

Europa para armar ¿Con cuántas Europas negocia el Mercosur?

Alejandro M. Jaquenod¹

Diciembre de 2022

La literatura sobre las negociaciones por el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea suele referirse a un *tándem* conformado por Alemania y Francia y a otro conformado por Argentina y Brasil en torno a los cuales se estructurarían las dinámicas de relacionamiento entre los diferentes socios de cada grupo regional. A través de una propuesta metodológica que incorpora la revisión bibliográfica y su exposición, además de un trabajo tanto heurístico como interpretativo, donde primará la aplicación de criterios históricos y sistemáticos, en este trabajo nos proponemos identificar y desplegar los diferentes tipos de agrupamientos que se fueron delineando durante el transcurso de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea por un acuerdo de asociación. (con sus tensiones). Para lograr eso, distinguiremos -y desplegaremos- tres tipos de tensiones hacia dentro de la Unión Europea (intra-sectorial, internacional e inter-institucional), problematizando el rol del *tándem* mencionado en la gestión de las mismas.

Nos interesa destacar que, teniendo en cuenta el estadio temprano en el que nos encontramos en el presente proyecto de investigación, el objetivo propuesto para este trabajo es el de presentar, un tanto esquemáticamente, una serie de líneas de desarrollo del programa de investigación en el que esperamos avanzar más adelante. Así, esperamos poder ordenar y articular la bibliografía consultada en torno a un eje -las diferentes tensiones que surgieron dentro del bloque europeo-, del que esperamos poder desprender muchas más preguntas que respuestas de las que nos ocuparemos oportunamente en trabajos futuros.

Notas sobre el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE

Al momento de analizar las negociaciones por un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, Doctor (2007) distingue cuatro etapas en las relaciones inter-regionales en el marco de las negociaciones: (i) negociaciones políticas para lograr el mandato hacia dentro

¹ CONICET-UNQ-UNTDF. Doctor en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Todas las traducciones, tanto desde el inglés como desde el alemán, corren por cuenta del autor. Mail: ajaquenod@gmail.com

de la UE (1995-1999), (ii) lanzamiento formal de las negociaciones inter-regionales (1999-2001), (iii) negociaciones sustantivas (2001-2004), y (iv) esfuerzos presentes para cerrar el acuerdo (2004 en adelante). A lo largo de estas etapas, dos procesos de liberalización colectiva (tanto internacional como multilateral) en negociación simultánea con la negociación Mercosur - Unión Europea tuvieron un impacto directo con el desarrollo de estas últimas. Nos referimos a la negociación por el ALCA en el continente americano, y las diferentes rondas de negociación en el marco de la OMC, especialmente la Ronda Doha y la Ronda del Milenio.

En relación con el primero de estos procesos, el creciente activismo comercial norteamericano en la región latinoamericana, del que la Iniciativa para las Américas primero, luego el NAFTA a partir de 1994 y finalmente las negociaciones por el ALCA a fines de la década eran muestra, se sumaba a cierta tensión en el plano multilateral. En este último escenario, los momentos de bloqueo coincidían con los mayores esfuerzos por acercar posiciones en el plano inter-regional (Doctor, 2007).

Makuc *et. al.* (2015) destacan a la creación del ALCA como un condicionante para el avance (o estancamiento) de las negociaciones, reconociendo diferentes razones desde cada uno de los bloques para darle un valor estratégico a la sincronía entre ambos procesos de negociación. Mientras que para los países del Mercosur ambas negociaciones podían funcionar como un *contrapeso* para obtener concesiones por parte de los diferentes actores,² para la Unión Europea la negociación por el ALCA representaba una amenaza potencial para su cuota de mercado en América latina.

En el plano multilateral, la disputa entre la Unión Europea y los Estados Unidos cobraría fuerza, donde “los dos grandes socios comerciales han estado envueltos durante años en lo que los otros países ven como una batalla entre titanes” (Meunier y Nicolaïdis, 2006: 911). Si bien han impulsado una especie de *hegemonía occidental* en torno a intereses específicos, como aquellos relacionados con los llamados *nuevos temas* del comercio internacional -particularmente servicios y propiedad intelectual, introducidos en la ronda Uruguay de la OMC-, esta cooperación entre titanes no estaría exenta de tensiones,

² Algunos autores entienden que para los países del Mercosur (especialmente para Brasil), las negociaciones con la Unión Europea aparecían como una herramienta negociadora para conseguir más concesiones por parte de los Estados Unidos en las negociaciones por el ALCA (Bulmer-Thomas, 2000). Según García (2012), las negociaciones por el NAFTA y los planes por el ALCA significaron una llamada a despertar para que la Unión Europea tuviera un rol más activo en América latina.

llevándolos a enfrentarse en diferentes alianzas durante el encuentro de Hong Kong de la ronda Doha en diciembre de 2005.

Otra dimensión de la disputa entre la Unión Europea y los Estados Unidos por la influencia en el Cono Sur tiene que ver con la construcción institucional en una economía global en proceso de globalización. En ese marco, Faust (2002) destaca el interés político de la Unión Europea en la construcción de una relación institucionalizada con el Mercosur en la que se manifieste la concepción europea sobre cómo debería construirse un nuevo orden económico internacional.

Mencionábamos la importancia del plano de negociación multilateral como condicionante para el desarrollo, marchas y contramarchas de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Ya que los acuerdos de liberalización deberían ir más allá de lo firmado en la OMC, la Unión Europea podía entender a las negociaciones interregionales como una estrategia para hacer avanzar los acuerdos en el plano multilateral a través del apoyo a los procesos de armonización y liberalización en los espacios regionales, y a través de la firma de acuerdos inter-regionales con ellos (Santander, 2005).

