

Reencuentro de dos mundos - Presente y futuro de las relaciones América Latina – Europa

Por Marcos R. Rodríguez

INTRODUCCION

La integración regional es un tema relativamente nuevo de la reflexión teórica. Aún menos que otros puede ser analizado con seriedad si se pretenden aislar los elementos puramente económicos de los aspectos políticos y sociales. Y con particular nitidez surge aquí también la importancia de la perspectiva histórica - nacional, regional e internacional- de tales procesos. Pero sólo a partir de 1945 empezó a concretarse, en el nuevo contexto europeo de posguerra, un importante interés específico sobre el tema. La integración y regionalización se han convertido en un signo distintivo del mundo contemporáneo y seguirán siendo, sin duda, uno de los temas centrales por muchos años más.

El presente trabajo tiene por objeto abordar brevemente el estado de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina desde el pasado reciente. Desde este marco se pretende exponer el matiz actual de las mismas e inferir algunas perspectivas acerca del desarrollo futuro de las relaciones entre ambas regiones.

El trabajo consta de dos partes. En la primera de ellas se hace referencia a los instrumentos y mecanismos a través de los cuales la Unión Europea ha desarrollado su agenda exterior con la región. También se abordan los intereses y motivaciones que han producido en los años 90 una "vuelta" de Europa a América Latina. En este sentido cobran destacada importancia las Cumbres birregionales llevadas a cabo en los últimos años.

En una segunda parte se aborda de forma más profunda las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur queriéndose destacar su importancia en función de que las mismas constituyen una novedad en las relaciones internacionales por su carácter interregional lo cual hace más interesante y complejo su estudio.

En este sentido se busca problematizar algunas cuestiones referidas a puntos comparativos de ambos procesos de integración, destacando brevemente los puntos de convergencia y de conflicto entre la Unión Europea y el Mercosur, como también, los condicionantes que sufren en sus relaciones internacionales.

En una última sección se realizan algunas conclusiones y reflexiones finales sobre las temáticas abordadas.

LAS RELACIONES AMRERICA LATINA

-

UNION EUROPEA

1.1. Introducción

Es una realidad que América Latina no siempre ha estado entre las prioridades de la política exterior de la UE. Y de hecho, estos últimos años la prioridad ha sido el reencuentro con Europa del Este. A pesar de la percepción de que Europa “se ha olvidado” de América Latina por el hecho de que tenga intereses limitados en la zona y por sus prioridades domésticas y regionales, los países europeos parecen decididos a seguir cooperando con Iberoamérica.

El aumento progresivo de la atención destinada a América Latina ha tenido lugar en el orden cuantitativo, con la duplicación de los recursos asignados, y también en el orden cualitativo. Las nuevas orientaciones de la política europea hacia América Latina, establecidas en 1990, desarrollan las prioridades y los campos de actuación de la UE, incluyendo programas de acción en los núcleos urbanos, políticas para la mujer y el medio ambiente, además de la firma de acuerdos de cooperación económica¹. Indefectiblemente, en el cambio de la política europea ha influido el escenario propicio para un mayor involucramiento que trajo consigo el fin de la Guerra Fría.

El interés de Europa por América Latina ha aumentado en los últimos años pero continúa siendo bastante marginal en términos de las relaciones exteriores globales de las Unión. En este contexto las relaciones económicas entre ambas regiones son de carácter asimétrico, vinculándose los principales problemas al deficiente desempeño exportador latinoamericano y a las dificultades de acceso a los mercados. A pesar de esto, la mayor cooperación y acercamiento dado en los últimos años dan muestra del aumento del interés mutuo y, paralelamente, del rechazo al avance hacia un mundo demasiado unipolar.

