



Las relaciones hispano-argentinas en el marco de las negociaciones Unión Europea - Mercosur

Carlos Malamud*

Tema: El reciente viaje de los Reyes de España a la Argentina ha servido para comprobar el estado de las relaciones bilaterales entre ambos países. Más allá de las tensiones existentes, nos encontramos con una situación contradictoria: pasos efectivos para la normalización de los conflictos existentes junto a fuertes declaraciones del entorno político argentino que dificultan los esfuerzos diplomáticos.

Resumen: A juzgar por lo que publica la prensa a ambos lados del Atlántico, las relaciones hispano-argentinas pasarían por uno de sus peores momentos de los últimos tiempos. La crisis argentina colocó en una difícil situación a las empresas españolas, que fue agravada por la manipulación pública de ciertos sentimientos nacionalistas y antiespañoles, especialmente en los momentos más álgidos de los últimos dos años. La creencia de que los “gallegos se lo llevaron todo” sigue estando bastante presente en sectores importantes de la opinión pública argentina. El presidente Néstor Kirchner, al responsabilizar a las empresas españolas con intereses en Argentina de haber financiado al ex presidente Carlos Menem, no sólo en los años noventa cuando estaba en ejercicio, sino también durante la campaña electoral que los enfrentó, ha echado más leña al fuego; leña que se convirtió en aceite después del tormentoso encuentro mantenido en julio pasado en Madrid en la CEOE, la principal organización empresarial del país. Sin embargo, y pese a las declaraciones altisonantes, las cosas se mueven debajo de la superficie. España sigue respaldando las posiciones argentinas en los foros y organismos internacionales, como ocurrió en la negociación con el FMI, y es interés de sus autoridades y empresarios que se solucionen lo más discreta y pacíficamente posible todos los conflictos abiertos. Sin embargo, la agenda bilateral está igualmente condicionada por las negociaciones entre la UE y el Mercosur, que deben enfrentar el espinoso tema del acceso de los productos agrícolas y ganaderos de los países sudamericanos a los mercados europeos, que tienen en la PAC (Política Agraria Común) una de sus principales líneas de confrontación, pero también por la clara apuesta del gobierno español a favor del Brasil.

Análisis: Desde un punto de vista español y europeo parece bastante obvio que la Argentina debería reforzar su relación con la UE, pero es precisamente en este punto donde nos enfrentamos con un dilema importante. ¿De qué relaciones estamos hablando? ¿De la Argentina con la UE o del Mercosur con la UE? La pregunta no es en absoluto baladí, ya que la propia Unión apuesta por negociar en América Latina con bloques regionales o subregionales y no con países individuales, creyendo que de ese modo reforzará los procesos de integración subregional en marcha: Mercosur, Comunidad Andina de Naciones (CAN), América Central y el CARICOM. La UE piensa, quizá erróneamente y con un cierto toque eurocéntrico, que si su experiencia de integración ha sido buena no hay más que exportar la receta. Sin embargo, la gran paradoja en este punto es que los dos únicos tratados de asociación y libre comercio firmados con América Latina lo han sido con México y Chile, y las gestiones realizadas no

* Investigador principal Área América Latina
Real Instituto Elcano

han servido demasiado para hacer avanzar la integración regional. No tengo la respuesta adecuada para la pregunta anterior, pero corresponde a la UE y al Mercosur, y especialmente a los países miembros de éste último, discutir sobre la modalidad de negociación más adecuada, apostando por aquella que se presente como la más conveniente para ambos.

En el caso de la UE, las competencias sobre la negociación están claras y el tema no merece mayor discusión, salvo en el punto central de quien o quienes deberían ser nuestros interlocutores. Otra cosa es lo que ocurre en el Mercosur, que a diferencia de la UE tiene un enorme vacío institucional. Por eso, las sociedades argentina y brasileña deben discutir, cada una por separado, las ventajas e inconvenientes de tal alianza, y en caso de llegar a acuerdos, comenzar a dar pasos decididos en esa dirección. Si nos dejamos guiar por las declaraciones, parece que la cosa está sumamente clara, especialmente por la aparente luna de miel que están viviendo los presidentes Kirchner y Lula, plasmada en la firma del "Consenso de Buenos Aires". Más allá de que se trata de un papel que encierra mucho de retórica y que fue firmado por los brasileños sin demasiada convicción y después de rebajar su contenido *reivindicativo* de un modo ostensible, todavía continúan muchos de los ancestrales problemas de liderazgo entre unos y otros. Lula y Kirchner han decidido avanzar en el Mercosur más como una forma de tener mayor fuerza en las negociaciones por el ALCA, y también con la UE, que por la existencia de un programa y un compromiso de dar pasos decididos hacia la integración. En las elites argentinas son muchas las voces que se resisten a aceptar el liderazgo brasileño en América del Sur. También en la Administración Bush hay quien piensa que la Argentina puede ser un claro contrapeso al liderazgo creciente de Brasil en América del Sur. La apuesta española por formalizar una alianza estratégica con el Brasil de Lula, y la "comprensión" por la reivindicación brasileña de contar con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad no cayeron nada bien en Buenos Aires. Se trata de una situación que obligaría a definir de una forma más clara la agenda bilateral para poder obrar en consecuencia.