Konold (2010) entiende, de hecho, que la posición francesa se sustentaría más en mantener un equilibrio entre las concesiones otorgadas en las negociaciones bilaterales con lo ofrecido en el plano multilateral de la OMC (y la importancia de realizar una oferta al Mercosur que pueda ser extendida a otros bloques) que en la fortaleza de la presión interna del sector agrícola. En ese sentido, argumenta que si bien el poder de presión del *lobby* agrícola habría estado en decadencia, el gobierno francés utilizaría el supuesto de *manos atadas* como una estrategia negociadora para evitar ofrecer concesiones a la contraparte, y que el factor relevante para entender la posición francesa debería buscarse entonces en una filosofía nacional escéptica al liberalismo y en la importancia de sus intereses presupuestarios (entendiendo a Francia como uno de los mayores beneficiarios de las transferencias intra-europeas que se desprenden de la Política Agraria Común).

Esta combinación de desarrollos en el plano multilateral e inter-regional, también contribuirían a explicar el relanzamiento de las negociaciones luego del *impasse* en el que habían entrado entre 2004 y 2010. El fracaso de la Ronda Doha en la OMC, la crisis internacional de 2008 y la consolidación China como potencia económica en el escenario global, entre otros hechos, impulsarían al bloque europeo a reorientar su estrategia desde el espacio multilateral a la búsqueda de acuerdos bilaterales (Makuc *et. al.*, 2015).

Momentos de tensión en el acuerdo

Zelicovich (2019) plantea que al momento de analizar el acuerdo de asociación que estudiamos en este trabajo, es pertinente distinguir tres niveles de agregación en los que el mismo era discutido: (i) la mesa internacional, (ii) dos mesas regionales, y (iii) 28 + 4 mesas nacionales. En otras palabras, (i) la discusión *entre* los dos bloques, (ii) la discusión *dentro* de cada bloque, y (iii) la discusión *dentro* de cada unidad nacional. En este trabajo nos interesa profundizar en uno de los componentes del segundo nivel, la mesa regional europea.

Con el desarrollo de las negociaciones existieron diferentes momentos donde las tensiones hacia dentro del bloque de la Unión Europea no sólo se hicieron evidentes, sino que impactaron de lleno en el desarrollo de las mismas. Para los objetivos planteados en este trabajo, nos interesa destacar cuatro de estos momentos.

1994 - Inicio de las negociaciones

Al momento de iniciar las negociaciones con el Mercosur, el mandato que el Consejo de Ministros debería darle a la Comisión Europea se convertiría en uno de los primeros focos de tensión dentro de la Unión Europea. En este marco, los ministros franceses, irlandeses y neerlandeses de agricultura y pesca serían quienes encabezarían su oposición al mismo (Santander, 2005).

La oposición podía visualizarse en varios frentes. Mientras una mayoría de ministros de agricultura rechazaban que las negociaciones iniciaran inmediatamente en julio de 1998, los representantes franceses y alemanes pedían que éstas se postergaran argumentando que negociaciones similares se llevarían a cabo en el marco de la *Ronda del Milenio* de la OMC y, junto con Bélgica, privilegiaban una reforma de la Política Agrícola Común dentro de la agenda *UE 2020*.³ Al mismo tiempo, la inminente entrada de países del este europeo en la Unión generaba dudas con respecto a su impacto en la política agraria. Esta combinación de situaciones provocó una amenaza de veto por parte de Francia para el inicio de las negociaciones (Sanchez Bajo, 1999).

En junio de 1999, el presidente francés Jacques Chirac manifestó su oposición a cualquier tipo de discusión hasta tanto la cuestión agrícola no fuera discutida en la Ronda del Milenio de la OMC, vetando así lo propuesta alemana de otorgar el mandato a la Comisión

³ Como ya lo mencionamos anteriormente, el problema de la sincronía entre las negociaciones Mercosur-Unión Europea y las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC serían una constante durante la marcha de las negociaciones. Por un lado, el impacto de uno de los acuerdos sobre las negociaciones en el otro serían imposibles de medir hasta que no finalizaran las mismas, y por el otro, algunos países aprovecharon estos problemas de sincronía para aplazar el cierre de determinados puntos del acuerdo (Gomez Arana, 2014).

Europea para comenzar a negociar con el Mercosur en diciembre de 2000.⁴ Finalmente, Francia cedió a la propuesta española de iniciar las negociaciones en julio de 2001 y no dos años más tarde como pretendía, aunque manteniendo la exigencia de que el acuerdo no se cerrara antes de que finalice la Ronda del Milenio de la OMC.⁵

2004 - Expansión hacia el este

En Mayo de 2004 se incorporarían diez economías del este europeo a la Unión. Éstas contaban con un menor desarrollo relativo y un fuerte sector agrícola, por lo que su incorporación “significaba un aumento de 56% en el número de agricultores de la UE y de 29% en su superficie agraria” (Makuc *et. al.*, 2015: 25). Según los autores, esta expansión significó una alteración en las expectativas y una desviación de las tensiones desde el exterior hacia el interior de la Unión, con una nueva realidad que implicaba nuevos desafíos tanto institucionales como políticos y económicos, una mayor cantidad de actores que se iban a involucrar en las tomas de decisiones, y una consecuente necesidad de avanzar en una reorganización hacia dentro del bloque comunitario.

Si bien se podía llegar a entender, desde la perspectiva latinoamericana, que los países de Europa Central y del Este que se incorporaban a la Unión Europea podían significar una competencia en cuanto a la provisión de bienes primarios, Pasquali (2016) entiende a este riesgo como marginal, ya que los productos en los que se especializan cada una de las regiones no se solapan, salvo en lo que respecta al sector minero. Por otro lado, siguiendo a esta autora, las visiones optimistas desde América Latina entendían que un mercado europeo ampliado significaba mayores oportunidades para vender las exportaciones agrícolas desde los países latinoamericanos, así que entendían a los nuevos integrantes de la Unión Europea más como socios potenciales que como posibles competidores.

2010 - Relanzamiento de las negociaciones

Una serie de factores globales impulsó en 2010 el relanzamiento de las negociaciones. Podemos mencionar el bloqueo de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC que rejerarquizaría la opción bilateral, la crisis global de 2008 alentando la búsqueda de nuevos mercados, y el avance de China en el comercio global y su percepción como una amenaza por parte de la Unión Europea (Sanahuja y Rodríguez, 2019).

4 “Chirac dinamitó la negociación con el Mercosur en la cumbre de la UE”, *El País*, 5/6/1999.