1.2. El interés de la Unión Europea por la región

Se pueden detectar diferentes motivaciones en la cooperación bilateral europea con América Latina, las cuales a su vez determina su composición y

¹ **Salafranca Sánchez-Neyra, José Ignacio:** Cumbre de Madrid. Trascendencia para España y América Latina, Verano 2002.

niveles. Para cada país europeo varían las motivaciones y a menudo se solapan. En general se podrían sintetizar en tres grupos²:

- Humanitario/Solidario: fundamentándose en la existencia de grandes bolsas de pobreza y en las desigualdades sociales y económicas en América Latina.
- Comercial/Financiero: basándose en intereses concretos de mercados, fuentes de materias primas, y de forma creciente de manufacturas y oportunidades de inversión.
- Político: dependiendo de aspectos más difusos, desde la simple búsqueda de prestigio internacional hasta la geoestrategia.

Es evidente que los países comunitarios mantienen visiones bastante diversas sobre América Latina, lo cual se refleja en la concentración subregional particular en cada caso, y en la selección de sectores prioritarios.

Básicamente son cinco los países que están directamente vinculados por lazos históricos, políticos y culturales a América Latina, cada uno a su manera y con distintos niveles de intensidad. España y Portugal destacan por sus vínculos relativamente fuertes con la región, aunque los de Portugal se limitan a Brasil, y España no ha desarrollado totalmente el potencial de sus relaciones debidos a sus limitados recursos. También están ligados de forma especial Italia –por las inmigraciones a finales del siglo XIX en algunos países del área-, y Francia y Holanda por su relación particular con el Caribe. Por otro lado, no se debe subestimar la importante influencia cultural que Francia ha ejercido en la región desde hace mucho años. Otro país, el Reino Unido, tuvo mucha importancia en el siglo XIX y sigue teniendo intereses estratégicos, mantiene una preocupación por los países del Commonwealth en el Caribe y goza de alguna influencia cultural en los países sudamericanos.

Ninguno de los otros países tienen intereses tan definidos en la región, salvo Alemania que dispone de una importante presencia económica en América Latina, a través de pequeños pero influyentes grupos de inmigrantes en varios países y de fuertes lazos con los principales partidos políticos y otros grupos no gubernamentales de la región. La red de relaciones, muchas establecidas en los años sesenta y setenta, dan a Alemania una influencia probablemente superior a cualquier otro país extrarregional, con la excepción de los Estados Unidos y, en algunos aspectos, España. Su importancia para la región se confirma también en su apoyo constante, y en muchos casos su liderazgo, en las iniciativas comunitarias para la profundización de las relaciones europeas con la región.

² **Frenes, Christian:** La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina, 1997.

Los ejes prioritarios de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea a fin de profundizar las relaciones de asociación en los ámbitos político, económico y de cooperación son los siguientes:

- Apoyo institucional y consolidación de los procesos democráticos.
- Lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Apoyo a las reformas económicas y a la competitividad internacional.

Esos tres ejes prioritarios debían articularse con tres temas esenciales como son el apoyo a la cooperación y a la integración regional, la educación y la formación y la gestión de las interdependencias norte/sur.

1.3. Los Acuerdos

Partiendo de una situación en la que estas relaciones eran exclusivamente bilaterales, los primeros Acuerdos Internacionales entre la entonces Comunidad Europea y los Estados de América Latina, -los llamados "Acuerdos de Primera Generación"-, se firmaron durante los años 70³. Estos Acuerdos tenían un alcance muy limitado y específico, y se concertaron con los países con mayor potencial económico. Posteriormente en la década de los años 80, se suscribieron los "Acuerdos de Segunda Generación" que suponen la transformación de los antiguos Acuerdos comerciales en nuevos Acuerdos de cooperación, en los que la ayuda al desarrollo cobra una relevancia creciente.

En los años 90, y coincidiendo con la intensificación de los procesos de integración regional en Europa y en América Latina, se concluyen los "Acuerdos de Tercera Generación". Resulta evidente que las relaciones de la UE con América Latina iban a verse favorecidas a partir de la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, en la medida en que se trataba de ámbitos geográficos que habían constituido puntos de referencia tradicionales de la política exterior de los mismos, en función de los evidentes lazos históricos y culturales.

A diferencia de los Acuerdos de cooperación anteriores, los Acuerdos de Tercera Generación se caracterizan por la ampliación de los ámbitos materiales, así como por un incremento notable del comercio, de la inversión europea y la ampliación de la cooperación para el desarrollo. Además los acuerdos incluyen una fundamentación democrática de la cooperación y, sobre todo, una preferencia a los mecanismos asociativos de la misma, frente a los asistenciales.

