

Negociaciones Mercosur-Unión Europea, articulación del espacio Euro-Latinoamericano/Caribeño y gobernanza mundial

 **Lincoln Bizzozero Revelez**

Presidente Comisión Sectorial del MERCOSUR de la Universidad de la República.
Investigador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales
de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República



RESUMEN

El trabajo analiza las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR y la articulación de las mismas con el proceso de Cumbres bi-regionales que protagonizan la Unión Europea con América Latina/Caribe. El proceso de Cumbres que impulsa la Unión Europea proyecta hacia el exterior el modelo de gobernanza que ha ido consolidando en el espacio europeo. Este modelo se expresa a través de objetivos, instancias específicas e instrumentos. Las negociaciones con el MERCOSUR que es uno de los pilares del proceso conjunto, han quedado estancadas por los cambios registrados en el contexto internacional y en los propios actores (UE-MERCOSUR). En el caso de los países sudamericanos uno de los factores explicativos del estancamiento son los propios cambios de gobierno que han derivado en una mayor regulación por parte del Estado.

PALABRAS CLAVE

Unión Europea – MERCOSUR – integración regional – gobernanza – Cumbres bi-regionales, Cumbre de Viena, Negociaciones birregionales, Asociación Estratégica.



I. Introducción ¹

Este trabajo tiene por objetivo plantear algunas reflexiones sobre el avance y dificultades de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea. A su vez esta aproximación busca ubicar esas negociaciones en el marco del proceso de cumbres bi-regionales que protagonizan la Unión Europea con América Latina/Caribe. Ello posibilita interrogarse sobre el modelo de regionalismo que está impulsando la Unión Europea, que contempla como uno de sus objetivos la consolidación de las regiones en el mundo con vistas a mejorar la gobernanza mundial.

El tema tratado resulta pertinente y de alta sensibilidad porque atañe a la construcción y diseño del gobierno mundial, de sus actores, sus instrumentos y políticas. La perspectiva de una mayor participación de las regiones y en particular de los bloques regionales en los foros mundiales que ha estado propiciando la Unión Europea se plantea con vistas a coordinar políticas en los foros internacionales existentes, pero también para contribuir a generar respuestas a los nuevos desafíos planteados a nivel mundial (CESE, 2005). Si bien la regionalización ha continuado en términos operativos y ello ha llevado a considerar las regiones como ámbitos específicos de resolución de temas y políticas, no todos los actores del sistema internacional tienen las mismas definiciones sobre la participación de las regiones y menos aún sobre la consideración del modelo europeo como factible de aplicar en regiones imbuidas del realismo estado-céntrico, o bien erosionadas por conflictos territoriales o cuestionadas por nacionalismos de diferente tenor (Regnault, 2005).

La larga y lenta negociación MERCOSUR-Unión Europea ha convergido con la evolución que ha tenido el bloque sudamericano en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para conformar un espacio de libre comercio interamericano. Esta evolución sistémica – estructural de los procesos de inserción internacional desde la perspectiva regional exterioriza las dificultades que tiene el bloque europeo para diferenciar su propuesta y el atractivo de la misma en la construcción de la arquitectura de la gobernanza global (Messner, 2003). Además de ello, la falta de visibilidad de la apuesta europea en la generación de instancias de gobernabilidad mundial y en cooperación al desarrollo frente a los temas de la agenda global, propician un efecto diluyente en la construcción de la Unión Europea, ya que la esencia del regionalismo “à la carte” intergubernamental – de participación de la sociedad civil multinivel, entraría en colisión frente al modelo multilateral planteado del “laissez – faire” (Hugon, 2006). Desde la visión europea, esta evolución cuestionaría en poco tiempo la credibilidad de Europa en tanto potencia civil, quedando como acompañante del formato de seguridad internacional impulsado por la potencia hegemónica que ampararía los principios de funcionamiento económico del sistema internacional y la evolución de las comunidades humanas (Telò, 2004).

¹ Este trabajo se hizo en el marco del apoyo otorgado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República en Uruguay, para investigar sobre las Relaciones Externas del MERCOSUR. También ha tenido el sostén de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay en temas vinculados a las relaciones Unión Europea – MERCOSUR.

La reciente realización de la IV Cumbre Unión Europea – América Latina Caribe (UE-ALC) en Viena, durante el mes de mayo del 2006 y las concomitantes reuniones paralelas entre la Unión Europea y las entidades regionales y países de ALC con los que existe un marco de diálogo político y cooperación institucionalizada esbozaron un conjunto de reflexiones y debates en torno a diversos aspectos de la evolución de las relaciones del espacio euro-latinoamericano-caribeño y de su importancia en las relaciones multilaterales, la pertinencia de los procesos de integración regional, la prioridad que tienen en la agenda bi-regional los temas de cohesión social, sociedad civil, diversidad cultural y de las líneas e instrumentos necesarios para el objetivo de la asociación estratégica (Comisión Europea, 2006).

Entre esas reuniones paralelas, que se realizaron en el marco de la Cumbre, se concretó una ministerial entre la Unión Europea representada por Austria en ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo, la Comisión Europea y Finlandia en tanto próximo país para ejercer la Presidencia con los Ministros de Asuntos Exteriores de los países del MERCOSUR². La declaración final consta de seis puntos que dan cuenta de la situación en ambas regiones, retoman la importancia de la cooperación en los foros multilaterales y entre los espacios regionales y la dimensión política con una agenda común a llevar adelante en distintos ámbitos. Además de ello, se señala la importancia estratégica de concretar el Acuerdo de Asociación inter-regional entre ambos bloques, lo que implicaría consecuencias relevantes en los distintos planos de la negociación y se destaca la importancia de los contactos realizados entre los representantes empresariales de las dos regiones.

La débil envergadura de este comunicado conjunto ministerial UE-MERCOSUR puede parecer poco consistente frente a la ambición que tiene el Acuerdo de Asociación Interregional que se está negociando. También contrasta con los avances que se concretaron en la Cuarta Cumbre Unión Europea – América Latina/Caribe (ALC-UE) entre los cuales se señalan el fortalecimiento de la Asociación Estratégica ALC-UE y el inicio de negociaciones para concretar Acuerdos de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina por una parte Centroamérica por la otra y los progresos realizados con el Foro de los Estados del Caribe (CARIFORUM) para un Acuerdo de Asociación Económica.

Esta diferencia de tonalidad entre la evolución del espacio Unión Europea – América Latina/Caribe y la específica de las negociaciones Unión Europea–MERCOSUR resulta significativa y relevante para los progresos en la asociación estratégica entre ambos macro-espacios aun cuando desde un punto de vista sistémico-estructural la Unión Europea continuará avanzando e impulsando su modelo regional como prototipo para la estabilidad y seguridad del sistema internacional, para el desarrollo económico, la cohesión social y una convergencia regional en las instancias multilaterales.

² En representación de la Presidencia de la Unión Europea se encontraba el Secretario de Estado austriaco Hans Winkler, la Comisaria Benita Ferrero-Waldner, en representación de la Comisión Europea, y la Presidencia finlandesa entrante estaba representada por la Ministra de Comercio Exterior y Desarrollo y Ministra adjunta al Gabinete del Primer Ministro, Paula Lehtomäki. Por los países del MERCOSUR se encontraban los Ministros de Relaciones Exteriores Jorge Taiana de Argentina, Celso Amorim de Brasil, Leila Rachid de Paraguay, y Reinaldo Gargano de Uruguay,

La relevancia del actual (y persistente) estancamiento en las negociaciones con el MERCOSUR debe visualizarse desde la perspectiva regional (y del modelo europeo), por el significado que tiene ese bloque en Sudamérica en particular y en el espacio latinoamericano e iberoamericano en general. Por otra parte, resultaría impensable una convergencia bi-regional euro-latinoamericana en temas de la agenda política y económica mundial y de seguridad sin contar con los países del MERCOSUR y en especial con Argentina y Brasil.