5 “La Unión Europea vence la resistencia francesa para abrir negociaciones con Mercosur en el 2001”, *El País*, 21/6/1999. El mandato de la Comisión Europea para dar inicio a la negociaciones con el Mercosur se aprobó a último momento, tan sólo una semana antes de la cumbre de Río de Janeiro de 1999, luego de un bloqueo de tres años, según algunos autores “para evitar el descrédito que supondría presentarse en esta reunión con las manos vacías” (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 8).

A nivel *interno*, la decisión de la Comisión Europea de relanzar las negociaciones con el Mercosur chocó de frente con las pretensiones del mayor sindicato del campo francés (FNSEA), el cual exigió a su gobierno que vetara el reinicio de las negociaciones. Al día siguiente, funcionarios franceses advertían a la Comisión Europea que las negociaciones ponían en riesgo a todo el sector agrícola europeo, y le recordaban que el mandato de 1999 subordinaba el acuerdo a lo negociado en la Ronda Doha de la OMC.⁶ Un grupo de países, liderados por Francia e integrado por Polonia, Grecia, Hungría, Luxemburgo, Austria y Finlandia, presentaría un documento criticando el reinicio de las negociaciones, cuestionando que las deficientes normas y estándares sanitarios, de calidad, medioambientales y de sanidad animal en el Mercosur implicaban, en los hechos, una competencia desigual en contra de los agricultores europeos (Makuc *et. al.*, 2015).

En mayo de ese año, la Comisión de Asuntos Europeos de la Asamblea Nacional francesa expresaba su opinión desfavorable al reinicio de las negociaciones con el Mercosur, sugiriendo que la oferta de la Unión Europea en materia agrícola no debería ir más allá de lo ya ofrecido en el marco de la Ronda Doha en 2008.⁷ A mediados de mes, en la reunión del Consejo de Agricultura de la UE, el ministro francés expresaba su oposición al reinicio de las negociaciones, postura a la que se sumarían alrededor de otros 15 integrantes de la Unión Europea, así como las asociaciones de productores agrícolas europeas más poderosas, COPA y COGECA. Gran Bretaña, Suecia, la República Checa, Dinamarca y los Países Bajos se encontraban dispuestos a iniciar las negociaciones, mientras que Alemania se encontraría *más en contra que a favor*.⁸ Makuc *et. al.* (2015) entienden que la diferencia en la velocidad de recuperación con respecto a la crisis de 2008, sumado a la creciente influencia China en América latina, habría tenido más importancia y fuerza que las críticas internas del grupo liderado por Francia, inclinando la balanza en favor del inicio de las negociaciones.

2019 - Acuerdo e incendios en el Amazonas

En el marco de reuniones que buscaban destrabar las negociaciones por el acuerdo, a principios de 2018, el presidente francés Emmanuel Macron le manifestaba a su par argentino, Mauricio Macri, sus *líneas rojas* para avanzar en el mismo, vinculadas con los intereses del sector agrícola de su país.⁹ En contraposición, durante ese mismo año los industriales alemanes le reclamaban a su gobierno avances en la conclusión del acuerdo, resaltando la

6 “Francia se opone a desbloquear la negociación con el Mercosur”, *El País*, 7/5/2010.

7 “Francia se opone a las negociaciones entre el Mercosur y la UE”, *Clarín*, 6/5/2010.

8 “EU countries divided over extent of agriculture talks with Mercosur”, *MercoPress*, 18/5/2010.

9 “Macri no logra en Francia destrabar el acuerdo del Mercosur y la UE”, *El País*, 26/1/2018.

importancia de los mercados brasileño y argentino ante las amenazas por parte de Donald Trump de aumentar un 20% los aranceles a las importaciones automotrices europeas.¹⁰

A través de un intercambio de cartas dirigidas al presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, el acuerdo cobraría impulso gracias a los esfuerzos españoles, con el apoyo portugués, alemán, neerlandés y sueco, además de algunos países de Europa oriental como la República Checa y Lituania.¹¹ Si bien en junio de 2019 se anunciaría el acuerdo entre ambos bloques, en las semanas anteriores el ministro francés de Agricultura y Alimentación, Didier Guillaume, manifestaba su voluntad de votar en contra del mismo a pesar de la mayoría con la que éste contaba en la Comisión Europea, fundamentando su posición en que el acuerdo no se ajustaba a los estándares franceses en términos sanitarios y ambientales.¹²

La tensión escalaría, sin embargo, con los incendios que estallaron en el Amazonas brasileño a principios de 2019 y llegaron a su máxima expresión durante el mes de agosto afectando a varios países de la región. Estos incendios provocaron un conflicto diplomático al acusar el presidente francés Emmanuel Macron a su par brasileño Jair Bolsonaro de violar sus promesas de respetar el Acuerdo de París y de mentir en la cumbre del G20 celebrada en Japón en 2019. Dentro del marco de esta tensión diplomática, el presidente francés anunciará su retirada del apoyo al acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea firmado tan sólo unas semanas antes, acción a la que se suman Irlanda, Luxemburgo y Austria (Ghiotto y Echaide, 2019). La ministra de agricultura alemana, Julia Klöckner, amenazaba que la reducción arancelaria era inviable si el bloque del Mercosur no cumple con las regulaciones de sostenibilidad acordadas.¹³

A finales de septiembre, el parlamento austríaco votaba una moción demandando que su gobierno vetara la ratificación del acuerdo en el Consejo de la Unión Europea, destacando el impacto negativo del mismo para la protección del clima y de los derechos humanos en Sudamérica. Al veto austríaco se sumaron amenazas de bloqueo por parte de Francia, Irlanda y Luxemburgo, sustentadas en la política ambiental del gobierno brasileño.¹⁴

10 “Alternativen zu US-Markt: Industrie will Südamerika-Abkommen”, *Süddeutsche Zeitung*, 24/6/2018.

11 “España impulsa una petición para que Bruselas culmine las negociaciones con el Mercosur”, *El País*, 22/6/2019.