³ **Delgado, Isabel Lirola:** Las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional. 2000.

1.4. Las escalas de las relaciones América Latina – Unión Europea

La Unión Europea ha establecido y promovido vínculos con América Latina desde la década de 1960. La relación entre ambas regiones se ha hecho cada vez más importante, especialmente desde que España y Portugal se convirtieron en miembros de la Comunidad Europea en 1986. Las relaciones de la UE con los países latinoamericanos se han desarrollado simultáneamente a escala nacional, subregional y regional⁴.

1.4.1. Las relaciones políticas

1.4.1.1. A escala regional

- a) La UE y el Grupo Río. Para facilitar la discusión de temas de interés común, los países de América Latina crearon un foro de consulta política llamado el Grupo de Río. Creado inicialmente en 1986 con seis miembros, comprende ahora a toda América Latina, así como representantes de los países del Caribe. Desde 1987 se han celebrado anualmente reuniones ministeriales entre la UE y el Grupo Río, cuya institucionalización llega con la Declaración de Roma de 1990. El Grupo de Río, aunque no tiene personalidad jurídica, constituye para la Unión Europea el foro más amplio de diálogo con América Latina. Los temas de diálogo se refieren a la consolidación de la democracia, medio ambiente, la integración regional, las relaciones económicas y comerciales y la cooperación.
- b) La asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe. La primera cumbre entre Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea se celebró en Río de Janeiro el 28 y 29 de junio de 1999. El objetivo era reforzar el entendimiento político, económico y cultural entre ambas regiones para fomentar el desarrollo de una asociación estratégica. La Cumbre de Río representa la confluencia de dos procesos de diálogo político y de una larga historia de acuerdos. Confluyen en esta Cumbre las relaciones entre la UE y el Grupo de San José y las relaciones entre la Unión y el Grupo de Río. Con esta Cumbre culmina el enfoque que confería un trato separado a América Latina del Caribe.
- c) La Unión Europea goza de estatuto de observador permanente ante la Organización de Estados Americanos (OEA), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

⁴ **Comisión Europea:** Unión Europea, América Latina, Caribe. Progresando Juntos. Junio de 1999.

1.4.1.2. A escala subregional.

La UE es una firme partidaria de la integración regional, por considerar que contribuye a promover un mejor entendimiento entre países vecinos, reforzando así el sistema multilateral a escala global. En el continente latinoamericano hay tres grandes procesos de integración regional: en América Central, la Comunidad Andina y el Mercosur.

- a) La UE y América Central. En 1984, la UE y países de América Central abren el Diálogo de San José en una reunión ministerial en Costa Rica. Se trata fundamentalmente de un foro de discusión política y el propósito del diálogo era apoyar la evolución hacia la democratización y el progreso en los diversos procesos de paz latinoamericanos. Desde entonces, las reuniones ministeriales del Grupo de San José se han celebrado anualmente y el foro se ha ampliado a otros campos de cooperación política. La UE también apoya la creación progresiva del Mercomún (Mercado Común Centroamericano) que se inició en 1993 entre todos los países de América Central.
- b) La UE y la Comunidad Andina. La Unión Europea ha apoyado el proceso de integración regional andina desde que el Acuerdo de Cartagena creara la Comunidad Andina en 1969. La ronda actual del diálogo político entre la UE y la región andina se institucionalizó en la Declaración de Roma de 1996. Uno de los temas prioritarios de este diálogo político es la lucha contra las drogas.
- c) La UE y el Mercosur. Creado en 1991 el Mercado Común del Sur es un proceso dinámico de integración entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Menos de un año después de su creación, la Comisión Europea firmó un Acuerdo con Mercosur para proporcionar apoyo técnico e institucional a las estructuras de la organización. Las relaciones entre la UE y el Mercosur son objeto de la segunda parte de este trabajo.