Este trabajo, como otros ya realizados, parte conceptualmente de la consideración de que los regionalismos constituyen articulaciones entre el nivel estatal y el mundial que posibilitan la reestructuración, regionalización e internacionalización del Estado y en particular de algunas de sus competencias (Bizzozero, 2000, 2004). Las instituciones regionales se vinculan cada vez más con las estructuras internacionales, ya sean políticas o económicas, lo que apareja la construcción de un diseño-mundo que tiene distintos niveles (estatal, regional, mundial) y ámbitos (geopolíticos, geo-económico, comerciales, tecnológicos, sectoriales) en las organizaciones multilaterales (Higgot, 1997). De ello se deriva que las negociaciones externas de los bloques regionales están guiadas por principios y por prioridades políticas que reflejan el modelo en el cual se asientan (Payne, 2003).

En el caso de la Unión Europea, el modelo de referencia a exponer y transferir es la gobernanza, tal cual fuera expuesta en el Libro Blanco y en el informe sobre la gobernanza europea presentado por la Comisión Europea³. Los cinco principios señalados en el Libro Blanco –apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia–, llevan a que la Comisión promueva más participación y responsabilidad de la sociedad civil en las iniciativas comunitarias. A su vez, el Comité Económico y Social añadió el principio de subsidiariedad, tanto vertical en lo que concierne a los distintos niveles territoriales (espacio europeo, regional, nacional, subnacional, local), como horizontal, referido a las distintas funciones y competencias de los actores (gobierno central, parlamento, organizaciones de la sociedad civil, otros actores)⁴.

Los contenidos de algunos de estos principios convergen con los expresados por las instituciones internacionales, en particular el FMI y el Banco Mundial, pero la especificidad de la reflexión europea plantea una distinción del modelo de integración regional (Gaudin, 2002). La credibilidad del modelo europeo frente a propuestas del “orden global” y frente a los cuestionamientos regionales por el déficit político y social se plantea como un ejercicio cotidiano de legitimación en distintos frentes, entre los cuales el frente externo juega un papel de primer orden por la capacidad de la Unión Europea de propulsarse como tal en el sistema mundial (Santander, 2004).

³ Comisión Europea (2001) La gobernanza europea. Un libro Blanco COM 2001 (428) final 25 de julio; Comisión Europea (2002) Informe sobre la gobernanza europea COM (2002) 705 final del 11 de diciembre.

⁴ Comité Económico y Social Europeo (2001) Dictamen sobre el tema “La sociedad civil organizada y la gobernanza europea. Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco” CES 535/2001.

El énfasis puesto por la Comisión Europea por una parte y por el Comité Económico y Social por la otra en la concordancia de perspectivas entre ambas regiones en las políticas multilaterales para la gobernanza mundial, la vinculación entre la cohesión social como prioridad temática con la participación de la sociedad civil y su articulación con las reformas necesarias políticas y económicas a llevar adelante para mejorar la eficiencia en las políticas sociales, en particular en la salud y educación, enfatizan la importancia de esta apuesta a la Asociación Estratégica entre la Unión Europea – América Latina/Caribe, espacio en el que el bloque regional del MERCOSUR constituye uno de los pilares.

El estancamiento en las negociaciones con el MERCOSUR no ha obstado a la continuidad en las negociaciones de la Unión Europea con otras regiones de ALC y en la formulación de un esquema bi-regional que vincula los objetivos de la agenda internacional con los específicos del espacio euro-latinoamericano/caribeño, pero que además oficia como articulador de temas del desarrollo humano y ambiental y que propicia el modelo de regionalismo europeo a través de la gobernanza y la participación de la sociedad civil. De esta manera, si bien hay convergencia en los objetivos políticos-económicos y tiempos entre los formatos del ALCA y del espacio euro-latinoamericano/caribeño, las modalidades entre las que cuentan la consideración de las diferencias en el desarrollo, los actores participantes y los instrumentos para llevar a cabo los objetivos son diferentes y marca la competencia sistémica sobre la gestión de la gobernanza mundial y sobre regiones específicas del planeta como lo es América Latina/Caribe.

El punto de partida de este trabajo es que las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea se encuentran estancadas por las diferencias en las propuestas políticas entre ambos bloques que se expresan en el ámbito de las negociaciones comerciales, en los temas del diálogo político y surgen también del modelo regional, aunque ello pueda no resultar tan evidente. Las bases para la paralización del proceso negociador quedaron planteadas desde los inicios de las negociaciones, por la posición en el sistema internacional de ambos bloques y las características del comercio exterior. Este estancamiento se ha ido consolidando en los últimos años, como consecuencia de la modificación del contexto internacional, los cambios de gobierno en los países del MERCOSUR, la modificación de prioridades de la agenda temática y el fuerte cuestionamiento a un modelo de desarrollo extravertido sin consideración en las consecuencias sociales.

Por otra parte, esta ausencia de avances en las negociaciones UE- MERCOSUR repercute e impacta en la proyectada asociación estratégica entre regiones para conformar el espacio euro-latinoamericano/caribeño. Al no registrarse en el pilar de negociaciones con el MERCOSUR mayores avances, el espacio euro-latinoamericano/caribeño no logra estructurar todavía una alternativa de funcionamiento en la gestión de los temas de la agenda global y de la internacional, por su insuficiente condensación de redes y de funcionamiento. Ello deriva en que el espacio atlántico en gestación por las negociaciones continentales del ALCA, birregionales de la Asociación Estratégica con la Unión Europea, pueda llegar a tener tres vértices –Estados Unidos, Unión Europea y MERCOSUR- vinculados a tres concepciones y modelos de la gobernanza mundial (la neoliberal, el modelo europeo y el intergubernamental), durante este período de transición.

El trabajo está organizado en cuatro secciones más. En el próximo apartado se presentará brevemente el proceso de las Cumbres birregionales Unión Europea-América Latina/Caribe. Además se analizarán los resultados de la Cumbre de Viena para visualizar los temas tratados, el ámbito en que se ubican (mundial, internacional o birregional) y la operativa del espacio euro-latinoamericano/caribeño. En el punto siguiente se expondrán las bases del estancamiento en el proceso negociador Unión Europea – MERCOSUR. Para ello se presentarán las dificultades que surgieron en el proceso entre 1999 en que se inician las negociaciones para un Acuerdo de Asociación y el 2003 en que se comienzan a registrar los cambios de gobierno en los países del MERCOSUR y se consolida una fijación en las posiciones de ambos bloques a partir de la alianza argentino-brasileña y la redefinición de prioridades en el frente externo (Bizzozero, 2003).

La sección posterior analizará el proceso Unión Europea – MERCOSUR con referencia el contexto en que surgen las negociaciones y su cambio posterior como variable explicativa del estancamiento en que se encuentran. Finalmente, se expondrán algunas conclusiones sobre la articulación de los distintos espacios: el euro-latinoamericano/caribeño y el euro-mercosuriano, sobre las posibilidades de la interlocución latinoamericana/caribeña para la gobernanza mundial y sobre las perspectivas en la conformación del espacio atlántico.

II. El proceso de Cumbres Unión Europea – América Latina Caribe: Una definición de requisitos para participar de una gobernanza mundial

La Unión Europea ha potenciado su presencia en el sistema internacional a través de la realización de Cumbres con distintas regiones del planeta. El objetivo de las Cumbres pone de relieve prioridades para garantizar una acción coordinada en distintos ámbitos que posibiliten la presencia del bloque europeo en la política mundial del siglo XXI. El objetivo de la Unión Europea es generar capacidades suficientes en el diseño de estructuras, redes virtuales de concertación de actores diversos (Estados, regiones, actores diversos de la sociedad civil, entre otros), a los efectos de poder incidir e impulsar los cambios en los organismos internacionales, en diversos regímenes que se están creando y en la edificación de instancias de cooperación y concertación en distintos temas vinculados al desarrollo humano y el futuro del planeta (biodiversidad, cambios climáticos entre otros) (Messner, 2002).

A. La dinámica de las Cumbres birregionales

En el marco de la Asociación estratégica a construirse con América Latina/Caribe, los aspectos clave comprenden el diálogo político, el intercambio económico y la cooperación al desarrollo. También son objetivos centrales el fortalecimiento de los vínculos comerciales y la integración armoniosa de los socios en la economía mundial.