12 “Francia se opone al acuerdo Mercosur-Unión Europea”, *Clarín*, 22/5/2019. Ya en las semanas anteriores a la conclusión de las negociaciones del acuerdo se habían llevado adelante marchas y manifestaciones por parte de ambientalistas y agricultores en los países de la Unión Europea, principalmente en Francia, Bélgica, Polonia e Irlanda (Zelicovich, 2019).

13 “Julia Klöckner droht Brasilien wegen Waldbränden”, *Zeit Online*, 28/8/2019.

14 “Austria threatens to blow up EU trade deal with South America”, *POLITICO*, 19/9/2019; “Austria blocks EU-Mercosur trade deal with South America”, *BBC News*, 19/9/2019.

Una Unión para (des)armar

Como sería de esperar en una asociación de las características de la Unión Europea, donde la cantidad de miembros se cuentan por decenas, diferentes tipos de tensiones pueden identificarse en el marco de las negociaciones con el Mercosur por un acuerdo de asociación.

García (2012) acierta al afirmar que si bien la Unión Europea se debería haber encontrado en una posición fuerte para convencer de sus términos de negociación al Mercosur, las tensiones entre sus estados miembros y los intereses sectoriales tuvieron un impacto en el tipo de oferta que le pudo presentar al bloque sudamericano. En lo que sigue desplegaremos estas tensiones, incorporando también aquellas vinculadas a la dinámica institucional del bloque europeo.

El plano sectorial

Naturalmente, un acuerdo de estas características implicaba diferentes ‘ganadores’ y ‘perdedores’ entre los actores sectoriales involucrados. El otorgamiento de acceso preferencial a los respectivos mercados supone un impulso al comercio en aquellos sectores en los que cada bloque cuenta con ventajas comparativas. Para el caso de la Unión Europea estos sectores serían el químico, el de productos plásticos, maquinaria y equipamiento de transporte, mientras que para el Mercosur, sus ventajas comparativas se encontrarían en el sector agrícola y pesquero, productos alimenticios, productos de cuero, minería y, para el caso de Brasil, en el caucho, hierro y en la fabricación de acero (Faust, 2002). Estos sectores serían los que se beneficiarían del acuerdo hacia dentro de su bloque, pero serían los potenciales ‘perdedores’ del bloque opuesto.

Como vimos más arriba, el sector agrícola francés, se mostró especialmente activo desde antes del inicio de las negociaciones, sentando su posición y ejerciendo presión sobre las mismas. En este sentido, Zelicovich (2019) entiende que una de las dificultades que encontró el acuerdo tenía que ver con un *solapamiento de intereses* entre los miembros de ambos bloques, donde las ventajas comparativas de cada una de las partes se enfrentaban con los sectores sensibles de su contraparte.

Desde una perspectiva europea, los esfuerzos por institucionalizar el diálogo interregional han estado atravesados por el conflicto entre (i) el sector industrial y (ii) el sector agrícola, caracterizándose el primero por ser un sector favorable a la liberalización, más moderno y competitivo, para quienes el incremento de las exportaciones y las inversiones en

el Cono Sur significa un aumento del interés por fortalecer -e institucionalizar- las relaciones económicas (Faust, 2002). El autor agrega que, desde esta perspectiva, la liberalización sería costosa para el sector agro-industrial debido al riesgo que implica para algunas de las ramas más protegidas la alta competitividad del sector en Argentina y Brasil.

La novedad para la Unión Europea es que estas tensiones sectoriales no se manifiestan sólo al nivel interno de cada país (como en los Estados Unidos entre el proteccionismo lechero de Vermont contra la tecnología de la información en California, o los exportadores agrícolas versus los industriales paulistas en Brasil), sino que estas tensiones impactan a un segundo nivel regional, apareciendo potenciales puntos de veto a ambos niveles (Meunier y Nicolaïdis, 2006). Ghiotto y Echaide (2019) entienden que las diferencias entre los sectores agrícolas y manufactureros no se han resuelto a nivel nacional por lo que difícilmente puedan resolverse a nivel supranacional.¹⁵

Según algunos estudios de impacto, habría una retracción del sector agrícola en la Unión Europea, especialmente en Polonia, Italia, Francia, España y Hungría, países que representan dos tercios de la mano de obra agrícola total de la Unión Europea (Makuc *et. al.*, 2015). Si bien los intereses agrícolas ejercieron una fuerte presión en contra de la firma del acuerdo, tanto a nivel nacional como regional, a excepción de Francia ningún gobierno había tomado, antes del inicio de las negociaciones, posiciones en contrario a nivel regional (Sanchez Bajo, 1999).

Como vimos anteriormente, una de los principales argumentos que el sector agrícola europeo planteaba para oponerse al acuerdo eran los deficientes estándares ambientales y sociales en los países del Mercosur. Esto se evidencia en la postura de COPA (la mayor asociación de agricultores europeos), al manifestar su oposición al acuerdo, la cual no se manifestaba contraria a la liberalización comercial, sino que ésta debía darse *bajo condiciones sociales y ambientales armonizadas* (Gomez Arana, 2014). Según el *lobby* agrícola europeo, las negociaciones con el Mercosur significarían una sobrecarga de la agenda europea en tres aspectos fundamentales: (i) la reforma de la Política Agrícola Común, (ii) la expansión hacia el Este, y (iii) la disciplina fiscal impuesta por la Unión Monetaria (Faust, 2002).

15 A nivel nacional, Sanahuja y Rodríguez (2019) identifican a Alemania, el Reino Unido y a España (en menor medida) como integrantes de un bloque liberal dentro de la Unión Europea, mientras que Francia lideraría un bloque agrícola-ganadero integrado también por Austria, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo y Polonia.

Si bien para junio de 2018 ya se había alcanzado un entendimiento sobre los pilares de diálogo y cooperación, el capítulo comercial seguiría presentando obstáculos. A los cuestionamientos tradicionales de la coalición agrícola-ganadera liderada por Francia se sumaría la exigencia alemana de una mejora en los términos del acceso al mercado automotriz y de otros bienes industriales (Sanahuja y Rodríguez, 2019). A estas tensiones se sumaría también el problema del cambio climático (segundo tema de mayor importancia para los ciudadanos europeos según sondeos de interés), aunque de acuerdo a Ghiotto y Echaide, (2019), muchas veces esta tensión estaría en realidad escondiendo la tensión principal entre los sectores económicos.