Las ventajas para Argentina y el Mercosur de un acuerdo con la UE son obvias. En este punto vale la pena recordar que a los acuerdos que se quiere firmar se les incorpora una cláusula democrática. Esto tiene un cierto interés en relación a ciertos devaneos argentinos con Cuba (el embajador de Buenos Aires en La Habana propuso, aunque luego fue desmentido, la posibilidad de que Cuba ingresara en el Mercosur). Sólo desde una perspectiva teórica valdría la pena recordar que si Cuba ingresa al Mercosur no habría acuerdo con la UE. Es lamentable que América Latina todavía siga acogida a la obsoleta doctrina de la no injerencia en asuntos internos de terceros países para no condenar la violación de los derechos humanos por el régimen de Castro. Resulta lamentable que un gobierno que ha apostado claramente por los derechos humanos, que está tan interesado en resolver los temas pendientes del pasado, con un presidente que incluso se enfada con su colega uruguayo por el archivo de una causa vinculada a un caso de desaparición de personas durante la pasada dictadura militar, no sea más activo en lo que a Cuba se refiere.

Por otra parte, el gobierno argentino debería saber que los embajadores de la UE en La Habana, sin contactos oficiales con el régimen por la política de derechos humanos de la Unión, agradecerían mayores muestras de solidaridad de sus colegas latinoamericanos, que, en su mayor parte, no osan levantar la voz en defensa de quienes han acabado con sus huesos en la cárcel de la dictadura por el solo delito de pensar. En relación con la inserción de la Argentina en el mundo habría que pedir mayor coherencia en su política exterior. Según algunos altos cargos de la Cancillería argentina, es posible tener actitudes semejantes sin que necesariamente haya costos a pagar. Un reciente artículo de Andrés Oppenheimer, sin embargo, informa de la preocupación creciente con que la Administración Bush sigue la política exterior argentina.

Volviendo al convenio entre el Mercosur y la UE, sería conveniente que no fuera pensado como una panacea, sino como el marco más adecuado para mejorar los negocios y aprovechar las oportunidades. Esta postura realista permitiría flexibilizar las negociaciones al no supeditar todo al tema de la apertura de los mercados agrícolas y la abolición de la tan deplorable Política Agraria Común (PAC). Si Brasil ha superado a la Argentina como exportador de carnes (algo inimaginable hace 20 años), no se debe a la maldad o a la conspiración de los mercados con (o contra) la Argentina, sino a los propios problemas del país, como controles fitosanitarios, extensión y cuidado de la cabaña ganadera, etc. Es decir, que los problemas no están sólo en el mundo exterior y que son los argentinos los que deben solucionarlos, y esto no se logra denostando a los gallegos que se llevan la riqueza de la Patria. En 1929 Ortega y Gasset dijo: "La pampa promete, promete, promete. Hace desde el horizonte inagotables ademanes de abundancia y concesión". Sería bueno que esa pampa ubérrima e inagotable, y especialmente sus habitantes, dejaran de prometer y comenzaran a producir realidades.