El primer aspecto, el diálogo político, se ha visto reforzado gracias a la organización de las cumbres birregionales. Con anterioridad a la Cumbre de Viena se realizaron tres cumbres, la de Río en 1999, Madrid en 2002 y Guadalajara en 2004, que fueron delimitando los intereses y prioridades temáticas, los instrumentos potenciales para encarar los temas y los objetivos potenciales.

En la cumbre conjunta de Río de Janeiro de 1999 se adoptó una declaración que afirma el deseo de reforzar todo tipo de vínculos entre las dos regiones para contribuir al equilibrio de la prosperidad y el poder en el mundo y con el fin de desarrollar una asociación estratégica. La Cumbre de Madrid definió como objetivo transitar el camino a una "asociación estratégica", el cual fue desarrollado en el documento "UE-ALC: valores y posiciones comunes".

La declaración política de la II Cumbre denominada "Compromiso de Madrid", estructura las líneas de seguimiento del trabajo conjunto entre las dos zonas. La Cumbre de Madrid fue el marco para concretar la negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile, que instauró un diálogo político y de cooperación y una zona de libre comercio. En el marco de la cooperación la Comisión Europea puso en marcha dos programas birregionales innovadores; el programa Alban, becas para estudiantes latinoamericanos que proyectan estudiar en Europa en el sector educativo y el programa @lis, en el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

La Cumbre de Guadalajara en el 2004 innova en relación a las precedentes en que el bloque europeo define los retos y objetivos específicos que se plantea en relación a la región América Latina/Caribe⁵. Esos objetivos –cohesión social, multilateralismo e integración regional- delimitan las relaciones birregionales con vistas al futuro y potencian el debate existente sobre la gobernanza y las capacidades del bloque europeo con vistas al poder y la política mundial en el siglo XXI. A los efectos de encarar la prioridad de la cohesión social, la Comisión Europea planteó el inicio de la iniciativa EUROSociAL cuyo objetivo es facilitar el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre las dos regiones, en materia social y en particular en educación y salud.

Entre Guadalajara y Viena, las dos regiones continuaron el diálogo político, la Unión Europea continuó o inició negociaciones para Acuerdos de Asociación con distintas sub-regiones, se comenzó a realizar un análisis del fenómeno migratorio y la Comisión adoptó una comunicación con un conjunto de propuestas al respecto, y finalmente el bloque europeo continuó y profundizó la cooperación en los distintos espacios territoriales –bilateral, subregional, birregional-. La Cumbre de Viena estuvo

⁵ La Revista Nueva Sociedad dedicó el tema central de los números 189 y 190 a las relaciones América Latina/Caribe – Unión Europea. Véase en particular, los artículos de Alberto van Klaveren (2004) "Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina", N° 189, págs. 54-68; Lawrence Whitehead (2004) "La relación birregional" N° 189, pág. 69-79; y Wolf Grabendorff "La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo bipolar" N° 189, pág. 97-109.

antecedida por varias reuniones que fueron co-organizadas o apoyadas por la Comisión Europea, que exteriorizan el crecimiento del tejido birregional y de la participación de distintas instituciones y de organizaciones de la sociedad civil⁶.

B. Cumbre de Viena, agenda de temas y gobernanza

La Cumbre de Viena se realizó en el marco definido en el título “Reforzar la Asociación Estratégica Birregional” y tuvo doce temas en la agenda: democracia y derechos humanos; refuerzo del enfoque multilateral para apoyar la paz, la estabilidad y el respeto del derecho internacional; terrorismo; droga y crimen organizado; medio ambiente (prevención de catástrofes, medidas paliativas y preventivas); energía; acuerdos de asociación, integración regional, comercio, conectividad (inversión, infraestructura, sociedad de la información); crecimiento y empleo; lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; cooperación al desarrollo y financiación internacional al desarrollo; inmigración; puesta en común de los conocimientos y capacidades humanas: educación superior, investigación, ciencia y tecnología, cultura⁷.

Los objetivos definidos por la Comisión Europea para la Cumbre fueron los siguientes: diálogo político entre ambas regiones para llevarlo a los foros multilaterales y potenciar la atracción de los ideales compartidos y de la cultura común; el apoyo a las reformas económicas y políticas en América Latina/Caribe contribuyendo a la “buena gobernanza”, el incremento de los intercambios económicos y comerciales, la cohesión social y la integración regional. Los temas tratados en la agenda se insertan en esos distintos objetivos y se plantean distintas modalidades de resolución y operativas. En esos objetivos, avances registrados, voluntad política de ambas regiones y modalidades operativas podemos constatar el grado de aproximación entre ambas regiones y las posibilidades del ejercicio de la gobernanza mundial.

Al respecto, para avanzar en esta dirección, pueden ubicarse los objetivos y las modalidades de intervención gestadas en el ámbito birregional por una parte para visualizar si efectivamente se crean instrumentos específicos para responder a los desafíos de las relaciones entre ambos bloques y de la gobernanza mundial. Por otra parte, los temas pueden agruparse de acuerdo a su ámbito de pertenencia –global, internacional, birregional- y al nivel exigido de participación de actores, tanto en cantidad como en el compromiso requerido por el origen temático del problema.

⁶ Algunas de las reuniones que se llevaron a cabo fueron: la reunión de altos funcionarios UE-ALC sobre ciencia y tecnología, la reunión de expertos UE-ALC sobre inmigración, la Conferencia de Alto Nivel sobre la promoción de la Cohesión Social- las Experiencias de la UE, de América Latina y el Caribe, el tercer Foro Birregional de las ONG, la cuarta reunión de las organizaciones de la sociedad civil de Europa, América Latina y Caribe, el seminario de expertos UE-ALC sobre energía, la reunión interparlamentaria entre Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano, el cuarto Foro ministerial UE-ALC de la sociedad de la información y el foro de las Empresas UE-ALC.

⁷ La declaración de la IV Cumbre Unión Europea – América Latina/Caribe puede conseguirse en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/comm/world/lac-vienna/index_es.htm

La creación de un “Mecanismo Especial para América Latina” en el Banco Europeo de Inversiones para canalizar préstamos para infraestructura, energía, telecomunicaciones, la continuidad del Programa EUROsociAL, la realización de un foro de cohesión social anual y una reunión sobre medio ambiente cada dos años, el otorgamiento de ayuda de un monto de 500 millones de euros de la Unión Europea a los países ALC para reducir la desigualdad, la continuidad del diálogo político multilateral en distintos niveles y la generación de instancias de cooperación específicas vinculadas a temas medioambientales, de recursos naturales y biodiversidad⁸.

Los temas por su parte están articulados a partir de la instancia internacional como surge del pilar básico del diálogo político, derechos humanos, la prevención de conflictos y la seguridad internacional y de ahí se derivan en algunos casos al ámbito global (medio ambiente, recursos naturales, biodiversidad) y el birregional cuando atañe a políticas a seguir específicas aun cuando tenga su inserción en la agenda internacional (migración, drogas, cohesión social, integración regional). El objetivo de promocionar una mayor participación y compromiso de la sociedad civil atraviesa transversalmente varios temas y se plantea como un déficit a ser encarado con voluntad política y la creación de más instrumentos para implementar y canalizar la misma en la visión de la sociedad civil organizada⁹.

En la vinculación entre el ámbito de pertenencia de los temas y la dinámica cooperación/conflicto, puede visualizarse que existe mayor cooperación en temas del ámbito global y también internacional y surge una mayor conflictividad en temas del espacio birregional. La convergencia de visiones en temas del ámbito global como ser los asuntos de medio ambiente, recursos naturales, cambio climático, ha posibilitado la promoción y desarrollo de algunas instancias que no han sido apoyadas por Estados Unidos, pero que en definitiva han sido conducentes para canalizar problemas de suma sensibilidad para la evolución del planeta y la especie humana. Por otra parte, los asuntos del ámbito birregional, como la migración, las drogas, la cohesión social han patentado diferencias entre ambas regiones: desde la perspectiva europea se pide un mayor compromiso y responsabilidad a América Latina/Caribe para encarar e implementar políticas de combate a la pobreza, la desigualdad y el desempleo, mientras que la región latinoamericana-caribeña pide flexibilizar las políticas vinculadas a la libre circulación de personas y a los inmigrantes.

