propiedad intelectual y de medidas para el fomento de un entorno de inversiones abierto y no discriminatorio, y uno de compras públicas, competencia y solución de controversias.

Este proceso negociador se enfrentó pronto a sus límites intrínsecos, visibles en las limitaciones de las ofertas de las partes, y a un escenario externo adverso. Desde finales de los noventa aparecen fuerzas contrarias a la apertura comercial en algunos Estados miembros, principalmente de la UE, y en el momento de celebrarse la Cumbre de Río de Janeiro, la propia UE se había distanciado de la estrategia trazada en 1994. La negociación UE-Mercosur fue la más afectada. El acuerdo con ese grupo regional encontró una tenaz oposición de algunos Estados miembros, en especial de Francia (Konold, 2010; Gómez Arana, 2017: 157). Ello se debía a que afectaría, por parte europea, a productos agrarios “sensibles” y podía suponer costes elevados para la Política Agraria Común (PAC) (Comisión Europea, 1998; Parlamento Europeo, 1999). El mandato de negociación con Mercosur se aprobó *in extremis* una semana antes de la Cumbre de Río de 1999, después de tres años de bloqueo en la Comisión, el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) y el Consejo, para evitar el descrédito que supondría presentarse en esa reunión con las manos vacías. Ese mandato, además, posponía las negociaciones arancelarias hasta 2001 y las condicionaba a lo que se acordara en el marco multilateral de la OMC, que desde el 2000 anunciaba el inicio de lo que después sería la nueva Ronda de Doha (Cienfuegos, 2002:

735). Ese vínculo expreso con las negociaciones de la OMC fue una clave de esta etapa y contribuye a explicar su fracaso (Gómez Arana, 2017: 157).

Las negociaciones arancelarias, que efectivamente comenzaron a mediados de 2001 con la presentación de las propuestas de negociación de ambas partes, terminaron estancadas ante los desacuerdos respecto a su alcance. Mercosur, y en especial Brasil, se resistió a una rápida liberalización del sector manufacturero, y la propuesta arancelaria de la UE —pese a ser muy amplia en casi todos los sectores—, se limitaba a ofrecer contingentes arancelarios preferenciales en los productos más “sensibles” de la PAC (cereales, vacuno, azúcar y lácteos), y reclamaba además acuerdos específicos para el sector vinícola. Para valorar estas dificultades, hay que recordar que los perfiles arancelarios de ambos bloques son muy asimétricos y que, en contraste con Mercosur, Chile y sobre todo México exportan a la UE menos productos agrarios “sensibles”, lo que en estos dos casos facilitó la negociación (Estevaordal y Krivonos, 2000). Además, en el caso de México, se optó por excluir algunos de esos productos en una “lista negativa” —la denominada “lista de espera”— y, en el acuerdo con Chile, se establecieron contingentes arancelarios y periodos transitorios más prolongados.

Finalmente, la crisis brasileña de 1998 y la posterior crisis argentina de 2001 significaron la ruptura unilateral o “perforación” del arancel externo común en diversos rubros, y dieron inicio a una fase de estancamiento de Mercosur que, incapaz de establecer un territorio aduanero común, enfrió el entusiasmo de los actores externos (Santander, 2002). A partir de entonces, desde las instituciones de la UE se ha reiterado que la profundización del Mercosur es prerequisite esencial para establecer un Acuerdo de Asociación, ya que este grupo, pese a sus evidentes avances, es una unión aduanera imperfecta que también presenta serias deficiencias en cuanto a convergencia macroeconómica, aproximación de legislaciones, desarrollo de políticas comunes, implementación de las decisiones y resolución de diferencias.

El resultado es que el bloque sudamericano, pese a ser el grupo con más vínculos políticos y económicos con Europa, siguió sin tener Acuerdo de Asociación, y la UE dio prioridad a México y Chile, los países más alejados del ideal integracionista. Ambos, al firmar acuerdos de libre comercio con Washington, se sumaron al proyecto hemisférico de libre comercio del ALCA, cuyo fracaso a partir de 2005 fue protagonizado precisamente por los gobiernos progresistas de Mercosur. En ese momento la estrategia de la UE puede definirse como “reactiva” frente al proyecto del ALCA y los acuerdos de libre comercio que, como el TLCAN o el acordado con Chile en diciembre de 2002, fueron parte de ese proyecto hemisférico. El factor clave para la UE parece haber sido el temor a ser desplazada del mercado latinoamericano. Este hecho tuvo efectos contradictorios: desde las instituciones de la UE se sostuvo que el Acuerdo con Mercosur debía ser un estímulo para el fortalecimiento de ese bloque regional. Sin embargo, las dificultades de la negociación y los casos de Chile y México —y después de Perú y Colombia— parecían sugerir que firmar un acuerdo por separado con Estados Unidos, descartando la opción interregional, era el mejor acicate para llevar a la UE a la mesa de negociación. Así lo plantearon en distintos momentos algunos actores empresariales y políticos de oposición en Brasil, alegando que un acuerdo comercial UE-Brasil podría ser un sustituto del Acuerdo UE-Mercosur, debido al peso de Brasil en el comercio entre ambos bloques; o en Uruguay, un país con escasa industria que proteger, aunque en este último caso también respondía a la necesidad de hacerse oír frente a los principales socios de Mercosur.

Hay que recordar que, en 1999, la UE ya se había decantado por el inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales de la OMC, que tras algunas dilaciones comenzó en noviembre de 2001 en Doha, y en cuya ambiciosa agenda inicial se planteaban metas de liberalización próximas a las que pretendía la negociación interregional UE-Mercosur. En esa apuesta multilateral, junto con los Estados miem-

bros y el Consejo, tuvo influencia la nueva Comisión Prodi (1999-2005), menos proclive a fortalecer los vínculos con América Latina que las anteriores comisiones Delors y Santer. Como se ha indicado, esto suponía subordinar las relaciones con América Latina a lo acordado en la OMC, donde la UE y América Latina se han situado a menudo en posiciones enfrentadas. Así se hizo de manera expresa en el mandato de negociación con Mercosur, aprobado por el Consejo de la UE. En el cálculo inicial, las ventajas que Mercosur podía obtener en las negociaciones multilaterales frente al proteccionismo agrario de la UE parecían ser mayores que las que pudieran alcanzarse en la negociación interregional, lo que también desalentó la negociación por ese lado.

Como es sabido, el fracaso de la Ronda de Doha en la cumbre ministerial de Cancún en agosto de 2003 fue el preludio de la suspensión de las negociaciones UE-Mercosur en 2004, y por razones parecidas: los límites definidos de antemano en la “reforma Fischler” de la PAC de junio de 2003 —al igual que la *Farm Bill* de Estados Unidos en 2002— impedían cumplir con los compromisos de Doha respecto a una amplia liberalización agropecuaria. La UE, como Estados Unidos, quedó así sin margen para hacer concesiones significativas en ese rubro, y no renunció a las onerosas exigencias que hacía a los países en desarrollo en materia de acceso a los mercados de bienes industriales y de contratación pública, de protección de inversiones y derechos de propiedad intelectual, y de facilitación del comercio. Los países en desarrollo —organizados en la OMC en el llamado G-22 frente al proteccionismo agrario de la UE y Estados Unidos— hicieron suyo el lema “Más vale que no haya acuerdo antes que tener un mal acuerdo”; ese argumento también sobrevoló la suspensión de las negociaciones UE-Mercosur, y la negativa de Brasil o Argentina a aceptar la propuesta del ALCA en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata de 2005, pocos meses después del fracaso de Cancún.

El desalineamiento político e ideológico con la UE y con la visión liberal dominante de la globalización debe verse como expresión del nuevo ciclo de gobiernos progresistas que se afirmó en Sudamérica a mediados del primer decenio de 2000, que adoptan discursos y políticas económicas y de integración “posliberales” de corte neodesarrollista, dejando atrás el modelo del “regionalismo abierto”. Las nuevas estrategias regionalistas apostaron por un Mercosur más social y político, y por la constitución de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), un instrumento que dejaba al margen la integración económica clásica y se configuraba como herramienta para ampliar la autonomía en política exterior de los países miembros (Sanahuja, 2017b: 105). Mientras tanto, la UE no ocultó sus preferencias por el modelo liberal del “regionalismo abierto” adoptado por los países que posteriormente formaron la Alianza del Pacífico, con los que tanto Estados Unidos como la UE fueron firmando acuerdos de libre comercio. Al mismo tiempo, el auge exportador de productos primarios, en respuesta al aumento de la demanda de Asia y en particular de China, y el fuerte crecimiento económico que este generó redujo ante esos gobiernos el atractivo tanto del mercado regional como del europeo, y desalentó el propio proceso de integración de Mercosur y las negociaciones con la UE.

Suspensión de las negociaciones y desinterés mutuo: 2004-2010

El fuerte desencuentro entre ambos bloques —tanto por razones ideológicas como por la negativa a realizar concesiones significativas en torno a las ofertas de negociación iniciales entre ambos bloques— supuso un periodo de seis años sin negociaciones, aunque se mantuvieron los encuentros de nivel ministerial que ratificaron el interés mutuo en su reapertura (Domínguez, 2015a: 126; Cienfuegos, 2016: 241). En ese periodo, la relación UE-Mercosur se limitó al diálogo político y a la cooperación al desarrollo. En 2007, con el impulso del entonces presidente de la Comisión, Durão Barroso, la UE y Brasil establecieron una “asociación estratégica” bilateral a raíz del creciente activismo internacional de la política exterior del entonces presidente Lula da Silva, en lo que se interpretó de manera apresu-

rada y errada como un viraje europeo hacia el bilateralismo (Sanahuja, 2011: 31), aunque ello nunca cuestionó el marco interregional de las negociaciones comerciales UE-Mercosur.