Los principales escollos para avanzar en el acuerdo con la UE, tras 10 rondas de negociación entre abril de 2000 y junio de 2003, giran en torno al proteccionismo agrícola y ganadero plasmado en la denostada PAC, un tema aparentemente agravado tras el fracaso de Cancún. Vaya por delante mi rechazo a cualquier forma de proteccionismo. Mientras Europa siga gastando lo que gasta en promover el bienestar animal, o sus vacas vivan mejor que muchos pobres en América Latina, la situación seguirá siendo dramática. Pero, visto el problema desde la perspectiva europea, la negociación con el Mercosur no se puede limitar a la agricultura y la ganadería: hay otros asuntos como la propiedad intelectual. Aquí aparece otro tema polémico, al que habría que buscar una solución acorde para todas las partes, vinculados a las denominaciones de origen. Resulta injustificable, desde cualquier punto de vista, que los italianos no puedan exportar el jamón de Parma, como tal jamón de Parma, a Canadá, ya que la marca está patentada. Pero, qué pasa con el vino de Rioja o el queso Fontina en Argentina, por poner sólo dos ejemplos. España e Italia tienen con esta tierra lazos muy antiguos y reafirmar la cuestión de la denominación de origen podría avasallar muchos derechos adquiridos.

La UE tiene fama de tener uno de los mercados agrícolas más cerrados del mundo, pese a ser el mayor importador mundial de productos agrícolas. En 2001, más de la mitad de estas importaciones provinieron de los países más pobres. El arancel agrícola consolidado de la UE es del 30%, pero el realmente aplicado es de sólo el 10% y, en este sentido, la reforma de la PAC es un dato positivo que no se debe minusvalorar, al reducir las ayudas a las exportaciones agrícolas en un 50%. En 1992 éstas representaban el 25% del valor de las exportaciones, cifra que en 2001 se había reducido al 5% y a esto hay que agregar esta última reducción. Para los autores de la reforma, ésta no incentiva la producción, al ser las ayudas no-distorsionantes. Por eso, sería bueno que Argentina y Brasil avanzaran en su negociación con la UE rodeando a la PAC en vez de enfrentarse frontalmente a ella: dada la correlación de fuerzas en la UE resulta muy difícil cambiarla. Pero al mismo tiempo sería de agradecer que el gobierno español, y también el principal partido de la oposición, dieran inequívocas señales de que abogan por un pronto y total desmantelamiento de prácticas proteccionistas tan aberrantes que al final sólo benefician a unos pocos privilegiados. Es obvio que en este tema el punto de vista europeo es distinto del de Mercosur, aunque ambas partes deberán tener presente que nadie es poseedor de la verdad absoluta y que es necesario llegar a acuerdos, y esto exige tiempo. Para Argentina y Brasil, la UE y Estados Unidos condicionan la discusión en la OMC y una de las respuestas fue el G-20. Ahora bien, está preparado el G-20 para dar un trato preferencial al G-90 (los países más pobres del mundo)?

En estos momentos es la ampliación, junto con la redacción de la "Constitución" europea, lo que ha llevado a muchos países del Viejo Continente a mirar hacia el este más

intensamente, lo que implica una clara desatención de América Latina. Resulta paradójico que la región haya desaparecido de la agenda norteamericana después del 11-S, pero también de la europea. Por distintas razones que no voy a enumerar, España sigue apostando por América Latina, lo que los distintos países latinoamericanos deberían aprovechar en su favor. Un punto en el que esto se ve de forma clara es el de la cooperación internacional. Si bien es verdad que sigue siendo válida la fórmula de “más comercio y menos cooperación”, que haría necesario el positivo desmantelamiento de la PAC, también es verdad que sería absurdo dar la espalda a la cooperación. En este sentido, la postura española de defender la cooperación oficial al desarrollo con los países de renta media (entre los que están la Argentina y la mayor parte de América Latina), contrasta con buena parte de sus socios europeos, que sólo la entienden para los países más pobres y sólo relacionadas con las Metas del Milenio. Con Estados Unidos sucede algo similar.

La guerra iraquí supuso un toque de atención para Europa y hoy son muchos los que se preguntan si la obsesión francesa de construir Europa en contra de los Estados Unidos es posible. Hoy sería conveniente, cuando muchos mandatarios regionales, de Lula a Fidel Castro o de Chávez a Kirchner, agitan el tan socorrido lema de la integración latinoamericana, preguntarse si es posible cumplir con tal objetivo en contra de los Estados Unidos. Y esto se relaciona con un falso debate: los acuerdos con la UE frente al ALCA. Se trata de situaciones diferentes que deberían ser complementarias, intentando aprovechar ambas de forma clara.