El plano nacional

En el primer apartado de este trabajo presentamos una exposición, basada en otros trabajos y en fuentes periodísticas, de cómo se agrupaba cada país a favor o en contra de las negociaciones en las diferentes etapas de las mismas, por lo que aquí nos proponemos desarrollar el vínculo entre dos actores claves dentro de la Unión Europea para su desarrollo, actores que otros autores han entendido como parte de un *tándem* conduciendo a las mismas.

Como mencionábamos al inicio de este trabajo, una serie de autores plantean un paralelismo en la dinámica de relacionamiento entre los socios del Mercosur y de la Unión Europea, estando estos bloques estructurados en torno a un eje bilateral. En el caso del Mercosur este eje estaría conformado por Argentina y Brasil, mientras que para la Unión Europea este eje -o *tándem*- lo conformarían Alemania y Francia (Sanchez Bajo, 1999; Guérot y Klau, 2012). Al igual que el eje sudamericano, el eje europeo presentaba un problema de asimetrías, donde “a menudo se ha dicho que Alemania necesitaba a Francia para disfrazar su fuerza y Francia necesitaba a Alemania para disfrazar su debilidad” (Paterson, 2011: 60). Este autor plantea que esta relación de formal igualdad, era vital para Francia, ya que ser vista cercana a Alemania constituía un recurso de poder. Lehne (2012), en cambio, entiende que la dinámica franco-europea de liderazgo estaba estructurada alrededor del reconocimiento francés de la preponderancia alemana en términos económicos y el reconocimiento alemán del liderazgo francés en términos políticos, dando soporte a la igualdad formal mencionada.¹⁶

16 Lehne (2012: 16, énfasis agregado) sintetiza crudamente la dinámica y la crisis de liderazgo de la Unión Europea, incorporando un actor que conscientemente estamos dejando de lado en este trabajo, entendiendo que “mientras Alemania *necesita* ser parte de la política exterior europea y Francia *desea* liderarla, el Reino Unido *difícilmente se identifica* con el proyecto europeo como tal”.

Este vínculo puede rastrearse hacia los primeros años de la posguerra, cuando si bien Alemania ya se había estabilizado como una economía mayor y con una buena performance exportadora, seguían existiendo factores que le imposibilitaban proyectarse políticamente en el marco europeo (Bulmer y Paterson, 2013).¹⁷ Así, el compromiso con la integración europea y la cooperación francoalemana no sólo habría sido una cuestión de elección, sino que surgía de las circunstancias de la propia Guerra Fría y de los intereses materiales de las élites alemanas. Estos autores entienden que la asociación entre Alemania y Francia sería una reacción a un *reflejo por evitar el liderazgo* por parte de Alemania, derivado de un problema de legitimidad tanto interno como externo, fruto de su división entre Alemania Occidental y Oriental y de la carencia de una soberanía completa en los primeros años de posguerra.

Bajo el liderazgo de Konrad Adenauer -primer canciller alemán de posguerra, entre 1949 y 1963-, Paterson (2010) entiende que se cultivó una vocación europea bajo liderazgo francés. El autor resalta la importancia de comprender la falta de autoconfianza, por parte del liderazgo alemán, sobre la capacidad de construir una integración productiva y pacífica con sus vecinos bajo alguna forma estable de gobierno democrático tras el trauma de la república de Weimar y el período Nazi. A través de la participación en las instituciones europeas, entonces, Alemania Occidental podría ir recuperando poder, acceso a los mercados de exportación, y al mismo tiempo fortalecer su identidad nacional.¹⁸

Schneider y Syrovatka (2019) también entenderán que la construcción del eje francoalemán como motor de la integración europea no se trató un proceso natural, sino más bien el resultado de compromisos en los conflictos entre los dos países. La cooperación habría estado motivada por intereses económicos, políticos e ideológicos muy diferentes, fundamentalmente los de una Francia centralizada orientados hacia el sur europeo frente a los de una Alemania federal orientados hacia el noreste del continente.

Desde un principio, el Marco Alemán sirvió como la moneda central para las transacciones en el marco del Sistema Monetario Europeo, lo que implicaba una política monetaria activa por parte del gobierno alemán para ofrecer liquidez y estabilidad económica al resto de Europa. Alemania tomó un rol de liderazgo implícito en la Unión Europea al impulsar la creación de instituciones priorizando los intereses a largo plazo sobre las

¹⁷ Entre otros, los autores mencionan a la propia división alemana entre este y oeste, la exposición de Berlín Occidental, la dependencia de la OTAN en materia de defensa, los límites constitucionales al desarrollo de un ejército y el legado del nazismo).

¹⁸ Desde el plano económico, Alemania enfrentaba un doble déficit al que la integración europea le ofrecía una salida. Su economía dependía de las exportaciones, pero no contaba con el acceso a otros mercados y todavía estaba sujeta a controles externos--como con la Autoridad Internacional para el Ruhr (Paterson, 2010).

ganancias de corto plazo, otorgando estabilidad a estas instituciones y aceptando los costos de su mantenimiento. Morisse-Schilbach (2011: 30) entiende que siguiendo este camino, Alemania “no siguió sus intereses económicos nacionales unilateralmente, sino que intentó ‘capturar’ a sus socios (y rivales) creando instituciones multilaterales y asumiendo una carga extraordinaria para mantenerlas”.

Luego del final de la Guerra Fría, la percepción sobre una hegemonía alemana en el continente no fue inmediata, sino que el período inmediato posterior a la reunificación alemana se caracterizó como uno de mayor cooperación entre Francia y Alemania. Con la ampliación de la Unión Europea, el debilitamiento de la economía francesa y la crisis de la eurozona, sin embargo, comenzó a percibirse que las políticas de austeridad sobre los países con crisis de deuda soberana se imponían desde Berlín, poniéndose de manifiesto así, la cuestión sobre la emergencia de una hegemonía alemana (Bulmer y Paterson, 2013).