La Cumbre de Viena planteó una continuidad en relación a los objetivos definidos en Guadalajara. Sin embargo, los instrumentos para concretar los mismos e ir concretando la Asociación Estratégica con vistas a la gobernanza mundial, resultan insuficientes. Ello surge de algunas manifestaciones de las reuniones paralelas a la cumbre en que se constata la necesidad de

⁸ Al respecto resulta de sumo interés el discurso de Benita Ferrero-Waldner, Miembro de la Comisión Europea, responsable de las Relaciones Exteriores y Política de Vecindad, en el ámbito Cuarto Encuentro de la sociedad civil organizada ALC-UE: “La Unión Europea y América Latina: una relación sólida en un mundo globalizado. Reunión con la sociedad civil de Europa, América Latina y Caribe”, Viena, 7 de abril del 2006.

⁹ Véase la Declaración final del Cuarto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea – América Latina y Caribe que se realizó en Viena entre el 5 y 7 de abril en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/comm/world/lac-vienna/events/civil_society.htm

profundizar o de dar más cabida al compromiso con las instancias de participación de la sociedad civil e incrementar la ayuda financiera para canalizar las mismas y otras propuestas vinculadas al compromiso con la Asociación birregional¹⁰.

III. Las bases del estancamiento en las negociaciones UE-MERCOSUR

A. Los antecedentes de la negociación del Acuerdo de Asociación

El bloque europeo apoyó desde sus inicios el proceso de integración regional del MERCOSUR. En el año 1992, durante la etapa de transición del MERCOSUR, la Comisión de la Comunidad Europea concretó un acuerdo de cooperación inter-institucional, por el cual se canalizaron recursos en determinadas áreas para apoyar al proceso (institucional y logístico a la Secretaría Administrativa; en aduanas, normativa técnica y agrícola).

Las relaciones Unión Europea- MERCOSUR dieron un paso de relevancia en la aproximación entre ambos bloques con la firma del Acuerdo Marco Inter-regional (AMI) el 15 de diciembre de 1995. El Acuerdo tuvo como antecedente una propuesta del Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, quien planteó la posibilidad de conformar una zona de libre comercio entre ambas subregiones, en una reunión de Cancilleres del MERCOSUR y la Unión Europea, que se desarrolló en San Pablo en abril de 1994.

La Comisión de las Comunidades Europeas, en un documento donde analizó la política a llevar a cabo hacia el MERCOSUR, planteó tres posibilidades: celebración de un acuerdo de cooperación comercial; celebración de un acuerdo marco inter-regional de cooperación comercial y económica; y creación inmediata de una asociación inter-regional. Aun cuando la Comisión definió el mismo objetivo final para las tres opciones, descartó dos de ellas por diferentes motivos -un énfasis muy marcado en el plano comercial relegando a un segundo plano el diálogo político y la cooperación para la opción comercial; y una concepción demasiado voluntaria sin considerar los tiempos del proceso MERCOSUR para la opción de definir enseguida una asociación inter-regional- y recomendó la concreción de un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica.

La celebración del Acuerdo Marco interregional de cooperación comercial y económica contempló tres niveles de relación: preparación de la liberalización de los intercambios, apoyo a la integración en diferentes sectores y cooperación en proyectos "regionales". De esta manera, para la Comisión de las Comunidades Europeas, la cooperación con el proceso de integración y el diálogo político se consideran partes ineludibles del componente de la asociación interregional.

¹⁰ Ello surge también de la declaración del Tercer Foro Birregional de ONG que puede consultarse en la dirección <http://ec.europa.eu/comm/world/lac-vienna/events/ngo.htm>

La instancia que se abrió con la firma del Acuerdo Marco-Interregional en 1995 completó una etapa con la ratificación por parte de todos los países de ambos bloques y el pasaje a las negociaciones para un Acuerdo de Asociación. Dicha etapa se selló en la Primera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de ambos bloques, que se realizó en Río de Janeiro, en junio de 1999, en el marco de la primera Cumbre UE-ALC. En esa instancia se iniciaron las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

La primera reunión del Consejo de Cooperación MERCOSUR-UE, celebrada en noviembre de 1999 constituyó el inicio de las negociaciones para concretar el Acuerdo de Asociación Interregional. En esa ocasión se acordó la metodología, estructura y calendario de negociación y las instancias negociadoras. En ese sentido se estuvo de acuerdo en crear un Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) responsable de la conducción general y la gestión de las negociaciones sobre comercio y cooperación y un Subcomité de Cooperación que se ocuparía de los temas relativos a la cooperación interregional y que dependería directamente del CNB. También se acordó que la Secretaría de Coordinación se ejerciera en forma rotativa por representantes de la Comisión Europea y de la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR. De esta forma estarían comprendidos los tres ejes de la Asociación Estratégica: el diálogo político, las negociaciones para concretar un acuerdo de libre comercio y la cooperación regional.

La dinámica del proceso negociador posibilita ver los temas-problema y las dificultades que tuvieron los negociadores para avanzar en el mismo. La comprensión de estas dificultades tiene relación con el perfil exportador de ambos bloques y sus respectivas políticas comerciales. América del Sur en su relación comercial global con el resto del mundo es una región exportadora de alimentos, materias primas combustibles y minerales, e importadora de manufacturas. Los bienes exportables son intensivos en el uso de recursos naturales que son factores productivos relativamente abundantes en la región, los bienes importados son intensivos en capital y trabajo calificado. Este patrón se reproduce con la UE aunque en este caso la especialización es más acentuada¹¹. El comercio de Sudamérica con la UE es típicamente un patrón “Norte- Sur”, por lo que el tema de la Política Agrícola Común y los subsidios otorgados constituyen un asunto de alta sensibilidad para los intereses de los países sudamericanos. En particular, los intereses de la agroindustria en los países del MERCOSUR estaban consolidados, por lo que cualquier inflexión en el proceso negociador debería haber tenido en cuenta en su momento esta caracterización.

B. Diálogo Político y Cooperación

A los efectos de visualizar la delimitación del campo de juego y las dificultades expresadas en este ámbito se presentarán los temas y avances de las primeras reuniones y los asuntos conflictivos para “cerrar” el diálogo Político y el ámbito de la cooperación entre 1999 y el 2004.

¹¹ La caracterización del perfil exportador de ambos bloques y su incidencia en las negociaciones está desarrollado en Bizzozero – Vaillant (2003) “Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea: Una larga y lenta negociación” Información Comercial Española N° 806, Madrid, abril, página 109-135.

El primer CNB se realizó en Buenos Aires los días 6 y 7 de abril del 2000 y en esa reunión se concretaron los principios y objetivos en los tres niveles de la negociación: el político, el relativo a la cooperación inter-regional y el comercial.

En primer lugar, se acordó fortalecer el diálogo político con vistas a hacer un instrumento para incidir en los temas de común interés en el sistema internacional. En ese sentido, se convino que el diálogo político comprendería temas comunes como la paz, la prevención de conflictos, la promoción y protección de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo sostenible, entre otros. En cuanto a los principios, se recogen los mismos que plantearon las bases de la Declaración Conjunta sobre Diálogo Político del Acuerdo Marco Interregional.

En el área de la cooperación, se concertó que la asociación estratégica involucraría el fortalecimiento de las relaciones existentes sobre una base de reciprocidad y de interés mutuo. Se fijó como objetivo de las negociaciones el lograr mejoras en la calidad y en la aplicación de los actuales esquemas de cooperación así como el avance en áreas aún no exploradas de la relación mutua. En esa reunión también se acordó establecer tres sub-grupos de cooperación: económica, social y cultural y finalmente técnica y financiera.

La tercera reunión del CNB tuvo lugar en la ciudad de Brasilia, en noviembre del año 2000. En esa reunión se concretaron avances en los tres niveles de negociación, que se plasmaron en la redacción de textos de base. En el nivel del Diálogo Político, los representantes de ambos bloques presentaron propuestas de texto referidas al preámbulo, marco legal del diálogo y estructura institucional del Acuerdo de Asociación. En la reunión se llegó a un acuerdo general en las dos primeras partes referidas al preámbulo y marco legal, pero no así en la estructura institucional, donde surgieron diferencias de relevancia.