Es evidente que la crisis de fines de 2001, *default* y devaluación incluidos, cambió las reglas de juego y modificó los ejes sobre los que se asienta la “integración de la Argentina” en el mundo. Desde el punto de vista europeo es urgente recuperar un clima de sosiego y tranquilidad que permita renovar los flujos de la inversión directa al país. Esto implica hablar de seguridad, tanto de seguridad jurídica como de seguridad para las personas y bienes. En este punto vale la pena resaltar que entre 1990 y 2000 la distribución de la renta en Argentina empeoró un 16,8%, mientras que en México y Brasil mejoró un 2,3 y un 3,6% respectivamente (en toda América Latina el promedio empeoró un 3,3%).

En los 90, las inversiones europeas, especialmente las españolas, se dirigieron a la región en función del tamaño del mercado y de las perspectivas de crecimiento de las economías locales; del nivel salarial ajustado por la productividad; de las infraestructuras disponibles y de la existencia de niveles razonables de fiscalidad y estabilidad del régimen fiscal. La predictibilidad de cada país pesaba a la hora de invertir y por eso Argentina se convirtió a mediados de los 90 en uno de los países preferidos por la inversión directa española.

Hoy, tras la crisis, las cosas han cambiado no sólo para el país sino también para América Latina, y los empresarios piden para invertir estabilidad política y seguridad personal; lucha activa contra la corrupción, existencia de un sistema claro de concesiones, vinculados con la actitud y con la calidad de la Administración; y, por último, la vigencia de un marco jurídico claro y del imperio de ley garantizado por una justicia independiente y eficiente: esto implica predecibilidad del marco regulatorio, respeto por los contratos firmados e igualdad de trato con los inversores nacionales, lo que equivale a la no discriminación de unos por los otros.

Algunos exabruptos vinculados a la renegociación de las tarifas de los servicios públicos no aportan demasiado a la creación del clima más adecuado para la reinserción de Argentina en el mundo. En octubre pasado dijo el presidente Kirchner: “Nos asustan con el caos y después nos viven quebrando. Después se las llevan todas”. No son las palabras más adecuadas para solucionar los innegables diferendos existentes. Vale la

pena recordar que crispaciones semejantes se vivieron en julio pasado durante la gira europea del presidente, bien con su plantón a los empresarios franceses o bien con el rapapolvo endosado a los empresarios españoles. Estas también se repiten con cierta frecuencia en algunas intervenciones del ministro de Planificación Federal, Julio de Vido. Por cierto, Lula y Kirchner visitaron España con menos de 24 horas entre uno y otro, pero el recuerdo dejado fue diferente. Lula sedujo a la opinión pública local, lo que no ocurrió con Kirchner. En los últimos días han comenzado a revisarse algunas concesiones de servicios públicos (aguas, gas y electricidad), lo que permitiría avizorar cierta normalización de las relaciones con las empresas, aunque en algunos casos y para que esto se produjera fuera necesario anunciar previamente la realización de algunas inversiones en la Argentina.

Sería bueno que tanto la Argentina como su gobierno y los argentinos empezaran a diferenciar entre la inversión directa y la inversión financiera, comenzando por la puramente especulativa, una cuestión importante dada la baja tasa de ahorro nacional. Entre 1992 y 2001 Argentina recibió cerca de 50.000 millones de dólares en inversión extranjera directa y cerca de la mitad, un 47%, provino de la UE. Antes de la crisis, los principales inversores europeos eran España (39%), Francia (7%) e Italia (5%), mientras que Estados Unidos aportó un 28%. Si en 1995 Argentina era el segundo receptor de inversión en América Latina, por detrás de México y con un tercio del total regional, en 2003 es el último de los cuatro principales países de la región (Brasil, México y Chile), con sólo el 3%. En la América Latina de hoy sólo pesan Brasil y México, que reciben el 75% de la inversión extranjera directa y, en menor medida, Chile, con el 10%. El resto del continente, Argentina incluida, no existe prácticamente para la inversión extranjera.