1.4.1.3. A escala bilateral

La UE ha desarrollado relaciones institucionalizadas con varios países latinoamericanos de forma bilateral. México y Chile, que no pertenecen a ninguna agrupación regional, han desarrollado unas relaciones bilaterales más sólidas con la Unión Europea.

- a) México. El 8 de diciembre de 1997 se firmó entre la Unión y México un Acuerdo de Asociación Económica, de Concertación Política y de Cooperación, y un Acuerdo Interino sobre Comercio y Asuntos Relacionados con el Comercio.

- b) Chile. El 18 de diciembre de 1995 se firmó entre la UE y Chile la Declaración Conjunta sobre Diálogo Político, en la que están previstos encuentros periódicos a diferentes niveles. El 21 de junio de 1996 se firma un Acuerdo Marco como preparativo, como objetivo final, de una asociación de carácter político y económico.

1.4.2. Las relaciones económicas y comerciales

La UE es el segundo socio comercial de América Latina y el primero para Mercosur, Chile y el Grupo Andino. La UE ha profundizado gradualmente sus relaciones económicas y comerciales con América Latina tanto en el ámbito bilateral (México, Chile) como regional (Mercosur), lo que ha dado lugar a una duplicación del comercio entre 1990 y 2000. Las exportaciones de mercancías de la UE a América Latina en 2000 ascendieron a 54.500 millones de euros, sobre todo en maquinaria y equipos y productos químicos. En ese mismo período, las importaciones de la UE procedentes de América Latina ascendieron a 48.800 millones de euros, de los que más de un 20 % corresponde a productos agrícolas.

La inversión extranjera directa (IED) en América Latina aumentó de 31.179 millones de dólares a 73.915 millones de dólares entre 1996 y 1999. Esto se debió en particular a los programas de privatización emprendidos por algunos países, originalmente en los sectores industriales y más tarde en el sector de los servicios. Durante el mismo período, la Unión Europea pasó a ser la mayor fuente de inversión en América Latina, pasando de 13.289 millones de dólares a 42.266 millones. Las empresas europeas, y especialmente empresas españolas, han desempeñado un papel significativo en el proceso de privatización en el sector público, bancos, telecomunicaciones, aviación y energía.

1.5. Cooperación y Programas Descentralizados

Los acuerdos que ha celebrado la UE con países latinoamericanos y socios regionales, en un principio meramente dedicados a cuestiones económicas, han llegado a ser acuerdos de alcance mucho más amplio. Por ejemplo, ahora incluyen una cláusula de democracia, que engloba la cooperación y el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos.

Asimismo, se ha implantado en los últimos diez años una cooperación descentralizada, que hace posible que la sociedad civil desempeñe un papel cada vez más importante en la puesta en práctica de las iniciativas de la UE. Estas iniciativas adoptan diversas formas:

- i) Cooperación para el Desarrollo: contribuciones financieras y técnicas para ayudar a lograr una distribución más equitativa de la riqueza, reforzar el Estado de Derecho y la democracia y proteger el medio ambiente.
- ii) Cooperación Económica: el objetivo es apoyar la integración regional, aumentar la competitividad internacional de las economías latinoamericanas y facilitar la transferencia de los conocimientos técnicos.

Se han adoptado varios programas descentralizados para proporcionar ayuda y cooperación:

- AL-INVEST, proporciona ayuda a pequeñas y medianas empresas que operan a escala internacional;
- ALFA/ALBAN, se centra en la promoción de la cooperación en la enseñanza superior entre ambas regiones;
- URB-AL, su objetivo es establecer vínculos directos y duraderos entre ciudades europeas y latinoamericanas;
- ALURE, fomenta el uso óptimo y más racional de la energía;
- @LIS, tiene como finalidad promover los beneficios de utilizar tecnologías de la información; entre otros.

En otro orden, la ayuda humanitaria de la UE beneficia a las personas desplazadas y a las víctimas de catástrofes naturales y permite el suministro de ayuda alimentaria de urgencia.

II

El Mercosur y la Unión Europea

¿Una alianza para un mundo multipolar?