En materia de cooperación interregional, las partes continuaron la discusión sobre las derivaciones del concepto Asociación Interregional y en este sentido se acordó que debían sentarse las bases para elevar la prioridad otorgada por ambas partes a la cooperación interregional. En esa ocasión, se reunió el Subgrupo de Cooperación Económica, que se puso de acuerdo en los objetivos generales de la cooperación. Por otra parte, el Subgrupo identificó áreas claves en materia de cooperación: Cooperación Industrial, Diálogo Macro-económico, Estándares y reglamentos técnicos y procedimientos para la evaluación de la conformidad y promoción de inversiones.

A partir de ese formato negociador sobre la cooperación se comenzaron a detectar diferencias y problemas entre los distintos subgrupos. En particular ello fue visible en el subgrupo de cooperación económica en que se procesaron diferencias de importancia, lo que impidió el avance en las negociaciones en temas sensibles como agricultura, pesca, medio ambiente y propiedad intelectual. En cambio en el subgrupo de cooperación social y cultural y técnico-financiero las negociaciones llegaron prontamente a la adopción de un texto que reúne en lo esencial la propuesta del MERCOSUR siguiendo las instrucciones del Comité de Cooperación Técnica.

Para la realización de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE- MERCOSUR de Madrid en mayo del 2002, los cuellos de botella se encontraban en algunos temas del diálogo político, del marco institucional y de la cooperación económica. En los temas del diálogo político, el terrorismo, la seguridad, la migración, constituyeron puntos de distanciamiento entre los bloques en la dinámica cooperación/conflicto. Por otra parte, en el nivel de cooperación, quedaron por resolverse algunas partes del texto articulado del Acuerdo de Asociación (alcance, marco institucional, cláusula de revisión, medios para la cooperación).

Para la reunión Cumbre de Guadalajara los avances registrados en materia de Diálogo Político y de cooperación dejaban poco lugar a que las diferencias obstaran al Acuerdo de Asociación. Sin embargo, algunos asuntos continuaban marcando diferencias en el tratamiento como en el caso de la migración, la cláusula democrática, la cooperación contra el terrorismo, la cláusula de no proliferación. Estos asuntos se consideraban pasibles de ser solucionados con voluntad política, siempre que el ámbito de negociaciones comerciales fuera encauzado, en particular el referido al cuello de botella agrícola.

C. Negociación comercial: La agenda controvertida

El abordaje de las primeras reuniones posibilitó ver la delimitación del “campo de juego”. A diferencia de la instancia política y de cooperación, los primeros intercambios sobre los alcances de la negociación, la estructura y contenido de los grupos técnicos y la metodología a seguir, presentaron problemas vinculados al mismo alcance de la zona de libre comercio.

En la I reunión del CNB, en el año 2000, se acordaron los objetivos en materia comercial los relativos a la liberalización recíproca del comercio bilateral en bienes y servicios de conformidad con las reglas de la OMC, el mejoramiento del acceso a los mercados, esquemas transparentes en materia de inversiones, protección de la propiedad intelectual, reglas de competencia, entre otros. Respecto al método de la negociación en materia comercial se acordó desarrollarla sobre la base de tres principios: negociaciones comprensivas y resultados balanceados; no exclusión de ningún sector; acuerdo global e implementación en su totalidad.

En esa reunión se acordó la estructura y el contenido de negociación de los tres grupos técnicos. El Grupo Técnico 1 se encargaría del comercio de bienes, medidas arancelarias y no arancelarias, medidas sanitarias y fitosanitarias, estándares técnicos y barreras técnicas al comercio, procedimientos de evaluación de la conformidad, antidumping y medidas compensatorias, salvaguardias, reglas de origen, procedimientos de aduana. El Grupo Técnico 2 del comercio de servicios, derechos de la propiedad intelectual e inversiones. Finalmente, el Grupo Técnico 3 de compras gubernamentales, política de la competencia y solución de controversias.

En la II reunión del CNB se realizó una presentación de determinados temas de interés para la otra parte, que habían sido acordados en la reunión anterior. Los representantes del MERCOSUR expusieron sobre los acuerdos con Bolivia y Chile, el marco normativo sobre compras de Estado y sobre servicios en el MERCOSUR. Los representantes europeos expusieron sobre la reforma de la Política Agrícola Común, la Ampliación de la Unión Europea a diez nuevos miembros y los Acuerdos Comerciales firmados por la UE con terceros Estados, en especial, los alcanzados con México, Sudáfrica, pero también el Acuerdo con los países África-Caribe-Pacífico. Las reuniones de los grupos técnicos se centraron en la continuación del intercambio de información y de legislación perteneciente a ambos bloques.

A partir de ese momento, en las reuniones siguientes comenzaron a explicitarse las diferencias en diversos temas del ámbito comercial. Uno de los asuntos de mayor envergadura se refirió a los objetivos y contenidos de la zona de libre comercio a crear. Ello llevó a que en el inicio de las negociaciones arancelarias se encontraron dificultades para la definición de la metodología a encarar. Para el MERCOSUR, el objeto del acuerdo a negociar debería ser el de crear una Zona de Libre comercio de conformidad con el Art. XXIV del GATT 1994, o sea, que libere lo sustancial del comercio de aranceles y todo otro obstáculo. La visión europea enfatizó su oposición a considerar otros componentes del arancel como los derechos específicos, los precios de referencia, estacionales y otros que el MERCOSUR incluía como debiendo ser considerados en *ad valorem* para iniciar el proceso de liberalización, al menos en el sector agrícola. Otro asunto de relevancia en que las posiciones estaban muy distanciadas era el de los subsidios a la exportación y las ayudas internas, en particular ligado al sector agrícola. Los negociadores europeos se negaron a considerar aspectos como los subsidios a la exportación y las ayudas internas contrariamente a la perspectiva del MERCOSUR, que estimó necesario incluir los aspectos de acceso a mercado, así como subsidios a la exportación y el apoyo interno.

Un intento para desbloquear las negociaciones se dio con la presentación por parte de la delegación europea de una propuesta de oferta arancelaria. La presentación de la oferta, que se concretó en la V reunión del CNB en el año 2001, tuvo tres grandes capítulos: condiciones generales de la negociación, la inclusión de cuatro divisiones en el programa de liberalización y finalmente la consideración especial de cuatro tipos de productos.

En cuanto a las condiciones generales la delegación europea planteó cuatro cuestiones delicadas: a) la disposición a la liberalización de "sustancialmente todo el comercio efectivo", sin exclusión de ningún sector; b) la necesidad de que la negociación arancelaria vaya al encuentro de un resultado equilibrado en lo que refiere a los compromisos a ser asumidos por ambas partes; c) la reserva expresada por la UE en el sentido de que la oferta debe entenderse condicionada a un resultado final que asegure el acceso efectivo de sus productos al MERCOSUR y d) su entendimiento de que la oferta presentada en esa oportunidad está condicionada al logro de un acuerdo mutuo en materia de *standstill* y *rollback*, es decir, una fórmula que permita garantizar el nivel de los aranceles a partir del inicio del programa de desgravación, independientemente de los cambios que pudieran operarse durante el período de la negociación de concesión de preferencias.

En lo referente a los niveles y plazos de desgravación, la presentación reafirmó la consideración de cuatro divisiones en el programa de liberalización, las categorías A, B, C y D, de eliminación inmediata de aranceles, a cuatro, siete y diez años, en etapas progresivas y lineales, condicionadas a un tratamiento de reciprocidad en el ritmo de desmantelamiento de aranceles.