El fracaso de la Ronda de Doha, la crisis financiera internacional de 2008, el ascenso económico de Asia, especialmente de China, y la ampliación de la UE con nuevos miembros en Europa central y oriental, con países con un sector agropecuario de gran tamaño y poco competitivo, posicionaban a la UE y América Latina ante un escenario en el que el interés mutuo parecía disminuir. La parálisis en el plano multilateral tuvo consecuencias en las conversaciones birregionales, ya que implicaba no atender el reclamo histórico de los países del Mercosur sobre el proteccionismo de la UE. Además, ambas regiones experimentaron cambios políticos, hacia gobiernos de izquierda en América Latina y de derecha en la UE, y de redefinición o, incluso, de indefinición de sus respectivos proyectos de integración y de su posición en un sistema internacional caracterizado por cambios profundos en la distribución del poder.

En América Latina, el voto popular inauguró un ciclo político de gobiernos progresistas, en parte expresión del rechazo a las reformas neoliberales y a los costes de las políticas de ajuste del periodo de recesión económica de 1998 a 2002, que la CEPAL denominó el “lustró perdido” en alusión a la “década perdida” de los ochenta, pues el retroceso del ingreso per cápita promedio de la región de ambos periodos fue similar. Los nuevos gobiernos, como se indicó, adoptaron políticas neodesarrollistas orientadas a enfrentar la pobreza y la desigualdad. La región también redefinió las cartografías y las agendas de la integración regional para responder al agotamiento del “regionalismo abierto”. Se conformaron nuevas agendas de integración “posliberales” que hicieron hincapié en la dimensión política, de seguridad y de defensa, a la coordinación de políticas de energía o infraestructura, a las asimetrías, y en general a cuestiones no comerciales. En ese marco, se impulsó la cooperación Sur-Sur en campos como la infraestructura, la energía, las comunicaciones, la educación, la salud, y la ciencia y la tecnología. Ese regionalismo posliberal cristalizó en proyectos como la Alternativa Bolivariana de las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA) y la UNASUR, que la UE nunca consideró dentro de su estrategia interregionalista que siguió apegada a los esquemas de la etapa anterior (Sanahuja, 2017b). Brasil, por último, también mantuvo una política exterior más asertiva, con aspiraciones de liderazgo global, en el seno de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), y junto a otros países en desarrollo mantuvo una posición contraria a un acuerdo en la OMC que se consideraba desequilibrado y contrario a sus intereses.

Obstáculos tradicionales y nuevos riesgos del megaregionalismo (2010-2016)

En mayo de 2010, con un fuerte impulso político de las presidencias argentina y española de la VI Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid, se decidió formalmente reanudar las negociaciones comerciales, de nuevo a través del CNB, en un ciclo que se extendió hasta 2012. Varios factores explican esta decisión: en primer lugar, a pesar de que persistían obstáculos muy similares en cuanto a la agenda de negociación, el bloqueo de las negociaciones de la OMC invitó a explorar de nuevo las vías interregionales. En segundo lugar, la crisis económica global iniciada en 2008 y el retroceso del comercio y la inversión alentaron estrategias de apertura y búsqueda de nuevos mercados, en particular para la UE. Ello planteó una situación de menor asimetría entre las partes, entre una UE sumida en la recesión y un Mercosur que mostró mayor resiliencia al embate inicial de la crisis, y posteriormente una envidiable recuperación y buenos indicadores macroeconómicos, con saldos positivos en la balanza comercial y las reservas de divisas impulsados por la demanda asiática de bienes primarios. En tercer lugar, hay que mencionar el avance económico de China, que comenzó a ser considerada una amenaza para la posición europea en la región, en ámbitos como las exportaciones y las inversiones en sectores industriales y, en

particular, en el automotor, y la aparición de contratistas chinos en licitaciones de grandes infraestructuras, de compras públicas, y en las concesiones mineras. Entre 2001 y 2017, la participación de China en el comercio exterior de Mercosur pasó del 5% a algo más del 17%, y la de Estados Unidos descendió del 20% al 12,5%, mientras que China, que en 2001 era un socio marginal con solo el 4% del comercio exterior de Mercosur, en 2017 había llegado al 18%, con lo que destronó a la UE del primer lugar como socio externo (Stratfor, 2018: 3-4).

Por otro lado, en 2016, Mercosur representó solo el 2,5% del comercio exterior de la UE, y como grupo se clasifica como el noveno socio comercial de la UE. El comercio entre Mercosur y la UE aumentó de 68.900 millones de euros en 2006 a 111.600 millones en 2012, pero disminuyó en los años posteriores hasta situarse en 84.900 millones en 2016. Los intercambios siguen respondiendo a un patrón Norte-Sur tradicional: la UE importa de Mercosur productos agrícolas y materias primas, ya que estos productos representan en torno al 70% de las importaciones de ese grupo, mientras que el 85% de las importaciones europeas que adquiere Mercosur son manufacturas, productos químicos y farmacéuticos. La persistencia de estas asimetrías comerciales ayuda a entender que los obstáculos a la negociación tampoco hayan experimentado grandes cambios (European Commission, 2017).

La UE, sin embargo, es el mayor inversor extranjero en Mercosur: más del 5% del *stock* de la Inversión Extranjera Directa (IED) total de la UE se ha dirigido a este grupo; en 2000 ya suponía unos 130.000 millones de euros, y, en 2014, había aumentado a 387.000 millones de euros. Las empresas del Mercosur, sobre todo las originarias de Brasil, también han invertido sustancialmente en Europa, con un total de unos 115.000 millones de euros en ese año.

A pesar de ese nuevo impulso político, no había variado la fractura interna en la UE respecto al proteccionismo agropecuario. La coalición “agrícola-ganadera”, liderada por Francia y con países como Austria, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo o Polonia, junto a organizaciones de ese sector productivo, volvieron a cuestionar la reanudación de las negociaciones, frente a un bloque “liberal” integrado, entre otros países, por Alemania, Reino Unido y, de manera más matizada, por España (Gómez Arana, 2017: 185). En el seno de Mercosur, pese al apoyo formal de Argentina, este país asumió las posiciones más proteccionistas del grupo, que afectaban tanto a exportadores europeos como a sus mismos socios.

La reanudación de las negociaciones en julio de 2010 partió de algunos acuerdos alcanzados en la fase anterior, aunque se planteó la necesidad de presentar nuevas ofertas de negociación, y se establecieron grupos de trabajo para los mercados de bienes, reglas de origen, derechos de propiedad intelectual, solución de controversias, defensa comercial, política de competencia, aduanas, facilitación de comercio, servicios, e inversiones y compras gubernamentales (Makuc, Duhalde y Rozemberg, 2015: 40). En las rondas sucesivas hubo avances respecto a lo alcanzado en 2004, pero siguió habiendo desacuerdos sustanciales respecto a las concesiones a realizar y el alcance de las normas a establecer, frente a los cuales el impulso político de la presidencia española de la UE y los factores antes citados no pudieron imponerse (Gómez Arana, 2014).

Como en la fase anterior, la UE reclamó el reconocimiento de las indicaciones geográficas para un buen número de productos agroalimentarios, normas muy exigentes de protección de la propiedad intelectual y de las inversiones, la supresión de las licencias de importación, y la apertura de los mercados de contratación pública de Mercosur. Cabe señalar que, en la primera fase de las negociaciones, la UE estaba integrada por 15 Estados miembros, pero en 2010 eran ya 27, lo que amplió la coalición proteccionista europea e hizo más difíciles las concesiones en el ámbito agropecuario (Gómez Arana, 2014: 157). En una lógica defensiva, se ofrecían contingentes arancelarios limitados para productos agropecuarios

de Mercosur (carne vacuna, cereales), que este grupo consideró muy limitados. El Mercosur también reclamó que se reconociese la existencia de asimetrías de desarrollo relativo entre ambas partes, y solicitó recibir un Trato Especial y Diferenciado (TED), al amparo de las normas de la OMC.

Las dinámicas internas de Mercosur también plantearon dificultades. En la Cumbre de Mercosur en San Juan, en agosto de 2010, se aprobó el Código Aduanero de este grupo; se logró, tras varios años de bloqueo, un acuerdo sobre la supresión del doble cobro de arancel, con un cronograma gradual a aplicar entre 2012 y 2019, y se acordó un sistema de ingresos del arancel externo común, con un mecanismo de compensación para Paraguay, en cuanto país sin litoral. Mercosur se constituiría así, por fin, como territorio aduanero común, lo que era una condición necesaria para la firma de un acuerdo interregional con la UE. Como han señalado los propios negociadores, la reapertura de la negociación con la UE fue un factor decisivo para que se superasen las diferencias que habían gravitado sobre estas cuestiones (Peña, 2010). Sin embargo, esos ambiciosos objetivos solo se materializaron parcialmente años después. En este periodo también se observaron diferencias marcadas entre la posición de Argentina, mucho más proteccionista y reacia a la negociación, y la de los otros miembros de Mercosur (Messerlin, 2013). En la Cumbre del Mercosur de 2012 en Mendoza, como sanción por la destitución del presidente Lugo, se decidió la suspensión de Paraguay como Estado parte. Este hecho permitió la plena incorporación de Venezuela, desde 2006 vetada por Paraguay, lo que se convirtió en un factor de inestabilidad, aunque este país no participó en las negociaciones con la UE.

Tras la ronda de negociaciones de 2013, el intercambio de ofertas previsto para ese año fue aplazado por la UE para 2014. En paralelo, el Mercosur avanzó en la concreción de sus ofertas nacionales, que fueron presentadas como oferta única en la Cumbre del Mercosur de Caracas del mes de julio de ese año. En noviembre, la UE comunicó que aún no había definido su propia oferta. En junio de 2015, ambas partes acordaron que el intercambio de ofertas se llevaría a cabo antes de terminar ese año, si bien no se produjo hasta mayo de 2016.