Kirchner (1996) comparte que el rol de Alemania cobró otra dimensión a partir de la década del ‘90, cuando empieza a ser reconocido como un actor cada vez más influyente por sus socios alterando el balance de poder en la Unión Europea y particularmente las relaciones francoalemanas. El autor sostiene que tanto los asuntos políticos como económicos de la Unión pasan a estar conducidos por Alemania, cambiando el rol alemán desde uno de *con-socio* (o socio en igualdad de condiciones) al de socio principal en las iniciativas francoalemanas. Según este autor, la reunificación alemana inició un proceso de *revolución silenciosa* cuyos efectos tuvieron un impacto, gradualmente y a mediano plazo, en la relación entre los miembros de la Unión Europea. Schweiger (2016) va incluso más allá, entendiendo que la reunificación alemana alteró definitivamente el balance del eje francoalemán, caracterizado hasta entonces, en lo político, con una República Federal Alemana más pequeña satisfecha con un rol subordinado al de Francia.

El impacto de la caída del Muro de Berlín, y la consecuente incorporación de la República Democrática Alemana en la *Bundesrepublik*, se sentiría fuertemente en Francia, quien debería asumir el costo que una Alemania reunificada y mucho más poderosa implicaría en la dirección y el tono de las políticas clave de la Unión Europea, ya que la integración alrededor del eje francoalemán le había permitido estructurar tanto éstas como también el balance institucional de la UE. Sin embargo, la huida sería hacia adelante, ya que una integración económica mayor y más profunda le permitiría alejar la gestión de la política monetaria del control unilateral de *Bundesbank* (Paterson, 2010). En este sentido,

[e]l temor francés de quedar subordinado a lo que en la práctica era una zona del Marco Alemán condujo a intentos desesperados por instituir un ‘gobierno económico’ europeo colectivo junto con el Banco Central Europeo, tanto para afirmar el control sobre los estados oportunistas [*free-riders*] que querían recibir los beneficios de la integración monetaria sin pagar los costos fiscales, como para proteger su propia posición (Hayward, 2012: 67).

Esta relación estabilizadora denominada como *la simetría de la asimetría*, donde Francia parecía liderar políticamente mientras que Alemania lo hacía económicamente, se rompería tras el tratado de Nice, firmado en febrero de 2001, donde se quiebra lo que Guérot y Klau (2012) entienden como la expresión más poderosa de la paridad francoalemana: los votos para el Consejo de la Unión Europea.¹⁹

En una interpretación de claro corte neorrealista, Morisse-Schilbach (2011) entiende que el rol adoptado por alemana como potencia a nivel continental se desprende directamente de la naturaleza de su estructura productiva y de su rol como un modelo tanto económico como financiero. En ese marco, si decidiera ceder su posición de privilegio en la Unión Económica y Monetaria europea estaría perdiendo no sólo de la oportunidad de controlar las políticas fiscales y monetarias de sus socios, sino que tampoco podría hacerse de los beneficios de haber diseñado esta organización de acuerdo a sus intereses.²⁰

Como resultado, nos encontramos con una Unión Europea que negocia con el Mercosur en el contexto de una crisis de liderazgo resuelta a medias, donde la asociación tradicional entre Francia y Alemania da lugar a una *hegemonía reluciente* alemana. Al mismo tiempo, el resto de los integrantes del *club europeo* (agrupados en torno a la Unión Europea o la Eurozona), se articulan de manera diferente frente a esta situación.

Sepos (2016) entiende que se puede dividir a Europa entre un centro que incluye a los países más grandes, fuertes de Europa, fundadores de la Unión Europea (en general, los países del norte europeo), y una periferia que incluye a los miembros más nuevos de la asociación, países más pequeños y débiles (los países del sur europeo, del este y los países bálticos). Entiende que, en el contexto de la crisis del Euro, esta división ha sido entendida como una división entre diferentes polos opuestos, entre los que destaca ricos y pobres, trabajadores y haraganes, responsables o disciplinados e irresponsables o libertinos, deudores y acreedores,

19 Estos autores reconocen, con gran tino, que la dupla francoalemana no gobierna todos los aspectos de la Unión Europea (como quedó de manifiesto con la crisis libia de 2011) aunque sí lo hacen en lo relativo a la construcción institucional y a la gestión macroeconómica de la Unión.

20 En una tónica similar, Lehne (2012) entiende que la influencia actual de Alemania no es tanto el resultado de las ambiciones nacionales, sino más bien el resultado colateral esperable de su éxito económico y exportador.

superavitarios y deficitarios, dadores de préstamos y tomadores de préstamos, crecimiento y austeridad, reguladores y redistributivos, abiertos al mercado contra reguladores del mercado.

Sandbeck y Schneider (2014) presentan una perspectiva que abarca un horizonte temporal más amplio. Según su lectura, la concepción y ejecución del proyecto de integración europeo es tanto *producto* como *productor* de la desigualdad histórica en el continente europeo, y tiene que ser relacionado con los objetivos y metas de ciertas formaciones nacionales dominantes -y de sus clases dominantes-, especialmente para lograr ventajas competitivas sobre sus vecinos. Al mismo tiempo, el deseo de incorporarse al proyecto de asociación europeo por parte de los países de la periferia del continente tiene que relacionarse con sus esfuerzos de desarrollo, y la posibilidad de utilizar a la estructura europea como un instrumento (exitoso o no) para alcanzar [*catch-up*] estadios más avanzados de desarrollo. En este sentido, lo que sugieren “es que los orígenes de la Unión Europea no pueden conceptualizarse adecuadamente sin comprender el terreno de desarrollo desigual y combinado que hereda y sobre el que está constituida, y que además este terreno forma la base para la articulación mutua y contradictoria de las condiciones nacionales y transnacionales de la acumulación capitalista” (Sandbeck y Schneider, 2014: 859).

El plano institucional

Por último, y no menos importante que los procesos analizados, llegamos a las tensiones en torno al plano institucional. Faust (2002) entiende que las disputas entre los intereses privados deben encajarse en un juego de poder más amplio dentro del marco institucional de la Unión Europea entre la Comisión y el Consejo Europeo. El autor destaca que la Comisión ha sido mucho más favorable a la liberalización comercial que el Consejo, ya que no sólo le ofrecía una amplia variedad de oportunidades burocráticas, sino también el apalancamiento para impulsar su agenda de reformas hacia el interior de la Unión. Al mismo tiempo, el Consejo ha sido, en términos generales y dado a que responde mucho más directamente a grupos con influencia electoral, más receptivo a los intereses proteccionistas.