En lo que concierne a la consideración especial para cuatro categorías de productos – industriales, productos de la pesca, agrícolas procesados y agrícolas-, los mismos fueron entregados en anexos específicos. Para los productos industriales solicitó garantía en el acceso al mercado a través de la remoción de barreras no arancelarias y en las que hizo hincapié en lo que refiere a la reciprocidad en materia de textiles y calzado. En materia de productos de la pesca además de las cuatro categorías de desgravación se incluyó una categoría E, modalidad que queda pendiente de definición en lo que refiere al período de desgravación pero que además podría incluir cuestiones referidas al acceso a los recursos acuáticos. Para los productos agrícolas procesados, se planteó también por parte europea la inclusión en la categoría E con modalidad de liberalización a ser negociada, de acuerdo a los contenidos industriales y agrícolas de los productos.

En el caso de los productos que están sujetos a derechos específicos o a una mezcla de derechos *ad valorem* y específicos como es el caso de los cereales, el arroz, el aceite de oliva, los lácteos, las carnes, los productos avícolas y los huevos, el tabaco, el azúcar y las frutas y vegetales procesados, la UE manifestó la idea de que una mayor liberalización sólo podría ser explorada a través de concesiones recíprocas y progresivas, dentro del esquema de cuotas con tarifas preferenciales. Los vinos y las bebidas espirituosas fueron planteados en una categoría diferente.

Si bien en la reunión se llegó a varios puntos de acuerdo (negociación de todo el universo arancelario, establecimiento de un arancel de referencia para las desgravaciones y un arancel base para aplicar las preferencias, utilización del trienio 1998-2000 para los datos del comercio, la parte sustancial del comercio será liberalización en un plazo máximo de diez años, inclusión de los temas arancelarios y no arancelarios en las negociaciones sobre acceso a mercados, utilización como referencia para las negociaciones arancelarias del Sistema Armonizado 1996 (SA96) y sus actualizaciones), algunos puntos continuaron originando controversias por lo que quedaron para seguir siendo discutidos en reuniones posteriores.

Los puntos más controvertidos que quedaron en la agenda fueron: la definición del arancel de base por parte del MERCOSUR; la aceptación de la propuesta comunitaria del *standstill* y *rollback* por parte del MERCOSUR y el rechazo por parte de la delegación europea a incluir la consideración de las asimetrías y distorsiones que afectan el comercio.

La respuesta del MERCOSUR se concretó en el VI CNB, que se realizó a fines del 2001. La propuesta del MERCOSUR fue evaluada positivamente por la delegación europea, pero dejaba varios temas de difícil dilucidación sin acuerdo. En ese momento los puntos de partida de ambos bloques eran claramente diferentes. Por el lado europeo se afirmaba en la presentación de una oferta

compatible con las disposiciones de la OMC para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio, en el sentido que cubriría más del 90% de las exportaciones del MERCOSUR. Por otra parte los negociadores europeos señalaron que no se podía mejorar la oferta frente a la propuesta presentada por el MERCOSUR, ya que la misma cubría menos del 33% de sus exportaciones. Por el lado del MERCOSUR se entendía que la propuesta europea mejoraba sus condiciones de acceso a la UE exclusivamente en un porcentaje del 30% similar al contenido en su oferta, ya que el 60% restante ingresaba sin pago de aranceles al mercado comunitario.

En la VII reunión del CNB que se realizó en el año 2002 hubo dos propuestas importantes presentadas por el bloque europeo: una vinculada a la agricultura, donde se presentaron elementos sobre el concepto de “multifuncionalidad de la agricultura” y la iniciativa de facilitación de negocios para buscar avances concretos con vistas a la Cumbre de Madrid. La iniciativa de facilitación de negocios fue por la UE como parte del proceso de negociaciones, a los efectos de poder avanzar sobre determinadas bases frente a las dificultades resultantes en los temas de acceso a mercados. Conceptualmente constituye un conjunto de medidas concretas destinadas a simplificar procedimientos de naturaleza esencialmente administrativa en diversos aspectos del comercio, que si bien no aparejan mejoramientos sustantivos en el acceso a los mercados, pueden facilitar las operaciones comerciales entre las dos partes. El MERCOSUR aceptó acelerar los trabajos en el área de la Facilitación de Negocios, para obtener así un resultado tangible en ocasión de la Cumbre de Madrid, aún cuando éste no constituya un objetivo prioritario para sus intereses negociadores.

Los delegados europeos en la VII reunión de la CNB se mostraron decididos en el terreno de las normas técnicas, la simplificación aduanera y el comercio electrónico, pero sumamente reticente en el campo de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Los representantes de la UE argumentaron que las medidas que podrían adoptarse en esta materia (intercambio de informaciones sobre procedimientos de control y certificación, identificación de obstáculos y simplificación de procedimientos administrativos) formaban parte del proceso de negociación de los Acuerdos Bilaterales de equivalencia en materia sanitaria y fitosanitaria. A pesar de que el tema se inscribe en la agenda de las negociaciones birregionales, se ha optado por un esquema de negociaciones que reposa en el avance en los procesos bilaterales entre la UE y cada país del MERCOSUR. Los resultados de las negociaciones bilaterales convergerían posteriormente en un esquema “*región a región*” y se incorporarían al futuro Acuerdo de Asociación Interregional.

Una de las prioridades fundamentales de la Comunidad en la Iniciativa de Facilitación de Negocios se relaciona con la simplificación de los procedimientos aduaneros. La falta de aplicación de una disciplina común en materia aduanera y las deficiencias a nivel nacional han sido uno de los reclamos de la UE. Ella sostiene que un mejoramiento en este sector redundaría no solo en beneficio de sus exportadores, sino también del propio proceso del MERCOSUR, ya que estos temas son fundamentales para el funcionamiento de un esquema de integración que pretende constituir una Unión Aduanera. El reclamo europeo se centra en que se concrete la introducción de un Código Aduanero Común en el MERCOSUR y otras apuntando singularmente al mejoramiento del procedimiento aduanero de sus países miembros. Al igual que en el caso de las normas técnicas,

buena parte de estos objetivos serían materializados a través de un fortalecimiento de la cooperación interregional.

Para la Cumbre de Guadalajara UE-América Latina/Caribe en el año 2004, se constató que el estancamiento en las negociaciones tenía vinculación con los “nudos de intereses” de ambos bloques, lo cual significaba que faltaba la voluntad política para la concreción del Acuerdo de Asociación. Desde la perspectiva europea, se consideraba que Brasil no quería seguir avanzando en las negociaciones y que Argentina acompañaba básicamente la posición brasileña. Desde el bloque sudamericano se continuaba enfatizando en las asimetrías entre ambas regiones, en las distorsiones del comercio y sobre todo en las diferencias sobre el tema agrícola.

IV. Cambios de escenario y prioridades en las negociaciones Unión Europea- Mercosur

El escenario de las negociaciones Unión Europea – MERCOSUR, que se iniciaron con posterioridad a la ratificación de Ouro Preto en 1995, se modificó luego de los más de diez años transcurridos. Los cambios se produjeron en el contexto global y a su vez en los propios bloques. Ello determinó un alejamiento en las prioridades temáticas, lo cual ha derivado en que se encapsularan las posiciones de ambos bloques.

A. El contexto global: La repercusión en los temas del desarrollo

En el contexto internacional, la agenda global modificó las prioridades que en los noventa se basaron en la implementación de regímenes en distintos ámbitos para hacer frente al cambio en la estructura del sistema internacional basado en la bipolaridad. La prioridad otorgada a la seguridad y al terrorismo como consecuencia de los distintos atentados que se produjeron primero en Estados Unidos y posteriormente en otros países proveyeron las bases para que diversos temas transversales al desarrollo y a la evolución de la comunidad mundial quedaran relegados de los foros e instancias internacionales o supeditados a las prioridades de la potencia hegemónica.

La Unión Europea definió desde los inicios del MERCOSUR su apoyo al proceso de integración regional, que consolida en el escenario internacional un interlocutor regional para la gestión y el gobierno internacional. Por otra parte, el bloque regional constituye un referente Sur del proceso de integración europeo y es una apuesta a un determinado modelo de funcionamiento Estado-sociedad civil-mercado en el siglo XXI. Sin embargo, la prioridad asignada al bloque sudamericano no es relevante, por el hecho de que la Unión Europea tiene estructuralmente otros temas de importancia por ser un actor global y que aspira a conformar una asociación con Estados Unidos, por lo que básica y necesariamente será dicho país el que marque la agenda y los temas en que la importancia del MERCOSUR resulte significativa.