El pesimismo generalizado sobre las negociaciones de la OMC, bloqueadas desde 2003, y la “graduación” de los países miembros del Mercosur en el nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE, en vigor en 2014, que empeoraba el acceso al mercado europeo, tampoco fueron incentivos suficientes para avanzar en las negociaciones (Inama, 2018). Tampoco contribuyó a su éxito el nuevo rumbo que adoptó la UE en su política comercial global y, en particular, su apuesta por el megarregionalismo y, con ello, por una “globalización regionalizada” mediante clubes comerciales cerrados (Peña, 2014), que podrían entrañar costes elevados al fragmentar el comercio mundial, y generar efectos discriminatorios para terceros.

En 2013, la UE inició formalmente las negociaciones con Estados Unidos para la firma del TTIP. En paralelo, desde 2008 se negociaba el TPP. Ninguno de los dos fue firmado a causa de la retirada de Estados Unidos. El TTIP quedó abandonado, y el TPP, sin Estados Unidos, dio lugar al acuerdo comercial hoy llamado Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPP-11). Pero ambos suponían importantes riesgos para los países latinoamericanos en cuanto a desviación de comercio e inversión. Sus efectos variarían en función de la estructura económica y las estrategias comerciales de cada país (BID-INTAL, 2013), aunque a largo plazo afectaría negativamente a toda la región (Felbermayr *et al.*, 2013, 2014; Freytag *et al.*, 2014; Manrique y Lerch, 2015; Schmieg, 2015). Pero más relevante es el hecho de que estas negociaciones debilitaban el sistema multilateral de comercio y la OMC, y ponían en cuestión su sistema de solución de controversias, que ha respondido relativamente bien a las demandas de los países en desarrollo. Trasladaban fuera del marco multilateral la definición de normas en materias como las ambientales y laborales, los derechos digitales y datos, o la solución de diferencias entre corporaciones y Estados, que definirían estándares más exigentes para América Latina (Rosales *et al.*, 2013; Peña, 2014). Por todo ello, el TPP y el TTIP reflejaban objetivos más allá del co-

mercio, con claras implicaciones geopolíticas. Podrían verse como una respuesta estratégica de Estados Unidos y la UE al ascenso de los principales países emergentes, a los que se excluyó de estas negociaciones (Falk y Unmüßig, 2014; Dieter, 2014; *The Economist*, 2015). El TTIP, en suma, actualizaba el tradicional alineamiento de Estados Unidos y la UE como *rule-makers*, ahora desde fuera de la OMC, ante el hecho de que las economías emergentes habían adquirido poder de veto en esta organización. De haberse firmado, los emergentes se enfrentarían al riesgo de quedar marginados respecto de estos nuevos agrupamientos megarregionales.

La etapa final de la negociación (2016-2019): giro liberal-conservador y crisis de la globalización

La nueva etapa negociadora se inicia con el intercambio de ofertas de acceso al mercado de mayo de 2016, el primero desde 2004, que implicó 28 rondas negociadoras, además de otros encuentros de carácter técnico, hasta su cierre con éxito en una ronda final el 28 de junio de 2019. En un momento inicial se fijó como fecha límite diciembre de 2017, coincidiendo con la Cumbre de la OMC que se realizaría en Buenos Aires, para aprovechar la “ventana de oportunidad” que se suponía abierta hasta las elecciones presidenciales en Brasil. Sin embargo, ese primer *deadline*, cargado de simbolismo, no fue incentivo suficiente para que las partes pudieran superar los obstáculos tradicionales en la negociación. Tras el fracaso de la Cumbre de la OMC en Buenos Aires (diciembre de 2017) y la imposibilidad de alcanzar el Acuerdo UE-Mercosur en esa fecha, el presidente argentino Mauricio Macri realizó en enero de 2018 una visita oficial a su homólogo francés Emmanuel Macron. Se trataba de zanjar las diferencias y aprovechar los meses restantes hasta la celebración de las elecciones de octubre de 2018 en Brasil, con miras a lograr un acuerdo antes de la reunión del G-20 en Buenos Aires en diciembre de ese año. En el encuentro, sin embargo, quedó claro el rechazo de Francia a avanzar en las negociaciones si se traspasaban sus “líneas rojas” (*El País*, 2018).

En junio de 2018, en Montevideo, las partes alcanzaron un entendimiento sobre los pilares de diálogo político y de cooperación, pero el cierre del capítulo comercial aún estaba lejos. La tradicional coalición agrícola-ganadera de la UE, liderada por Francia, y secundada por países como Irlanda o Polonia, se pronunció reiteradamente en contra de la apertura agrícola. Alemania, por su parte, exigió a Bruselas la mejora de los términos de acceso al mercado de los vehículos y de otros bienes industriales. Por su parte, la Confederación Europea de Sindicatos y las centrales sindicales del Cono Sur también expresaron su rechazo a la apertura comercial recíproca invocando las asimetrías de desarrollo y los costes de ajuste previsibles en materia productiva y de empleo (Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas, 2018). La Unión Industrial Argentina, la Confederación Nacional de Industria de Brasil, la Unión Industrial Paraguaya y la Cámara de Industrias del Uruguay, reunidas en el Consejo Industrial del Mercosur, realizaron una inusual declaración en contra del acuerdo, en la que se reclamó que se incluyera una “cláusula de desarrollo industrial”, el otorgamiento de un “trato especial y diferenciado”, el rechazo a la extensión de las patentes y a la protección de los datos de prueba, y la fijación de un límite a la protección bajo indicaciones geográficas que solicitaba la UE (Consejo Industrial del Mercosur, 2018).

Todo ello mostraba que, a pesar del discurso de apoyo a la apertura y la globalización, en las dos décadas de negociación el patrón de comercio clásico Norte-Sur que caracteriza a los intercambios UE-Mercosur no había cambiado mucho, y ninguna de las dos partes había logrado penetrar en sectores en los que tienen menos presencia (Cienfuegos, 2016: 231). Así, en 2016, la negociación había partido con un intercambio de ofertas que reflejaba la tradicional agenda de intereses ofensivos y defensivos de ambas partes: en cuanto a bienes, Mercosur señaló que la UE no había mejorado significativamente

su oferta de acceso para los productos agropecuarios. La UE ofreció un contingente arancelario anual para las importaciones de carne vacuna de 99.000 toneladas que el Mercosur consideró insuficiente, y reclamó el acceso libre de aranceles. Para el azúcar proveniente del Mercosur, se previó una cuota o contingente arancelario de 150.000 toneladas anuales que Mercosur tampoco consideró adecuado. La UE, por su parte, exigió que Mercosur aumentara la cobertura del acuerdo hasta el 90% de los rubros arancelarios, incluidos los productos lácteos procesados y los vinos, en los cuales la UE tiene una oferta muy competitiva de productos de alto valor agregado. Sobre las indicaciones geográficas, Mercosur también era renuente a aceptar las elevadas exigencias de la UE (Bianco, 2018: 123-124). La UE también reclamó a Mercosur que los calendarios de desgravación arancelaria fueran de un máximo de 10 años. El Mercosur planteó su agenda defensiva en bienes industriales, muy protegidos, y compras públicas. También se registraron diferencias en el sector automotor (autos y componentes), que está fuera del arancel externo común del Mercosur, regulado por un complejo conglomerado de acuerdos bilaterales, en particular entre Argentina y Brasil, que tienen la mayor producción y cuentan con importantes cadenas regionales de suministro. Mercosur solicitó un aumento del periodo de transición para la importación de vehículos y autopartes europeos, de hasta 15 años, frente a la propuesta inicial de 10 años. En cuanto a servicios, Mercosur solicitó la incorporación de una cláusula de “trato nacional”, para brindar las mismas condiciones a las empresas de servicios europeas y a las propias. Finalmente, en cuanto a derechos de propiedad intelectual, Mercosur se resistía a aceptar las exigencias de la UE, que reclamó un régimen más estricto y periodos más largos de protección para los medicamentos y los productos agroquímicos.

Si solo se atiende a estos 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. Son varios los factores que explicarían la aceleración de las negociaciones desde 2018, y que pudieran cerrarse con éxito en junio de 2019: en primer lugar, como se indicó, deben buscarse en los cambios en la economía política internacional. En particular, en un contexto externo más adverso de crisis de globalización, marcado por el cuestionamiento de las instituciones y normas multilaterales y del orden liberal internacional por parte de Estados Unidos, y de otras fuerzas y actores nacionalistas y de ultraderecha en ascenso, también al interior de la UE, que alentó una “convergencia defensiva” entre la UE y Mercosur para asegurarse acceso recíproco a sus mercados. En segundo lugar, la repolitización de las negociaciones comerciales, que ante ese escenario adquieren importantes implicaciones normativas, políticas e incluso geopolíticas: la negociación UE-Mercosur pasa a ser vista como una coalición de defensa del orden liberal internacional, más allá de su significado comercial, y su culminación, como oportunidad para que los actores en juego asuman un rol normativo, apelando a valores, lanzando una potente señal política frente al ascenso del nacionalismo económico. En ese marco, como se indicará, ha sido relevante la sintonía política de los gobiernos de Mercosur y de la UE, y el liderazgo, en particular, de algunos de ellos. En tercer lugar, en relación con los dos factores ya mencionados, incide el factor tiempo: la finalización del mandato de las instituciones europeas —Comisión y Parlamento— y en particular de la Comisión Juncker en octubre de 2019, y las elecciones en Argentina de ese mismo mes, podrían dar paso a actores políticos más reacios al libre comercio. Finalmente, en cuarto lugar, más como consecuencia que como factor causal, puede mencionarse el propio proceso negociador: en algunos capítulos clave, finalmente, se han realizado concesiones significativas por ambas partes, lo que hizo factible la concreción del acuerdo. A continuación, se detallará brevemente cómo han operado estos factores.