Según Paterson (2012), las consecuencias catastróficas para la reputación alemana de sus dos intentos por aspirar a la hegemonía continental entre 1870 y 1945 explican la intención de crear una estructura institucionalizada y supranacional, por encima del poder de los estados individuales. Esta situación intentó imponerle un carácter anti-hegemónico a la construcción europea a través de la sobredimensión de los votos a favor de los Estados más pequeños, la insistencia en la regla de la unanimidad hasta el Acta Única Europea, y por la

delegación de poderes a una autoridad supranacional (la Comisión Europea) que se esperaba creciera continuamente en poder y tamaño.

Dentro del esquema de poder inter-institucional en la Unión Europea, y teniendo en cuenta la inestabilidad que se desprende de la fragmentación del poder comunitario entre la Comisión Europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, se puede entender que “la Comisión es la organización que le da a la Unión Europea la apariencia de un estado activista, reformando prácticas en los estados miembros para que se ajusten a los principios generales que ha desarrollado en las áreas de política donde ha afirmado su preeminencia legislativa” (Page, 2012: 83-84).

Para la Comisión Europea, el avance de las negociaciones por un acuerdo de liberalización comercial con el Mercosur le permitía aumentar la presión sobre los estados nacionales para avanzar en las reformas propuestas (especialmente sobre la Política Agraria Común). Faust (2002) plantea la tensión entre el conflicto de intereses que enfrenta a la Comisión Europea (más tecnocrática y con una mayor tendencia hacia las políticas de liberalización) con el Consejo de Ministros (más proclive a las políticas proteccionistas, al estar más conectado a los grupos de interés y más influido por consideraciones electorales), aunque destacando que se tratan de *tendencias* y no posiciones absolutas, ya que se pueden dar ocasiones donde la Comisión defienda políticas proteccionistas o el Consejo impulsa políticas de reforma y liberalización.

El mandato para negociar de la Comisión Europea debe ser aprobado por mayoría calificada por el Consejo de Ministros (salvo en algunas áreas específicas que requiere de unanimidad). Este mandato le da la facultad a la Comisión de preparar un borrador de propuesta, defender los intereses de los estados miembros en la Organización Mundial del Comercio y de gestionar el día a día de la política comercial (Santander, 2005). Con respecto al mandato para iniciar las negociaciones, era el Consejo de Ministros el que tenía que acordar, no sólo en el propio mandato sino también en su contenido. Ya en abril de 1997 el Consejo manifestó su preocupación por la proliferación de acuerdos entre la Unión y otros países, solicitando que no se propusieran nuevos acuerdos, aunque sin afectar aquel con el Mercosur. Como vimos más arriba, las resistencias más fuertes provinieron de los ministros de agricultura y pesca, liderados por Francia (Bulmer-Thomas, 2000).²¹

21 Para Tallberg (2008), la presidencia del Consejo (rotativa, durante 6 meses) puede constituirse como una plataforma de poder para el país que la ejerza, ya que le da la posibilidad de orientar la agenda hacia sus temas de interés, conjuntamente con los recursos para inclinar las resoluciones hacia el éxito o el fracaso.

Pero las tensiones institucionales no sólo se manifestaban en los cortocircuitos entre el Consejo de Ministros y la Comisión Europea, sino también hacia adentro de esta última. Santander (2005: 296-297) detalla las posturas y los posicionamientos de los diferentes actores de cara al inicio de las negociaciones:

El gobierno del Reino Unido sostenía que las negociaciones con el Mercosur no debían comenzar antes del cierre de la siguiente ronda de la OMC. Tampoco había acuerdo [sobre el inicio de las negociaciones] en la Comisión Santer (1995-1999). El Comisionado de Agricultura Franz Fischer, con el apoyo de sus colegas franceses (Comisionados de Silguy y Cresson) e irlandés (Flynn), también se oponía al proyecto. Un apoyo adicional a esta postura provenía del lobby agrícola europeo de COPA-COGECA, que estaba en contra de cualquier tipo de acuerdo comercial con el Mercosur. Quienes se oponían a la liberalización comercial justificaban su posición subrayando la naturaleza ‘multifuncional’ de la agricultura en Europa, posición considerada por los países del Mercosur como una nueva forma de retrasar las negociaciones. Sin embargo, el proyecto era apoyado por el Comisionado Marín, por la presidencia alemana de la Unión Europea (en los primeros seis meses de 1999), y por los gobiernos español, italiano y portugués, sin olvidar el Mercosur-European Business Forum, creado específicamente (en Febrero de 1999) para ayudar a las negociaciones interregionales a través de un diálogo diario entre los empresarios y las autoridades públicas de cada región.²²

El acuerdo al que se llegó implicaba que se le otorgaba un mandato limitado a la Comisión para iniciar las discusiones referidas a las barreras no tarifarias, pero demoraba hasta Julio de 2001 aquellas referidas a derechos aduaneros, las que no podían cerrarse antes de que finalizara la ronda de la OMC, evitando encarar a nivel internacional el problema de los subsidios europeos a la agricultura (Santander, 2005). Bulmer-Thomas (2000) entiende que estas limitaciones y condicionamientos en el mandato otorgado a la comisión significaban que se trasladaba el objetivo del acuerdo desde la creación de un área de libre comercio hacia el más modesto de tan sólo liberalizar el intercambio.

Algunos autores plantean la pregunta de cómo es posible que la burocracia europea parezca tener un alto nivel de actividad política y de resultados, cuando no quedan dudas de su fragmentación severa. La autoridad de la Comisión parece más débil en relación con las otras instituciones (la Comisión, el Consejo y el Parlamento), en especial el Consejo, y cuando hay desacuerdos entre las ellas, es este último quien tiene el mayor éxito en la negociación (Page, 2012).

²² Page (2012) entiende que la nacionalidad de los comisionados tiene cierto impacto en los asuntos controvertidos, aunque este no sería enorme.