Para el MERCOSUR la opción negociadora con la Unión Europea inmediatamente a la ratificación de Ouro Preto, fue percibida como alternativa a la instancia continental del ALCA y también como una instancia de negociación y recambio. En los hechos, para el MERCOSUR las dos instancias resultaron convergentes en el formato básico y en los contenidos planteados por lo que resultó difícil visualizar diferencias frente a los acontecimientos que marcaron la evolución de ambos procesos: la Ronda de Doha para el desarrollo y la derivación de la agenda de las Naciones Unidas como consecuencia de los atentados que se produjeron a partir del 2001, primero en Estados Unidos y luego en otros países.

La Ronda de Doha visibilizó la conformación de otra agrupación de actores, el G20, que tuvo la capacidad de interactuar con Estados Unidos y la Unión Europea, generando propuestas y definiendo temas y espacios de negociación. La importancia de esta agrupación de Estados heterodoxa en relación a otras que se dieron en rondas anteriores, queda patentada por la importancia demográfica y en recursos potenciales de quienes la integran. En lo que concierne a los países del MERCOSUR, el hecho de que integren el mismo y de que tanto Argentina como Brasil sean participantes de primer nivel, lleva a delimitar posiciones entre el bloque sudamericano y el europeo en uno de los ámbitos de relevancia en la evolución de la institucionalidad y normativa del comercio internacional.

Por otra parte, los atentados del 11 de septiembre han incitado a que los actores del sistema internacional intervengan en tanto tales, definiendo posiciones sobre el tema del terrorismo y sobre las distintas iniciativas de Estados Unidos. Ello ha derivado en que el debate sobre los temas relevantes de la agenda latinoamericana vinculados al desarrollo, acceso a mercados, cooperación, consolidación de reformas políticas y sociales, apoyo a la democracia, fueran desplazados por la agenda negativa vinculada a los temas de seguridad y en especial el terrorismo. Desde el bloque europeo, la posición que tiene en la estructura del sistema internacional y la importancia de Estados Unidos y del espacio atlántico provoca un distanciamiento en la aproximación de los temas y de los instrumentos a utilizar.

B. Los cambios en los bloques: La inclusión de diferentes prioridades temáticas

Los cambios que se produjeron en los dos bloques entre el inicio de las negociaciones y el momento actual han coadyuvado a consolidar la diferencia de posiciones en la estructura del sistema internacional.

La Unión Europea modificó su proyección internacional como consecuencia de la moneda única y la ampliación hacia los países de Europa central. Esos pasos históricos han determinado un acomodamiento general de instancias institucionales y de lógicas funcionales (Magnetie-Remacle, 2000). Lo que importa además es la propuesta del modelo que ha ido generando el espacio europeo en su política exterior con el instrumento de las cumbres por región por una parte y la ubicación que ha pasado a tener el MERCOSUR en el espacio euro – latinoamericano/caribeño por la otra. Este último aspecto resulta importante, porque en el inicio de las negociaciones UE-MERCOSUR, no se

había iniciado el proceso de cumbres con América Latina/Caribe y por ende, el acuerdo bi-regional tenía en ese momento un formato innovador en términos de negociación entre bloques regionales (Bizzozero – Vaillant, 1995).

El inicio de negociaciones del bloque europeo con el MERCOSUR fue también una respuesta de la Unión Europea a dos acontecimientos de relevancia en los países de América Latina: la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y uno de los resultados de la Cumbre de Miami en 1994 con el inicio de negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas.

La respuesta desde el bloque europeo frente a la propuesta de un área de libre comercio continental se contempla en el documento de la Comisión Europea “Unión Europea/América Latina: actualidad y perspectivas de refozamiento del partenariado 1996-2000” que fue aprobado por el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. En ese documento se reafirmó la estrategia de la Comisión en las relaciones externas con el conjunto de América Latina basada en un diálogo con los diferentes grupos de integración regionales con vistas a dos objetivos: contribuir al establecimiento de una alianza estratégica en los temas en que existen posiciones convergentes, para mejorar el poder de negociación en el escenario internacional y para la promoción de modelos de desarrollo sostenibles que garanticen la inserción positiva de los distintos actores en el proceso de mundialización.

Este documento base para definir la posición europea en las relaciones con los países de América Latina/Caribe, otorgaba un lugar prioritario al MERCOSUR. El proceso de Cumbres patentó la evolución en los temas de la agenda global con la consiguiente inclusión en las instancias bilaterales y en los comunicados. La definición de prioridades por parte del bloque europeo, que se trasladaron a la Cumbre de Viena, referidas al diálogo político, el apoyo a las reformas para una “buena gobernanza”, el incremento de los intercambios económicos y comerciales, la cohesión social estimulando la participación de los actores de la sociedad civil y la integración regional, constituyen objetivos que van a continuar delimitando el camino de las relaciones de los próximos años. Sin embargo, desde la perspectiva de los países del MERCOSUR, los cambios de gobierno han devuelto la centralidad al Estado y a los programas de gobierno en cuanto a la instrumentación e implementación de las políticas, por lo que el modelo y objetivos propuestos por el bloque europeo no han sido aceptados como tal.

Por otra parte, los países del MERCOSUR han debido enfrentar en diferentes grados, una crisis financiera, que ha provocado un deterioro importante del tejido productivo y social en países como Argentina y Uruguay. Ello ha derivado en cambios de gobierno en los distintos países que se han concretado sobre la base de un cuestionamiento y reformulación de las políticas económicas implementadas y la redefinición de las políticas sociales a los efectos de poder combatir el incremento de la pobreza, los niveles de marginalidad y distintas derivaciones de las mismas en la salud, educación y vivienda principalmente (Bizzozero, 2003, Botto – Delich- Tussie, 2003).

Para el MERCOSUR, el inicio de las negociaciones con vistas a concretar un acuerdo con la Comunidad Europea, se planteó estratégicamente en tres niveles: el nivel político-estratégico, el económico-social y el comercial. En el nivel político-estratégico el interés del MERCOSUR se identificó con la posibilidad de tener un socio en el ámbito internacional y multilateral frente a los distintos cambios que se estaban procesando en el sistema internacional. En el nivel económico-social el propósito estuvo centrado en contar con un interlocutor con objetivos convergentes en materia de desarrollo sostenible y en la elaboración operativa de mecanismos para la inserción competitiva en el sistema internacional. Finalmente, en el nivel comercial específico, el objetivo estuvo centrado en desbloquear el tema agrícola y otras restricciones de política comercial planteadas en el intercambio con Europa (Vaillant, 2001).

La dimensión comercial creció en importancia en los países del MERCOSUR hacia fines de los noventa. La importancia que tomó la dimensión comercial fue producto del incremento en los niveles de desempleo en la sociedad como consecuencia de que las políticas económicas de apertura comercial en los países de la región se vieron acompañadas de una continuidad en las políticas proteccionistas de los países desarrollados.

Los cambios de gobierno aparejaron una modificación en los énfasis y prioridades de las negociaciones con los países desarrollados, a partir de una mayor regulación del comercio internacional y la búsqueda de socios estratégicos para desbloquear los puntales de las negociaciones del sector agrícola. Por otra parte, se han puesto en la agenda de temas prioritarios asuntos de la región que en algunos casos cuestionan o contravienen algunas reglas, en particular en recursos naturales, relaciones Estado – empresas, delimitación de las obligaciones y deberes de las empresas entre otros. Ello quedó de manifiesto en la reciente Cumbre de Viena, donde las reuniones bilaterales tuvieron una mayor importancia.

V. Conclusiones

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea se encuentran estancadas desde los cambios de gobierno en los países sudamericanos, que coincidieron con modificaciones que se fueron procesando en el escenario internacional y europeo. Ello derivó en que perdieran impulso las proyecciones y perspectivas que se vinculaban a lo que sería el primer acuerdo de asociación entre bloques regionales. Por otra parte, desde una perspectiva analítica sistémica estructural, la evolución del MERCOSUR en las negociaciones con la Unión Europea llevaba a una convergencia con el proceso del ALCA.