El primero de ellos, la crisis y el retroceso de globalización, sería el más importante, ya que altera radicalmente los cálculos y expectativas de las partes. El desafío del megarregionalismo, que definió el escenario de la negociación hasta 2016, tuvo un recorrido muy corto. Pero desde ese año, el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos, la potencial salida del Reino Unido de la UE tras el referéndum del

Brexit y el ascenso de la ultraderecha en muchos lugares han supuesto el abandono de esas negociaciones megarregionales, y, más allá de ello, expresan un amplio proceso de contestación social a las normas, las instituciones, las ideologías y las elites sobre las que se ha sustentado el proceso de globalización, tanto en el plano multilateral como regional, como expresión contemporánea del orden internacional liberal. A corto plazo aparecen, en particular, visibles tendencias proteccionistas y un amplio cuestionamiento de la globalización y del multilateralismo. A largo plazo, como se señaló, esos procesos deben entenderse como manifestaciones de una amplia crisis de la globalización, entendida como estructura histórica hegemónica (Sanahuja, 2017b).

Además del abandono del TTIP y el rechazo a la ratificación del TPP, sustituido por un acuerdo de menor alcance, la elección de Trump ha dado lugar a la revisión, desde posiciones de fuerza, de los tratados comerciales bilaterales vigentes. Así ha ocurrido con el TLCAN, sustituido por un nuevo tratado, el denominado Acuerdo entre Estados Unidos, México y Canadá (T-MEC) más cerrado, al aumentar las exigencias en cuanto a normas de origen. Desde 2018, 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, y ponen en peligro los procesos productivos basados en las cadenas globales de valor que han vertebrado la globalización en su dimensión económica. China, más allá de su discurso favorable al libre comercio, también vira hacia un modelo de crecimiento más centrado en su mercado interno. En la UE también ha aumentado la contestación social y política al libre comercio: así lo indican las dificultades para la ratificación del Acuerdo Integral de Economía y Comercio con Canadá (CETA, por sus siglas en inglés) y el rechazo al TTIP por parte de los gobiernos de Francia y Alemania. Estos últimos también comenzaron a mirar con recelo el Acuerdo UE-Mercosur, entre otros, en respuesta a demandas de un electorado cada vez más crítico con el libre comercio y sus efectos sociales.

Frente a este escenario, se ha producido un cambio radical respecto a lo ocurrido en los veinte años anteriores, en los que Mercosur hizo suyo el lema “Más vale que no haya acuerdo antes que tener un mal acuerdo” adoptado por los países en desarrollo frente a las exigencias de los países ricos en la conferencia ministerial de la OMC en Cancún. Por parte de la UE, como subraya Alicia García-Herrero (2019), aumentó la preocupación ante el escenario catastrófico, y cada vez más probable, de un mundo sin árbitro ni reglas comerciales cuando, a finales de 2019, deje de actuar el órgano de resolución de diferencias de la OMC, al negarse la administración Trump a nombrar a los jueces que le corresponden sin que haya posibilidades de reforma de esta organización antes de que se cierre ese plazo. Frente a ese abismo, ambas partes han aceptado que mantenerse en sus posiciones, de no llegar a un acuerdo, era peor que firmarlo, aunque ello significara concesiones dolorosas (Zelicovich, 2019). Lo que se ha asumido, en suma, es que una situación de no-acuerdo sería manifiestamente peor ante el nuevo escenario de retroceso y crisis de la globalización.

El segundo factor es la repolitización de las negociaciones por parte de los actores en juego. Ante ese escenario de crisis de globalización, las negociaciones comerciales internacionales trascienden su papel regulatorio y, tanto en el discurso como en la práctica, pasan a ser una herramienta política para la defensa de los mercados abiertos, de las reglas comerciales multilaterales, y de los valores y las instituciones del orden liberal internacional. Las negociaciones son así una muestra de las pretensiones europeas —quizá no tanto de Mercosur— de erigirse como “actor normativo” frente al actual Estados Unidos, e impulsar o liderar nuevas coaliciones en favor del orden liberal y la globalización. No obstante, en ese empeño no pueden obviar los límites que, por un lado, imponen la estructura de sus economías y los actores y las dinámicas políticas nacionales que, más allá de vaivenes ideológicos, siguen condicionando sus intereses defensivos y ofensivos en las negociaciones. En ese contexto, cabe destacar que el impulso otorgado por ambas partes a las negociaciones comerciales desde 2016 respondió

a dos factores. Por un lado, a la renovada sintonía política, resultado del giro liberal-conservador en América del Sur y del aperturismo europeo tras la victoria electoral de Emmanuel Macron en Francia, y la reelección de Angela Merkel en Alemania. Y por otro, a los temores suscitados por acontecimientos como el *Brexit*, el ascenso de la extrema derecha en los Estados miembros, el proteccionismo rampante en Estados Unidos y el ocaso de las negociaciones megaregionales. Ante estos hechos, ambas partes situaron el Acuerdo UE-Mercosur dentro de un discurso marcadamente político de defensa de los valores y las instituciones del orden liberal internacional, y de respuesta ante su cuestionamiento por parte del nacionalismo extremo y la ultraderecha.

En Mercosur, ese acercamiento respondió al viraje hacia la derecha de la mayoría de sus Estados miembros, iniciado a finales de 2015 con la victoria electoral de Mauricio Macri en Argentina y, posteriormente, en agosto de 2016, con la llegada al poder de Michel Temer, tras la destitución de Dilma Rousseff en Brasil. El marcado presidencialismo que caracteriza al Mercosur ha sido un factor relevante, pues los nuevos gobiernos liberal-conservadores adoptaron 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 y las orientaciones dominantes en el sistema multilateral, y, en su propia retórica, deseosas de “volver al mundo” y “abrazar la globalización”. Ese giro significó, en particular, el retorno a un Mercosur “comercial” alejado del enfoque social y político del “regionalismo posliberal” del anterior ciclo de gobiernos progresistas.

Desde 2016, ante los vaivenes del *Brexit* y la elección de Donald Trump, las instituciones de la UE han reaccionado con una posición más enérgica en defensa de la globalización y el orden liberal internacional. En mayo de 2017, la Comisión aprobó el importante *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, que, frente al nacionalismo imperante, aboga por una globalización gobernada a partir de reglas equilibradas y un multilateralismo eficaz. En junio de ese año, se aprobó el nuevo *Consenso Europeo sobre Desarrollo* (Consejo de la Unión Europea, 2017), que compromete a la UE con las metas globales de desarrollo de la Agenda 2030. La UE y otros actores, como China, han mantenido esas posiciones en las reuniones del G-20 tratando de contener a Estados Unidos, especialmente en cuanto a cambio climático y gobernanza de la globalización. En vísperas de la Cumbre del G-20 de Hamburgo, la UE anunció un acuerdo de libre comercio con Japón, apenas esbozado, pero que lanzaba una potente señal política frente a Estados Unidos. El discurso que ha justificado el CETA, los acuerdos con Japón y con Singapur, y la negociación UE-Mercosur también son la expresión de una marcada “repolitización” de las negociaciones comerciales frente a la amenaza nacionalista y proteccionista. Aunque las dificultades de la agenda negociadora no hicieron posible su cierre en diciembre de 2017, como se previó inicialmente, esa expectativa indicaba una mayor disposición de las partes a hacer concesiones y/o alcanzar un acuerdo, aunque fuera más modesto y no llegara al óptimo de liberalización de los exigentes y tecnocráticos estándares de la dirección de comercio de la Comisión Europea o de la OMC (Flores, 2013; Peña, 2014).

En ese proceso de repolitización de las negociaciones, es importante destacar el papel de algunos gobiernos en cuanto factores de agencia. La última fase de la negociación ha estado marcada por el liderazgo de Argentina por el lado de Mercosur. La llegada de Macri a la presidencia supuso una intensa actividad diplomática, con visitas a Europa en julio de 2016 —y nuevamente en febrero de 2017—, donde se reunió con el presidente francés, la canciller alemana y el presidente del gobierno español. Ese impulso contribuyó a que los ministros de relaciones exteriores del Mercosur pudieran acordar una estrategia común para las negociaciones con la UE el 9 de marzo de 2017. Brasil, por el contrario, ha renunciado a ejercer el rol de liderazgo que caracterizó las etapas anteriores. La política exterior del gobierno de Jair Bolsonaro, en particular, ha estado dominada por la ambigüedad, cuando no por tensiones y contradicciones, entre los sectores más ideologizados y reaccionarios (los “cruzados”),

abiertamente antiglobalistas; los neoliberales, centrados en la apertura económica, y los más pragmáticos y moderados, representados respectivamente por el canciller Araújo, el ministro de Economía Guedes, y la vicepresidencia del general Mourao (Rodrigues, 2019; Frenkel, 2019). Esas tensiones se cruzan, a su vez, con las que se observan entre distintos intereses económicos, en particular entre los grandes industriales paulistas y los agroexportadores. El gobierno de Bolsonaro se había pronunciado en distintos momentos a favor de la “flexibilización” de Mercosur para hacer posibles acuerdos bilaterales (Stratfor, 2019; Caballero, 2019; Rozemberg y Gayá, 2019). También abogó por una relación bilateral preferente con Estados Unidos, con concesiones comerciales incluidas, en desmedro del propio Mercosur (Sanahuja, 2019: 121), aunque finalmente no quiso descolgarse de las negociaciones con la UE. Tanto para Argentina como para la UE, el Acuerdo UE-Mercosur era, por ello, una herramienta 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 (Stuenkel, 2019). De hecho, tras el triunfo de la oposición en las elecciones primarias en Argentina, Bolsonaro vinculó la permanencia de Brasil en Mercosur al acuerdo con la UE, ante la ambigua posición de Alberto Fernández, candidato opositor al oficialismo en el país vecino.