A modo de cierre

Para cerrar este trabajo, repasaremos los puntos más importantes que fuimos mencionando en cada uno de los apartados, no sin antes recordar el objetivo que nos habíamos puesto al momento de elaborarlo. Teniendo en cuenta el estadio temprano en el que nos encontramos en el presente proyecto de investigación, no nos proponíamos mucho más que una presentación un tanto esquemática de una serie de líneas de desarrollo del programa de investigación en el que esperamos avanzar más adelante. En ese sentido, el principal mérito de este trabajo es el de ordenar y articular la bibliografía consultada en torno a los diferentes tipos de tensiones que surgieron hacia dentro de la Unión Europea en el contexto de las negociaciones con el Mercosur, de los que aquí se desprenden muchas más preguntas que respuestas. Intentar desplegar y dar respuesta a estas preguntas articulará nuestro trabajo de investigación futuro.

En este trabajo, entonces, comenzamos por presentar notas articuladoras sobre el desarrollo de las negociaciones por un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, presentando cuatro momentos en los que florecieron estas tensiones, tanto entre bloques como hacia dentro del bloque europeo. A continuación agrupamos las tensiones que identificamos dentro del bloque europeo en tres grandes grupos: (i) las tensiones sectoriales, (ii) las tensiones nacionales, haciendo énfasis en la crisis de liderazgo europeo, y (iii) las tensiones institucionales.

Bibliografía

- Bulmer, S., y Paterson, W. E. (2013). Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints. *Journal of European Public Policy*, 20(10), 1387-1405.
- Bulmer-Thomas, V. (2000). The European Union and MERCOSUR: Prospects for a Free Trade Agreement. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(1), 1-22.
- Doctor, M. (2007). Why Bother With Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement. *Journal of Common Market Studies*, 45(2), 281-314.
- Faust, J. (2002). *The European Union's Trade Policy towards MERCOSUR*, Working Paper PEIF-7.

- García, M. (2012) The European Union and Latin America: «Transformative power Europe» versus the realities of economic interests. *Cambridge Review of International Affairs, iFirst*, 1-20.
- Ghiotto, L., y Echaide, J. (2019). *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*. The Greens/EFA.
- Gomez Arana, A. (2014). Explaining the renewed push for an European Union Association Agreement with Mercosur. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 6, 136-158.
- Guérot, U., y Klau, T. (2012). After Merkozy: How France and Germany can make Europe work. *European Council on Foreign Relations*, 56, 1-16.
- Hayward, J. (2012). National Governments, the European Council and Councils of Ministers. En J. Hayward y R. Wurzel (Eds.), *European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity* (pp. 65-81). Palgrave Macmillan.
- Kirchner, E. J. (1996). Germany and the European Union: From Junior to Senior Role. En G. Smith, W. E. Paterson, & S. Padgett (Eds.), *Developments in German Politics 2*. Macmillan.
- Konold, D. (2010). Farm Interests as Bargaining Chips: France in the EU-Mercosur Free Trade Negotiations. *Journal of Public Policy*, 30(3), 321-343.
- Lehne, S. (2012). *The Big Three in EU Foreign Policy*. Carnegie Europe.
- Makuc, A., Duhalde, G., & Rozemberg, R. (2015). *La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?* (Nota técnica Nro. IDB-TN-841). BID-INTAL.
- Meunier, S., y Nicolaïdis, K. (2006). The European Union as a conflicted trade power. *Journal of European Public Policy*, 13(6), 906-925.

- Morisse-Schilbach, M. (2011). Ach Deutschland! Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1, 26-41.
- Page, E. C. (2012). The European Commission Bureaucracy: Handling Sovereignty through the Back and Front Doors. En J. Hayward y R. Wurzel (Eds.), *European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity* (pp. 82-98). Palgrave Macmillan.
- Pasquali, M. L. (2016). *The Impact of Eastern Enlargement on the European Union's Foreign Policy towards Latin America and the Caribbean (2004-2016)*, Study Paper N.º 03/16. Europa-Kolleg Hamburg.
- Paterson, W. E. (2010). Does Germany Still Have a European Vocation? *German Politics*, 19(1), 41-52.
- Paterson, W. E. (2011). The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 49, 57-75.
- Paterson, W. E. (2012). A Contested Franco-German Duumvirate. En J. Hayward & R. Wurzel (Eds.), *European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity* (pp. 235-251). Palgrave Macmillan.
- 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 N.º 13). Fundación Carolina.
- Sanchez Bajo, C. (1999). The European Union and Mercosur: A case of inter-regionalism. *Third World Quarterly*, 20(5), 927-941.
- Sandbeck, S., y Schneider, E. (2014). From the Sovereign Debt Crisis to Authoritarian Statism: Contradictions of the European State Project. *New Political Economy*, 19(6), 847-871.
- Santander, S. (2005). The European Partnership with Mercosur: A Relationship Based on Strategic and Neo-liberal Principles. *European Integration*, 27(3), 285-306.

- Schneider, E., y Syrovatka, F. (2019). Die Europäische Wirtschaftsunion zwischen Vertiefung und Desintegration. Blockade und wachsende Asymmetrie zwischen Deutschland und Frankreich. En H.-J. Bieling y S. Guntrum (Eds.), *Neue Segel, alter Kurs? Die Eurokrise und ihre Folgen für das europäische Wirtschaftsregieren* (pp. 21-59). Springer VS.
- Schweiger, C. (2016). National interests and differentiated integration in the EU under crisis conditions. The cases of Germany, France and Britain. En J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy* (pp. 59-71). Routledge.
- Sepos, A. (2016). The centre-periphery divide in the Eurocrisis. A theoretical approach. En J. M. Magone, B. Laffan, y C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy* (pp. 35-55). Routledge.
- Tallberg, J. (2008). The Power of the Chair: Formal Leadership by the Council Presidency. En D. Naurin y H. Wallace (Eds.), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments play in Brussels* (pp. 187-202). Palgrave Macmillan.
- Zelicovich, J. (2019). *El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final* (Documento de Trabajo N.º 13/2019; Análisis Carolina). Fundación Carolina.