Mientras quienes han apostado por la inversión directa, como las empresas españolas, siguen mayoritariamente en el país y su suerte está atada a la evolución de la economía argentina, los que viven de la especulación ya se han ido, después de salvar todo lo que pudieron. José Juan Ruiz, director de estrategia del Grupo Santander, señala que estamos frente a una arquitectura más equilibrada que en los 80. Entonces primaba la situación de cada país emergente, la carga de la deuda financiera de cada uno y los organismos financieros internacionales que presionaban para cobrar en momentos de crisis. Desde fines de los 90 hemos pasado a otra coyuntura, en la que hay que agregar la inversión directa, convertida en un aliado natural de los países en la negociación de la deuda financiera. Y esto es algo a lo que la Argentina debería sacar más partido: acercarse a los inversores directos europeos para hacer más fuerza en la renegociación de la deuda financiera. Esto implica un toma y daca: negociar es ceder, algo que de momento parece no estar en el ánimo de los gestores públicos. Una queja que escucho frecuentemente de la boca de numerosos ejecutivos españoles de empresas de servicios es por qué la congelación de las tarifas afecta a todos los usuarios por igual: ¿tiene sentido que la energía consumida por la industria cementera o la siderúrgica, pongamos por caso, esté congelada de la misma manera que aquella que consumen los sectores populares más golpeados por la crisis? Y esto que se dice para la energía vale para muchos otros sectores.

Un último punto se relaciona con la opinión pública. El esfuerzo didáctico y formativo de las elites políticas, económicas e intelectuales debe ser mayor, lo que se debe hacer en todos los órdenes. En una reunión con empresarios celebrada el pasado mes de noviembre, el ministro Lavagna dijo que "para subir el superávit a un 4,5%, como piden los acreedores, hay que subir los impuestos y ustedes ya saben qué pasa cuando suben: se frena la reactivación". Independientemente de que siempre es bueno abogar por una bajada de impuestos, sólo una profunda reforma fiscal, que incluya el problema provincial, generará en la opinión pública internacional un cambio profundo en su mirada sobre la Argentina. Un dato más que habla de los flagrantes privilegios que al respecto subsisten en la Argentina vinculados al tema fiscal. Desde 1996 los magistrados de la

Suprema Corte de Justicia, según un dictamen elaborado por ellos mismos, no pagan el impuesto a las ganancias por entender que si lo pagan se coarta su independencia. Todo indica que el tema va finalmente a ser modificado, pero es una señal más de cómo se aborda el problema en la Argentina.

Probablemente sea verdad lo dicho por el ministro Lavagna sobre la oportunidad de elevar los impuestos, pero no siempre para recaudar más hay que subirlos, a veces basta con comenzar a ser más eficientes en la recaudación. En este último aspecto se ha avanzado mucho y todo indica que se cumplirán las metas acordadas con el FMI, pero mientras la imagen proyectada al exterior sea la de que el fraude fiscal y el derroche clientelar son la norma, poco se avanzará en el retorno de la Argentina a la comunidad internacional. En un reciente seminario sobre la UE y Brasil celebrado en São Paulo, un empresario español radicado en Brasil hablaba positivamente del nacionalismo brasileño y de que el país tenía sus propios tiempos y que la comunidad internacional debía respetarlos. Mal diagnóstico. Por una parte, porque el nacionalismo nunca ha conducido a ningún buen puerto y porque si bien Brasil puede tener su propio ritmo, el mundo, un mundo crecientemente globalizado, tiene el suyo y si Brasil, o Argentina, se quiere sumar al mundo, mejor sería recapacitar y no empeñarse en vivir encerrado en una torre de marfil. Si cada uno pedalea a su ritmo, el acople, que dirían los astronautas, sería imposible. Resumiendo, la Argentina debería, por su propio interés, impulsar las negociaciones con la UE y crear el marco jurídico adecuado para atraer la inversión directa europea. Con escaso ahorro interno y con las actuales dificultades para acceder a fuentes financieras, la inversión directa será en el futuro próximo la única fuente de financiación disponible y, por tanto, habrá que cuidarla.

Conclusión: Es obvio que las relaciones bilaterales hispano-argentinas no pasan por sus mejores momentos, básicamente por la situación de las empresas españolas con intereses en la Argentina. La renegociación de las tarifas de los servicios públicos y el estado de las concesiones y contratos (el caso de Aguas de Barcelona es sintomático) son un importante elemento de discordia, unido al tema de la renegociación de la deuda argentina. Sin embargo, no son los únicos elementos de conflicto. Por el lado argentino, su política exterior introduce algunos elementos de desconcierto, como la política vinculada a los derechos humanos en Cuba; en el caso español, la alianza estratégica con el Brasil. Por eso es importante avanzar en la definición de una amplia agenda bilateral, que comprenda todos los puntos de fricción y aquellos en los que es posible intensificar la relación, con el fin de que la normalidad retorne a unos vínculos que tradicionalmente fueron de gran proximidad y sumamente fructíferos para ambas partes.

Carlos Malamud
Investigador principal Área América Latina
Real Instituto Elcano