En la UE, la fase final ha estado marcada, de nuevo, por los reparos de Francia ante la fase final de la negociación, con la contradictoria posición del presidente Macron, cuyo discurso globalista está cada vez más lastrado por la oposición interna a la apertura y el libre comercio —sea la más tradicional del sector agropecuario, la de la extrema derecha o la que ha brotado con los “chalecos amarillos”—, y por una visible resistencia a hacer concesiones en las negociaciones comerciales con terceros. La carta de advertencia de Macron a la Comisión advirtiendo que Francia estaba “muy atenta” a la negociación agrícola motivó la respuesta de la comisaria de Comercio, Cecilia Malmström, que aseguró que el acuerdo podría alcanzarse antes de finalizar el mandato de la Comisión, pero “no a cualquier precio” (Euroactiv, 2019). También en la fase final fue clave el impulso de España, que salió al paso de las objeciones de última hora de Francia y otros países con una carta colectiva de apoyo al acuerdo dirigida al presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, suscrita también por los primeros ministros/as de Alemania, Holanda, Suecia, Portugal, la República Checa y Lituania (De Miguel, 2019).

El factor tiempo, determinado por los calendarios políticos internos de algunos actores en juego, ha tenido también un papel relevante para explicar el acuerdo final. Sea en términos de “ventana de oportunidad” o de fechas-límite, el fin del mandato de la Comisión Europea en octubre de 2019 y las elecciones en Argentina ese mismo mes fijaban un horizonte inmediato para cerrar a la negociación. La percepción de que tras ese plazo podrían estar en liza actores más nacionalistas y reacios a la negociación en ambas partes generó la convicción de que se trataba de la última oportunidad —“ahora o nunca”— después de veinte años de negociación.

Todos estos factores explicarían que las partes hayan hecho las concesiones necesarias en sus intereses ofensivos y defensivos para que el acuerdo fuera posible. En el momento de escribir estas páginas (agosto de 2019) no se ha hecho público aún el texto final, y solo se conoce el “acuerdo de principio” genérico alcanzado el 28 de junio y algunas secciones del documento final difundidas por la Comisión Europea (2019) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (2019). Es prematuro, por lo tanto, realizar un examen detallado del acuerdo, pero a partir de la información disponible cabe observar que la UE obtiene importantes ventajas en materia industrial y de servicios, así como en algunos productos agrícolas —vinos y lácteos—, y Mercosur logra, a cambio, mejorar su acceso al mercado europeo para sus exportaciones agropecuarias. Se ha establecido un cronograma de desgravación arancelaria diferenciado en reconocimiento de las asimetrías existentes, tanto para bienes industriales como para bienes agrícolas. Mercosur liberalizará el 91% de las importaciones provenientes de la UE en un periodo de 10 años y de 15 años en

sectores más sensibles como el automotor, el químico y el farmacéutico. La UE liberalizará el 92% en 10 años y el 95% en 15 años. En el sector industrial, Mercosur liberalizará el 90% de los capítulos arancelarios en 15 años y la UE el 100% en 10 años. La industria automotriz tendrá un tratamiento especial. Concretamente, Mercosur eliminará aranceles para todas las autopartes procedentes de la UE que se desgravarán de manera lineal en un periodo de entre 10 años (60%) y 15 (30%). Este mismo periodo de desgravación regirá para vehículos terminados, con un periodo de carencia de 7 años, compensado con una cuota anual de 50.000 unidades procedentes del bloque europeo, con una preferencia arancelaria del 50%. Otros sectores sensibles como el del calzado y los textiles tendrán un plazo de 15 años para adaptarse a los niveles de competitividad de las empresas europeas. Para alentar la formación de cadenas de valor entre ambas partes, se ha acordado también la acumulación de reglas de origen.

Otras concesiones relevantes se ubican en el sector agrícola, punto de tensión que permeó toda la historia de las negociaciones entre ambos grupos. Mercosur liberalizará el 95% de las importaciones agroalimentarias de la UE, y la UE liberalizará el 82%, con el resto sujeto a compromisos de liberalización parciales, con cuotas arancelarias para los productos más sensibles. Ello incluye 99.000 toneladas de carne vacuna, con un arancel de ingreso a la UE del 7,5%, exceptuando la “cuota Hilton”, ya existente, que ingresará sin aranceles; también incluye 180.000 toneladas de carne de ave y 25.000 de porcino. Productos como azúcar, etanol, arroz o miel procedentes de Mercosur siguen sometidos a cuotas, pero se eliminan los aranceles para una parte considerable de las exportaciones a la UE. Se prohíben, a su vez, los impuestos a la exportación, como las retenciones argentinas. Mercosur otorga mejor acceso a productos agroalimentarios de alta calidad de la UE como chocolates, quesos, frutas, gaseosas y aceite de oliva (Zelicovich, 2019). El vino tendrá un tratamiento especial. La UE mantuvo el derecho a los subsidios agrícolas por razones de interés público —aunque se excluyen los subsidios a la exportación—, y logró el reconocimiento y la protección de 350 indicaciones geográficas —el número más alto de todos los acuerdos comerciales de la UE hasta la fecha—, mientras que se protegen 220 de Mercosur, como el vino de La Rioja argentina. Además, se contempla una “cláusula del abuelo” para determinados productos de Mercosur con denominaciones tradicionales coincidentes anteriores a 2017 (Cognac, Prosecco, Parmesano, Gorgonzola...).

Es importante subrayar que las rebajas arancelarias que se otorgan ambas partes tienen gran relevancia si se comparan con otros acuerdos firmados por la UE. Por parte de Mercosur, por el nivel de protección, relativamente elevado, que ambas partes mantenían en bienes industriales —Mercosur— y agropecuarios —la UE—. Además, en términos de acceso al mercado de la UE, la posición de Mercosur había empeorado a partir de 2014. Los países de este grupo habían ido perdiendo las ventajas del SPG una vez llegaron al umbral de renta media-alta —el último de ellos, Paraguay, a partir del 1 de enero de 2019— pasando al trato de nación más favorecida (NMF) de la OMC, más desfavorable que el anterior.

El Mercosur también realizó concesiones en servicios, un ámbito en el que ambas partes se otorgan pleno acceso recíproco; en materia de propiedad intelectual y en compras gubernamentales, un ámbito en el que se otorgará Trato Nacional a las empresas de la otra parte, de manera inmediata en la administración central o federal, y se deja abierta la opción a que pueda hacerse en el ámbito local. En materia de defensa comercial, allí donde haya sectores sensibles dañados por una rápida liberalización, ambas partes se reconocen una cláusula de salvaguardia aplicable por dos años durante los primeros 18 de vigencia del acuerdo, y la UE se ha dado un fondo de 1.000 millones de euros para apoyo agrario en caso de distorsiones de mercado provocadas por el acuerdo (Grieger, 2019).

Finalmente, el acuerdo no incluye disposiciones para tratar las controversias inversor-Estado. Aunque, desde el Tratado de Lisboa, la protección de inversiones en el exterior es competencia exclusiva de la UE y no de los Estados miembros, en Mercosur Brasil mantiene un régimen legal distinto al del resto

de Estados que son parte de ese grupo, al considerar que los tratados bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones son contrarios a su ordenamiento constitucional. Por ello, esta cuestión quedó fuera de la negociación final, aunque puede dirimirse posteriormente, como también propone la UE, en el marco multilateral (Bas Vilizzio, 2018: 58; 2019).

Medio ambiente y desarrollo sostenible, ante la crisis (política) de la Amazonia

Cabe destacar la inclusión en el acuerdo de un capítulo sobre desarrollo sostenible y el mutuo compromiso con los tratados sobre derechos laborales en vigor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y otros en materia ambiental, y el compromiso de ambas partes para no rebajar estándares ambientales o laborales para atraer inversión extranjera. La UE, que está actualizando el estudio de sostenibilidad de este acuerdo, argumenta, en particular, que se trata de uno de los más avanzados en esta materia (Comisión Europea, 2018). En materia sanitaria y fitosanitaria, se asumen los estándares europeos, más exigentes, y el principio de cautela, que la UE aplica, por ejemplo, en sus restricciones sobre organismos genéticamente modificados, en una formulación más exigente que la que se ha aplicado en otros acuerdos, como los que se están negociando para modernizar los ya firmados con Chile o México (Grieger, 2019: 11). Estos elementos, de hecho, son uno de los rasgos característicos de los acuerdos comerciales de nueva generación, que tratan de compatibilizar la apertura con el desarrollo sostenible, los derechos laborales y el cuidado del medio ambiente, y responder así a la creciente contestación social sobre sus efectos, cuya importancia es cada vez mayor.

La crisis política y diplomática provocada a partir del fuerte aumento de los incendios forestales de la Amazonia entre julio y agosto de 2019 es una clara señal de la importancia de la dimensión ambiental y de desarrollo sostenible del acuerdo, y hasta qué punto puede condicionar su ratificación y vigencia. Ese aumento de los fuegos estivales —un 84% más que en 2018, según las fuentes brasileñas del Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)— es el resultado directo del viraje del gobierno de Jair Bolsonaro en materia ambiental y agraria, favorable a los intereses de los terratenientes y agroexportadores, y se produce en un momento en el que, según la evidencia científica, la deforestación de la Amazonia se encuentra al borde de un punto de no retorno (*The Economist*, 2019; Rebekka, Lu y Migliozzi, 2019). Que la crisis ambiental se transformara en crisis política se debió, sobre todo, a una maniobra discursiva del presidente Macron. En declaraciones previas a la Cumbre del G-7 en Biarritz el 26 de agosto —de la que Francia era país anfitrión—, Macron calificó los incendios de la Amazonia de “crisis internacional” que debía situarse en un lugar central de la agenda de la cumbre (Oliveira, 2019; Delfs y Fouquet, 2019). De esta manera, se atenuaba el riesgo de fracaso de una reunión que se anunciaba conflictiva y con pocos resultados ante el recrudecimiento de la guerra comercial entre Estados Unidos y China. Por otro lado, pretendía situar a Francia y al presidente Macron en una posición de liderazgo político y moral ante otros países, y en particular ante la opinión pública y las redes sociales. Esa posición se vio reforzada por la retórica nacionalista de Bolsonaro, dirigida igualmente a sus seguidores, que respondió tildando esas críticas de “colonialistas”.