El estancamiento y lentitud en el proceso negociador UE – MERCOSUR desbroza distintos temas e interrogantes que patentan las dificultades de ambos bloques en presentar una alternativa frente al modelo impulsado por Estados Unidos (Bouzas, 2004; Grabendorff, 2004). Desde la perspectiva europea, el modelo de gobernanza busca tener como portavoces las regiones para enfrentar los

nuevos desafíos globales, lo que incluye la vigencia de determinados principios y un mayor compromiso y participación de la sociedad civil. En términos proyectivos, la Unión Europea y sus instituciones consideran el modelo europeo como el único posible de asegurar la gobernanza mundial frente a los desafíos globales. La exportación del modelo aseguraría a su vez la credibilidad y legitimación del propio proceso europeo. Desde la perspectiva del MERCOSUR, los cambios de gobierno acentuaron la tendencia a una mayor regulación por parte del Estado y a transitar ese camino en el frente externo, lo cual apareja diferencias de importancia con el bloque europeo de una parte, pero también con Estados Unidos.

La convergencia en la evolución de las negociaciones del MERCOSUR con los países desarrollados introduce un aspecto de suma relevancia en los debates atinentes a los actores y vectores en la conformación de espacios regionales, con particular referencia al espacio atlántico. Desde esa perspectiva, el formato de negociaciones impulsado por Estados Unidos en el ALCA intenta plasmar una visión más marcadamente neo-liberal, mientras desde la visión europea se enfatizan las diferencias en los objetivos marcados, sobre todo a partir de la Cumbre de Guadalajara que se realizó en el 2004. En ese sentido, además del formato asociado a las necesarias reformas políticas y económicas vinculadas al libre mercado, los objetivos de cohesión social y de apoyo a los procesos de integración regional, marcan diferencias en el modelo que se impulsa en el espacio euro-latinoamericano/caribeño y que busca proyectarse al espacio atlántico como referencia.

Diversos temas quedan abiertos en el proceso euro-latinoamericano/caribeño, sobre todo vinculado al objetivo de la Asociación Interregional, pero también a la instrumentación de los objetivos explicitados en Guadalajara. A su vez, se plantea la secuencia en la evolución del proceso negociador Unión Europea – MERCOSUR. La vinculación entre ambas instancias, la evolución del espacio euro-latinoamericano/caribeño y su impacto en el espacio atlántico plantean aspectos de suma relevancia en la evolución de las relaciones atlánticas, de los países del bloque sudamericano con Europa y de los países de América Latina –Caribe con el Viejo Continente. Uno de ellos se remite a si el modelo europeo de gobernanza, de participación multinivel puede potenciarse en distintos ámbitos para transitar hacia una gobernanza mundial.

La Unión Europea ha potenciado su presencia en el sistema internacional a través de la realización de Cumbres con distintas regiones del planeta. El proceso de Cumbres y el seguimiento de las mismas en sus objetivos, instrumentos y operativa de actores va a continuar. Por ello, resulta analíticamente importante analizar la evolución de estas instancias, en donde se definen temas prioritarios y se plantean instrumentos y mecanismos para encararlos y resolverlos. En definitiva, en los contenidos otorgados a esos espacios, en que participan los países latinoamericanos y caribeños se están definiendo el modelo de gobernanza, los temas prioritarios frente a los desafíos del siglo XXI, la manera de encarar los mismos, los actores involucrados y el papel de las regiones.

Bibliografía

1. BIZZOZERO, L. (2004) "Las relaciones MERCOSUR – Unión Europea. Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización" en José María Gómez (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía y perspectivas* (Buenos Aires, CLACSO), 2004, págs. 97-116
2. ----- (2003) "Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR. Hacia una cartografía sudamericana/interamericana? En *Nueva Sociedad* n° 186, julio-agosto, págs. 128-142.
3. -----(2001) El acuerdo marco inter-regional Unión Europea-MERCOSUR: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica" en Gerónimo de Sierra (comp) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal* CLACSO- ASDI, Buenos Aires, pág. 373-390
4. BIZZOZERO, L. – VAILLANT, M. (2003) "Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea: Una larga y lenta negociación" *Información Comercial Española* N° 806, Madrid, abril, página 109-135
5. ----- (eds) (1995) *La inserción internacional del MERCOSUR: ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* Arca, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Fundación Friedrich Ebert, Montevideo, 226 págs.
6. BOTTO, M.- DELICH, V.- TUSSIE, D. (2003) "El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del MERCOSUR" *Nueva Sociedad* n° 186, págs. 114-127.
7. BOUZAS, R. (2004) "Las negociaciones Unión Europea – MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición" *Nueva Sociedad* n° 190, marzo-abril, pág. 125-135
8. CESE (2005) "Dimensión social de la globalización". "La dimensión social de la globalización: la contribución de la política comunitaria para que los beneficios se extiendan a todos". CESE 252/2005, Bruselas, 9 y 10 de marzo., 12 págs.
9. ----- (2001) Dictamen sobre el tema "La sociedad civil organizada y la gobernanza europea. Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco" CES 535/2001.
10. COMISIÓN EUROPEA (2006) *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica* Dirección General de Relaciones exteriores. Dirección América Latina Comunidades Europeas Luxemburgo, 65 págs.
11. ----- (2002) *Informe sobre la gobernanza europea* COM (2002) 705 final del 11 de diciembre
12. ----- (2001) *La gobernanza europea. Un libro Blanco* COM 2001 (428) final 25 de julio.
13. FERRERO-WALDNER, B. (2006) "La Unión Europea y América Latina: una relación sólida en un mundo globalizado. Reunión con la sociedad civil de Europa, América Latina y Caribe", IV Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea-América Latina/Caribe, Viena, 7 de abril del 2006
14. GAUDIN, J.-P. (2002) *Pourquoi la gouvernance ?* Presses de Sciences Po, París, 138 págs.
15. GRABENDORFF, W. (2004) « La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar" *Nueva Sociedad* n° 189, págs. 97-109.
16. HIGGOTT, R. (1997) "Mondialisation et gouvernance: l'émergence du niveau régional" *Politique Etrangère*, Paris, n° 2, págs. 276-293.
17. HUGON, P. (2006) « Quel rôle peuvent jouer les organisations d'intégration régionale dans une nouvelles architecture internationale ? » en Simposio *Dimensiones sociales de los procesos de integración regional* UNESCO – MERCOSUR-GASPP – UNU-CRIS, Montevideo, Uruguay 21-23 febrero, 21 págs.
18. MAGNETTE, P. – REMACLE. E. (2000) *Le nouveau modèle européen* Bruselas, Études Européenes
19. MESSNER, D. (2003) "La arquitectura de la gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle" en *Revista Instituciones y Desarrollo* n° 14-15, 139-170.

20. ----- (2002) "La gobernanza global y el futuro de los Estados nacionales a principios del siglo XXI. Una perspectiva europea" en MAGGI, C. – MESSNER, D. (eds) *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global* Fundación Desarrollo y Paz, Nueva Sociedad, Caracas, págs. 35-68
21. PAYNE, A. (2003) "Globalization and Modes of regionalist governance" en HELD, D. – MCGREW, A. (eds) *The Global Transformations Reader: An introduction to the Globalization Debate* Polity Press/Blackwell Publishing Ltd. Londres, pág. 213-222
22. REGNAULT, H. (2005) "Libre échange Nord-Sud et typologies des formes d'internationalisation des économies » *Région et développement* n° 22.
23. SANTANDER, S. (2004) « Globalisation, gouvernance et logiques régionales dans les Amériques » en SANTANDER, S. (coord) *Globalisation, gouvernance et logiques régionales dans les Amériques* Cahiers du GELA-IS, L'Harmattan, GELA – IS, Bruselas., pág. 5-41
24. TELÒ, M. (2004) *L'Europa, potenza civile* La Terza, Roma-Bari, 273 págs.
25. VAN KLAVEREN, A. (2004) "Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina" *Nueva Sociedad* n° 189, págs. 54-68
26. WHITEHEAD, L. (2004) "La relación birregional" *Nueva Sociedad* n° 189, págs. 69-79.