En esa polémica, el Acuerdo UE-Mercosur ha tenido un papel central: Macron acusó expresamente a Bolsonaro de “mentir” en cuanto a los compromisos ambientales adquiridos en la Cumbre del G-20 de Osaka en la que fue anunciado, y agregó que “en esas condiciones, Francia se opondrá al acuerdo con Mercosur” (*La Vanguardia*, 2019). En esa posición fue secundado por Irlanda y por el presidente del Consejo, Donald Tusk, pero no por otros Estados miembros o por la Comisión Europea, que de manera muy matizada han alegado que en realidad el Acuerdo UE-Mercosur es el instrumento más adecuado para asegurar el cumplimiento de esos compromisos, y que por ello era aún más necesaria su ratificación. De hecho, el enfrentamiento entre Macron y Bolsonaro no impidió la firma del acuerdo

entre Mercosur y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) el 23 de agosto de 2019. Este era el corolario del acuerdo con la UE, en la medida en que los países de la AELC están plenamente integrados en el mercado interior de la UE.

En realidad, la crisis ambiental y el rechazo a Bolsonaro, en cuanto “noble causa”, han sido el mejor pretexto para Francia para oponerse a un acuerdo que, debido a la oposición interna, no termina de aceptar. Para Bolsonaro, esta crisis representó una nueva oportunidad de desplegar la retórica nacionalista y el discurso de polarización basado en “guerras culturales” que caracteriza a su presidencia, y que también refleja las tensiones que existen en el seno de su gobierno, en las que el compromiso con Mercosur no está garantizado (Schiponi, 2019). De hecho, en su respuesta a Macron, Bolsonaro volvió a poner en la agenda la posibilidad de optar por un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Conclusiones y perspectivas

Este documento de trabajo ha analizado los veinte años de negociaciones entre la UE y Mercosur examinando cómo estas se han visto afectadas, como factores causales, por los cambios en la economía política internacional, tanto en términos de estructura como de agencia. La propuesta de un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur fue una expresión de la “globalización regionalizada” y las estrategias interregionalistas que ambas partes afirmaron en los años noventa del pasado siglo. Sin embargo, las profundas diferencias en la estructura económica y las pautas de inserción internacional de cada grupo definieron una agenda de intereses ofensivos y defensivos en la que el no-acuerdo representaba una opción menos costosa, al menos hasta 2016. A esos factores de estructura se sumaron otros de agencia, como el desalineamiento político-ideológico de gobiernos y líderes, entre un Mercosur más progresista y una UE mayoritariamente liberal-conservadora que marcó la mayor parte de esas dos décadas.

Aunque algunos de esos factores siguen presentes, desde 2016 la economía política internacional experimenta cambios profundos que explican, en primer lugar, que la negociación haya podido cerrarse. Hay que considerar que la importancia relativa del acuerdo ha variado. En los años noventa, la UE era el primer socio comercial de Mercosur, con Estados Unidos en segundo lugar, y Asia ocupaba una posición marginal. Ahora China ya es el primer socio de Mercosur, con la UE en segundo lugar, y Estados Unidos ocupa el tercer lugar. Al tiempo, la UE se ha convertido en el primer inversor externo, pero China avanza con rapidez en este ámbito.

Pero el factor más importante ha sido la crisis de la globalización y la impugnación del multilateralismo y el regionalismo por parte de Estados Unidos, y de otras fuerzas y actores nacionalistas y de ultraderecha en ascenso, que anticipa serios riesgos de guerra comercial, de cierre de mercados y de recesión económica global. Ese escenario, muy diferente al de pocos años antes, ha alentado la “convergencia defensiva” de la UE y Mercosur para asegurarse acceso recíproco a sus mercados, que en conjunto abarcan 780 millones de personas. Una de las paradojas del Acuerdo UE-Mercosur es que nació bajo la influencia de la globalización, como instrumento que debía contribuir a su profundización, pero es justamente la crisis de la globalización y el temor a que esta se extinga lo que lo ha hecho posible.

En segundo lugar, ese escenario ha motivado una visible repolitización de las negociaciones comerciales internacionales, que ahora tienen importantes implicaciones normativas, políticas y geopolíticas: por parte de la UE, la negociación UE-Mercosur pasa a ser vista como una estrategia de defensa del orden liberal internacional, más allá de su significado comercial, y su culminación, como oportunidad para erigirse en actor normativo frente a las tendencias al proteccionismo y el nacionalismo económico. Por parte de Mercosur, el acuerdo es parte de la orientación a la apertura y a un “Mercosur

comercial” de los nuevos gobiernos liberales y de derecha de Argentina y Brasil. La mayor sintonía política de los gobiernos de ambas partes, tras el viraje liberal-conservador que se observa en Sudamérica desde 2015, ha contribuido a ese proceso de repolitización, impulsado sobre todo por la UE. Los particulares liderazgos de la Comisión y de gobiernos como los de Argentina y España han sido también relevantes dentro del discurso político-normativo que ha presidido la fase final de las negociaciones. En ambos casos, se trataba también de asegurar el anclaje de los países más refractarios, como Brasil o Francia, al esquema interregional.

En directa relación con los factores anteriores, incide la aparición de una nueva fecha límite definida por los calendarios políticos de algunas de las partes: por un lado, la finalización del mandato de las instituciones europeas, con las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, y el cese de la Comisión Juncker en octubre de 2019. Por otro, las elecciones en Argentina de ese mismo mes, que han venido precedidas de las elecciones primarias de agosto, en las que el gobierno de Mauricio Macri ha sufrido una contundente derrota. En ambos casos, podrían dar paso a actores políticos más nacionalistas y reacios al libre comercio, lo que alimentó la percepción, en ambas partes, de que se trataba de la última ventana de oportunidad. Finalmente, algunas claves explicativas se encuentran en el propio proceso negociador, en el que se han hecho concesiones significativas por ambas partes.

La suerte del acuerdo y su entrada en vigor dependerán, no obstante, de su proceso de ratificación, que será complejo y difícil. No debe descartarse que quede encallado en alguno de los legislativos a los que compete. Conforme al derecho de la UE, es considerado un “acuerdo mixto”, ya que afecta a competencias tanto de la UE como de los Estados miembros. Por esa razón, habrá de ser ratificado en los parlamentos de los 28 integrantes de la UE, así como en el Parlamento Europeo y el Consejo, además de los parlamentos de los cuatro países de Mercosur. Es probable que se opte por la aplicación provisional de la parte del acuerdo que afecta a las competencias comunitarias —es lo esencial, su pilar comercial—, ya que solo requiere de aprobación en el Consejo y el Parlamento Europeo, además de los cuatro miembros de Mercosur². La mayoría que suponen los partidos favorables al acuerdo, en particular socialistas y centroderecha, permite suponer que no encontrará dificultades para su aprobación en esa cámara, aunque su composición en el periodo 2019-2024, más plural y diversa, y con más peso de grupos políticos que por distintos motivos cuestionan el libre comercio —sean Verdes, o nacionalistas y euroescépticos—, anuncia mayores críticas al mismo. Pero el riesgo de que el acuerdo no sea ratificado está muy presente en varios Estados miembros de la UE, debido al peso creciente de partidos nacionalistas y de ultraderecha y a la resistencia de amplios sectores sociales contrarios a la apertura económica.

A pesar de la firma del acuerdo, los obstáculos que lo impidieron en los veinte años anteriores siguen presentes. De hecho, el anuncio de que las negociaciones habían concluido generó una inmediata oleada de protestas en la UE, especialmente en los países que habrán de afrontar mayores costes de la apertura, en particular en Francia, por parte de organizaciones ecologistas y de consumidores, y de determinados sectores agrícola-ganaderos. En Francia, inmediatamente después de estampar su firma en el acuerdo, el gobierno Macron declaró públicamente que realizará una amplia evaluación de su contenido antes de decidir su ratificación (Ayuso, 2019) y, desde el primer momento, recurrió a argumentos ambientales para justificar su rechazo, recordando que, en cualquier caso, la ratificación estará supeditada a que Brasil se mantenga dentro del Acuerdo de París (Agencia EFE, 2019). Como se indicó, su actuación en la Cumbre del G-7 de Biarritz dio aún más prominencia a ese discurso. En Mercosur, sindicatos y otras organizaciones sociales han alertado sobre los riesgos para la industria y los servicios

² Para un examen detallado de esta cuestión, muy compleja desde la perspectiva jurídica, véase, entre otros, Kleimann y Kübek, 2018, y Puccio, 2016.

nacionales. Las organizaciones agrarias europeas y algunos gobiernos, regionales y nacionales, han cuestionado que la lógica subyacente al acuerdo sea “vacas por coches”, y han llegado a reclamar su reapertura y modificación, algo que no es posible, como se apresuró a recordar la Comisión Europea (*El Mundo*, 2019). Ecologistas y Verdes en el Parlamento Europeo también han insistido en los riesgos de deforestación en la Amazonia y en los diferentes estándares aplicados en la UE y en Mercosur en cuanto a organismos genéticamente modificados y al uso de agroquímicos.

Algunas de estas protestas han acompañado la negociación en sus veinte años de andadura, pero otras son inéditas y están relacionadas con el ascenso del nacionalismo económico y de nuevas fuerzas políticas contrarias al libre comercio. En algunos casos parten de un cuestionamiento del libre comercio *per se*, pero en otros señalan la necesidad de que junto a la apertura económica se planteen políticas activas, tanto en la UE como en Mercosur, para promover la reconversión productiva y favorecer la competitividad —y que no impidan o dificulten el cumplimiento de los compromisos internacionales sobre desarrollo sostenible y la Agenda 2030—, políticas públicas que seguramente serían necesarias con o sin el acuerdo, pues el libre comercio no es sinónimo ni sustituto de la política industrial, productiva o de desarrollo.

En Mercosur, en particular, el acuerdo representa una oportunidad para profundizar en el propio proceso de integración regional, lo que a la postre vindicaría el poder “transformador” de las relaciones exteriores de la UE y su papel como “federador externo” en la relación birregional. De hecho, el fracaso o el éxito de la negociación UE-Mercosur se ha utilizado a menudo como indicador sobre la validez de ese argumento. Pero ello no está garantizado y, de no ser así, podría darse la paradójica situación de que los países de Mercosur otorguen un trato más favorable a los productos de la UE que a los de sus propios socios dentro del bloque.

Se indicó previamente que una de las paradojas del Acuerdo UE-Mercosur es que, siendo un instrumento funcional a la globalización regionalizada que se establece en las décadas anteriores, no se logra cerrar hasta el momento en el que la globalización entra en crisis y se anuncia un escenario adverso de nacionalismo económico, proteccionismo, y ausencia de árbitros y reglas en la economía política internacional. Los hechos posteriores mostrarían una segunda paradoja, relacionada con la anterior: el acuerdo es firmado por gobiernos que han estado relativamente alineados ideológicamente, por primera vez en mucho tiempo, debido al cambio de ciclo político que se produce en América Latina desde 2015-2016. Pero el compromiso de dichos gobiernos con el regionalismo y la globalización es, en algunos casos, dudoso o ambiguo (Brasil), o no tiene el suficiente respaldo interno, como ocurre en Francia o en Argentina, países en los que ganan peso las posiciones contrarias al libre comercio y a sus efectos sociales y ambientales, tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político, en una dinámica profundamente imbricada, como causa y efecto, con esa crisis del proceso de globalización. Esa crisis, en suma, es a la vez artífice y amenaza para el Acuerdo UE-Mercosur y su viabilidad futura, que de esta forma se constituye, como en los veinte años anteriores, en uno de los más claros termómetros de las transformaciones contemporáneas de la economía política internacional.

Referencias bibliográficas

- AGENCIA EFE (2019): “Francia le enumera a Brasil sus condiciones para aprobar el Acuerdo Mercosur-UE”, EFE, 29 de julio.
- ARENAL, C. (1997): “Los Acuerdos de cooperación entre la UE y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, pp. 111-139.
- AYUSO, S. (2019): “Francia encarga a expertos independientes analizar el Acuerdo UE-Mercosur”, *El País*, 29 de julio.
- BAS VILIZZIO, M. (2018): “De la protección a la facilitación de inversiones: análisis particular del arbitraje de inversiones en el Mercosur”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, vol. 6, nº 12, pp. 45-67.
- (2019): “Acuerdo Mercosur-UE: un acuerdo sin solución de controversias inversor-Estado”, FLACSO-Argentina Blog. Disponible en: <http://rrii.flacso.org.ar/acuerdo-mercosur-ue-controversias/>.
- BIANCO, C. (2018): “Historia de una entrega: las negociaciones para un tratado de libre comercio entre Mercosur y la UE”, *Voces en el Fénix*, nº 69, año 8, pp. 122-125.
- BID-INTAL (2013): “Negociaciones de mega acuerdos: ¿Cómo influirán en América Latina?”, *Carta Mensual* nº 204, agosto.
- BIZZOZERO, L. (2001): “El acuerdo marco interregional UE-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica”, en: *Los rostros del Mercosur. Un difícil camino de lo comercial a lo social*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, pp. 373-390.
- (2006): “Negociaciones Mercosur-UE. Articulación del espacio Euro-Latinoamericano/caribeño y gobernanza mundial”, en *Cuadernos de Integración Europea* 5, Madrid, Fundació General de la Universitat de València, pp. 5-27.
- BOUZAS, R. (2004): “Las negociaciones UE-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición”, *Nueva Sociedad*, nº 190, marzo-abril, pp. 125-135.
- CABALLERO, S. (2019): “Reformas para el Mercosur: ¿Solución o nuevos problemas?”, *Análisis Carolina*, nº 5, 9 de abril.
- CAETANO, G. (2019): “Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña”, *Foro Internacional*, 59(1), pp. 47-88.
- CIENFUEGOS, M. (2002): “Las negociaciones para la ejecución del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea, el Mercosur y sus respectivos Estados miembros”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo (REDC)* nº 13, pp. 723-774.
- (2016): “La anhelada asociación euromercosureña tras quince años de negociaciones”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 112, pp. 225-253.
- COLEMAN, W. y UNDERHILL, G. R. D. (eds.) (1998): *Regionalism and Global Economic Integration*, Londres, Routledge.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Hacia un fortalecimiento de la política de la UE respecto de Mercosur*, Bruselas, COM (94) 428 final, 19 de octubre.
- (1995): *UE-América Latina. Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación. 1996-2000*, Bruselas, COM (95) 495 final, 23 de octubre.
- (1998): *Mercosur-EU: Effects on Agriculture*, Bruselas, DG-VI AI D.
- (1999): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación UE-América Latina en los albores del siglo XXI*, Bruselas, COM (1999) 105 final, 9 de marzo.
- (2009): *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas, Comisión Europea, COM(2009) 495/3, 30 de septiembre.
- (2017): *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*. Bruselas, 10 de mayo.
- (2018): *Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the EU and Mercosur, inception report*, Bruselas.

- (2019): *New EU-Mercosur agreement. The agreement in principle*, Bruselas, 1 de julio.
- COMISIÓN EUROPEA/ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2019): *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común*, Bruselas, JOINT(2019) 6 final, 16 de abril.
- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE TRABAJADORES/AS DE LAS AMÉRICAS (2018): *CCSCS y CES: Carta a los negociadores del acuerdo UE-Mercosur*. Disponible en: <http://csa-csi.org/NormalMultiItem.asp?pageid=12272> (consultado el 27 de febrero de 2019).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2017): “Joint statement on the adoption of the new European Consensus on Development”, Press Release 339/17, Bruselas.
- CONSEJO INDUSTRIAL DEL MERCOSUR (2018): *Negociaciones Mercosur Unión Europea*. Disponible en: <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/85860/1/declaracion-consejo-industrial-del-mercosur-negociaciones-union-europea.pdf> (consultado el 27 de febrero de 2019).
- COX, R. W. (1981): “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n° 2, pp. 126-155.
- DE MIGUEL, B. (2019): “España dio el último acelerón al acuerdo con Mercosur”, *El País*, 28 de junio.
- DELS, A. y FOUQUET, H. (2019): “Macron Rips Up Agenda for His G-7 in a Fit of Climate Fury”, *Bloomberg*, 23 de agosto.
- DIETER, H. (2014): *The Return of Geopolitics: Trade Policy in the Era of TTIP and TPP*, Berlín, Friedrich Ebert Stiftung.
- DOMÍNGUEZ, R. (2015a): *EU Foreign Policy Towards Latin America*, Londres, Palgrave Macmillan.
- (2015b): *The Modernization of the EU-Mexico Global Agreement*, Study EP/EXPO/B/AFET/2014/14, Bruselas, Parlamento Europeo,
- DURAND, M., GIORDANO, P. y VALLADÃO, A. (eds.) (2000): *Towards an Agreement Between Mercosur and Europe*, París, Presse de Sciences Politiques.
- EL MUNDO (2019): “El acuerdo con Mercosur no se puede reabrir ni mejorar”, 12 de julio.
- EL PAÍS (2018): “Macri no logra en Francia destrabar el acuerdo del Mercosur y la UE” (26/01/2018). Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/01/26/actualidad/1516999989_078169.html (consultado el 27 de febrero de 2019).
- ESTEVAORDAL, A. y KRIVONOS, E. (2000): *Negotiating Market Access between the European Union and Mercosur: Issues and Prospects*, Occasional paper, n° 7, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre, p. 9.
- EUROACTIV (2019): “Malmström: Mercosur trade deal within reach but ‘not at any price’”, 15 de abril.
- EUROPEAN COMMISSION (2017): “European Union, Trade in goods with Mercosur 4”, *Directorate General for Trade, Units A4/G2*, 17 de enero. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156535.pdf
- (2019): *EU and Mercosur reach agreement on trade*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_3396 (consultado el 24 de julio de 2019).
- FALK, R. y UNMÜßIG, B. (2014): *The great revenge of the North? TTIP and the rest of the world*, Berlín, Heinrich-Böll-Stiftung.
- FELBERMAYR, G., HEYD, B. y LEHWALD, S. (2013): *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a free trade deal?, Part. 1: The Macroeconomic Effects*, Gutersloh, Bertelsmann Stiftung, Global Economics Dynamics (GED) Project.
- FELBERMAYR, G., KOHLER, W., AICHELE, R., KLEE, G. y YALCIN, E. (2014): *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer*, München, IFO Institut.
- FLÓRES, R. G. JR. (2013): “In Search of a Feasible EU-Mercosul Free Trade Agreement”, *CEPS Working Document*, n° 378, Bruselas, CEPS.
- FRANCOIS, J. (2014): *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment*, Final Report, Londres, Centre for Economic Policy Research (CEPR).

- FRENKEL, A. (2019): “Un cruzado en la cancillería brasileña: Ernesto Araújo y la política exterior bolsonarista”, *Nueva Sociedad*, edición digital, febrero. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/araujo-brasil-derecha-cancilleria-bolsonaro/>.
- FRENKEL, A. y GHIOTTO, L. (2019): “Los perdedores de siempre / Apuntes sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur”, *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/ue-mercosur-europa-ganadores-perdedores-integracion/>.
- FREYTAG, A., DRAPER, P. y FRICKE, S. (2014): *The impact of the TTIP: Economic effects on Transatlantic partners, third countries and the global trade order*, vol. 1, Berlín, Konrad Adenauer Stiftung.
- GARCÍA-HERRERO, A. (2019): “A Reflection on the Mercosur Agreement”, *Opinion Bruegel*, 26 de agosto. Disponible en: <https://bruegel.org/2019/07/a-reflection-on-the-mercosur-agreement/>.
- GILL, S. (1995): “Globalisation, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 24, nº 3, pp. 399-423.
- GILL, S. y LAW, D. (1988): *The Global Political Economy*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- GÓMEZ ARANA, A. (2014): “Explaining the Renewed Push for a European Union Association Agreement with Mercosur”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, nº 6, pp. 36-158.
- (2017): *The European Union’s policy towards Mercosur. Responsive not strategic*, Manchester, Manchester University Press.
- GRIEGER, G. (2019): “The trade pillar of the EU-Mercosur Association Agreement”, *Briefing, International Agreements in Progress*, Bruselas, Parlamento Europeo, PE 640.138, agosto.
- GRUGEL, J. (2002): *Spain, the European Union and Latin America: Governance and identity in the Making of the New Inter-Regionalism*, Madrid, Real Instituto Elcano, noviembre.
- GRUGEL, J. y HOUT, W. (eds.) (1999): *Regionalism across the North-South Divide. State Strategies and Globalization*, Londres, Routledge.
- HÄNGGI, H., ROLOFF, R. y RÜLAND, J. (eds.) (2006): *Interregionalism and International Relations*, Londres, Routledge.
- HETTNE, B. y SODERBAUM, F. (2005): “Civilian power or soft imperialism: the EU as a global actor and the role of interregionalism”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10 (4), pp. 535-552.
- INAMA, S. (2018): *The Generalized Scheme of Preferences Regulation (No 978/2012). European Implementation Assessment*, Bruselas, Parlamento Europeo, PE 627-134, noviembre.
- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (INTAL) (2011): *Informe Mercosur N° 16*, Buenos Aires, noviembre.
- (2014): *Informe Mercosur N° 19*, Buenos Aires, noviembre.
- KLEIMANN, D. y KÜBEK, G. (2018): “The Signing, Provisional Application, and Conclusion of Trade and Investment Agreements in the EU: The Case of CETA and Opinion 2/15”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 45, nº 1, pp. 13-46.
- KONOLD, D. (2010): “Farm Interests as Bargaining Chips: France in the EU-Mercosur Free Trade Negotiations”, *Journal of Public Policy*, vol. 30 (3), pp. 321-343.
- LA VANGUARDIA (2019): “Macron acusa a Bolsonaro de mentir y no apoyará el acuerdo EU-Mercosur”, 23 de agosto.
- LEBRIJA, A. y SBERRO, S. (coords.) (2002): *México-UE. El Acuerdo de Asociación económica, concertación política y cooperación*, México, Instituto de Estudios de la Integración Europea/ITAM/Porrúa.
- MAKUC, A., DUHALDE, G. y ROZEMBERG, R. (2015): *La negociación Mercosur-UE a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: ¿Quo Vadis?*, nota técnica nº IDB-TN-841, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- MANRIQUE, M. y LERCH, M. (2015): *The TTIP’s potential impact on developing countries: A review of existing literature and selected issues*, Bruselas, Parlamento Europeo, DG EXPO/B/PolDep/Nota 2015-84.
- MESSERLIN, P. (2013): “The Mercosur-EU Preferential Trade Agreement: A View from Europe”, *CEPS Working Document*, nº 377.

- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE URUGUAY (2019): *Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea: Síntesis del Acuerdo*, Montevideo. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/inline-files/SINTESIS%20DEL%20ACUERDO%20DE%20ASOCIACION%20MERCOSUR%20Y%20UNION%20EUROOPEA.pdf>.
- OBAYA, M., BARUJ, G. y PORTA, F. (2017): “Modernización de la industria automotriz”, en: *Los futuros del Mercosur: nuevos rumbos de la integración regional*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo.
- OLIVEIRA, J. (2019): “Macron tilda de ‘crisis internacional’ los incendios de la Amazonia y quiere que se aborden en el G-7”, *El País*, 23 de agosto.
- PARLAMENTO EUROPEO (1999): *El proceso de asociación interregional de la UE con el Mercosur y Chile y su impacto en el sector agroalimentario de la UE*, Luxemburgo, Dirección de Estudios del Parlamento Europeo, octubre, documento 131 (ES), p. 185.
- PEÑA, F. (2010): “¿Es factible que en la Cumbre de Madrid se relancen las negociaciones UE-Mercosur?”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 66/2010, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2014): “Fragmentación en las negociaciones comerciales. Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global”, *Carta mensual*, marzo. Disponible en: www.felixpena.com.ar.
- PUCCIO, L. (2016): “A guide to EU procedures for the conclusion of international trade agreements”, *Briefing*, European Parliamentary Research Service, octubre.
- REBEKKA, K., LU, D. y MIGLIOZZI, B. (2019): “What Satellite Imagery Tell Us About the Amazon Rain Forest Fire”, *The New York Times*, 24 de agosto.
- RODRIGUES, G. M. A. (2019): “¿El Trump del trópico? Política exterior de ultraderecha en Brasil”, *Análisis Carolina*, nº 6, 15 de abril.
- ROSALES, O., HERREROS, S., FROHMANN, A. y GARCÍA-MILLÁN, T. (2013): *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/L.3710.
- ROZEMBERG, R. y GAYÁ, R. (2019): “Mercosur en tiempos de cambio. Implicaciones para la negociación con la Unión Europea”, *Documentos de Trabajo*, nº 9, Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. (2000a): “Trade, politics, and democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, nº 2, verano, pp. 35-62.
- (2000b): “Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones UE-América Latina: un examen de los problemas comerciales”, en DÍAZ BARRADO, C. y FERNÁNDEZ LIESA, C. (coords.): *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales* (23-25 de septiembre de 1999), Madrid, BOE/AEPDIRI, pp. 283-298.
- (2003): “América Latina, la cuestión agraria y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea. ¿Crisis de esperanza o fin de un espejismo?”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 69, pp. 29-52.
- (2007a): “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, nº 0, Madrid, Fundación Carolina, pp. 73-104.
- (2007b): “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en FRERES, C., GRATIUS, S., MALLO, T., PELLICER, A. y SANAHUJA, J. A. (eds.): *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documento de Trabajo, nº 15, Madrid, Fundación Carolina, pp. 1-42.
- (2011): “Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Madrid: el fin de un ciclo político y la necesidad de una nueva estrategia”, en MALAMUD, C., ISBELL, P., STEINBERG, F. y TEJEDOR, C. (eds.): *Anuario Iberoamericano 2010*, Madrid, Real Instituto Elcano/EFE, pp. 23-43.
- (2012): “Spain: Double track Europeanization, and the search for bilateralism”, en RUANO, L. (ed.): *The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America*, Londres, Routledge, pp. 36-61.
- (2015): *The EU and CELAC: Reinventing a Strategic Partnership*, Hamburgo, EU-LAC Foundation.

- (2017a): “Beyond the Pacific-Atlantic divide: Latin American regionalism before a new cycle”, en BRICEÑO, J. y MORALES, I. (eds.): *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific-Atlantic divide?*, Londres, Routledge, pp. 99-124.
 - (2017b): “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, en MESA, M. (coord.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*, Madrid, CEIPAZ, pp. 35-71.
 - (2019): “La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”, en MESA, M. (coord.): *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario 2018-2019*, Madrid, CEIPAZ, pp. 107-126.
- SANAHUJA, J. A. y COMINI, N. (2018): “Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis”, *Nueva Sociedad*, nº 275, mayo-junio, pp. 32-46.
- SANTANDER, S. (2002): “EU-Mercosur Interregionalism: Facing up to the South American Crisis and the Emerging Free Trade Area of the Americas”, *European Foreign Affairs Review*, nº 7, pp. 491-505.
- SCHIPONI, A. (2019): “Brazil: Jair Bolsonaro pushes culture war over economic reform”, *Financial Times*, 25 de agosto.
- SCHMIEG, E. (2015): *TTIP—Opportunities and Risks for Developing Countries*, Bonn, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- STRATFOR (2018): “Brazil’s Next President Is Looking to Shake Up Mercosur”, 30 de noviembre.
- STUENKEL, O. (2019): “How Bolsonaro’s Chaotic Foreign Policy Worries the Rest of South America”, *The Americas Quarterly*, 19 de junio.
- THE ECONOMIST (2015): “Game of Zones”, 21 de mayo. Disponible en: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21646772-regional-trade-deals-arent-good-global-ones-they-are-still>.
- (2019): “The Amazon is approaching a irreversible tipping point”, 1 de agosto.
- UNIVERSITY OF MANCHESTER (2009): *Trade SIA of the association agreement under negotiation between the European Community and MERCOSUR – Final Reports*, marzo de 2009.
- ZELICOVICH, J. (2019): “El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final”, *Análisis Carolina*, nº 13, 9 de julio.



Fundación Carolina, septiembre 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT13>

Cómo citar:

Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (2019): “Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización”, *Documentos de Trabajo* nº 13 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