2.1. Introducción

Las relaciones exteriores del Mercosur se sitúan en distintos círculos que hacen referencia a las negociaciones con la Organización Mundial del Comercio, la renegociación de los acuerdos bilaterales en el marco de la ALADI y las negociaciones destinadas al establecimiento de un ALCA. Estas negociaciones se enmarcan en el contexto más amplio de las relaciones Mercosur – EE.UU., en las que se aprecia un notable paralelismo con las desarrolladas con la UE. Es más, podría decirse que ambos círculos de relaciones están muy conectados entre sí, en la medida en los intereses que se argumentan para su promoción son muy similares y cada una de ellas vendría a cumplir una función de contrapeso respectivo, destinada a favorecer la posición negociadora del Mercosur con cada grupo. En este contexto, la relación con el mundo externo, con los “otros”, siempre ocupa un lugar destacado en la agenda de los procesos de integración. Ya que ésta, desde el punto de vista de la teoría de las relaciones internacionales, implica la organización de un sub-sistema o sistema parcial dentro del sistema global internacional⁵.

2.2. Buscando espacios comunes

El interés demostrado por profundizar las relaciones entre los dos bloques ha sido siempre mutuo y recíproco. No extraña, por tanto, que desde sus inicios, Mercosur sea un esquema de integración que -salvando las distancias y los grados- se inspira en la Unión Europea.

Más allá de las cuestiones formales, Mercosur y la Unión Europea comparten un rico patrimonio cultural e histórico, que incluye valores, percepciones, principios y prácticas propias de lo que conocemos como *mundo occidental*. Estas relaciones no se desarrollaron exclusivamente entre centros de poder, o gobiernos, sino que muchas veces tuvieron a los pueblos como protagonistas.

Se plantean así las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur, que, operando en ámbitos geográficos distintos y respondiendo a unos esquemas de integración diferentes –de carácter supranacional la UE y de carácter intergubernamental el Mercosur-, presentan, pese a estas disparidades, una convergencia en aspectos del plano político y económico que se manifiesta con especial intensidad en sus respectivas proyecciones exteriores. El acercamiento

⁵ **Rimoldi de Ladmann, Eve (coordinadora):** Mercosur y Comunidad Europea, 1995.

entre ambas regiones fue facilitado por una visión compartida de los valores societarios básicos y del sistema internacional en términos más amplios. Ambas regiones comparten la visión de que es necesario crear nuevas alianzas en el marco de un acelerado proceso de globalización.

Las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur se caracterizan por la especificidad que se deriva de tener como partes a dos procesos de integración en plena actividad y evolución. A diferencia del Mercosur, la UE contó con plazos más extensos. La integración europea se dio a través de un proceso gradual. En el caso del Mercosur, el período de la puesta en marcha es notablemente más breve que el Tratado de Roma. Asimismo se remarca el déficit institucional del Mercosur con respecto al desarrollo europeo⁶.

El acercamiento del Mercosur a la Unión Europea se justifica, no solamente, por el peso de ésta última en el comercio exterior de estos países, sino también por la experiencia de Europa en términos de integración. En lo que respecta a la UE, el interés reciente presenta un fuerte componente económico. Por supuesto, la perspectiva de la creación de una zona de libre comercio en América –fuertemente respaldada por los EE.UU.- ha incitado a Europa a buscar la consolidación de su presencia en la región latinoamericana⁷.

Desde el punto de vista de los planos económico y comercial, la UE es el principal socio comercial del Mercosur y el principal inversor en esta área. La inversión extranjera directa en el Mercosur representa alrededor del 50 por ciento de toda la inversión que llega a América Latina. Las exportaciones de la UE al Mercosur sumaron 24.000 millones de euros en 2001 (maquinaria, equipo, material de transporte, productos químicos). Por su parte, las importaciones de la UE ascendieron a 23.600 millones de euros en el mismo año (principalmente productos primarios).

Actualmente alrededor del 60 % de las exportaciones de Mercosur hacia la UE son productos agroalimentarios. Por consiguiente, las exportaciones hacia la UE presentan un contenido tecnológico reducido y los principales productos de exportación no figuran entre los rubros más dinámicos del comercio mundial. En contraste, los principales bienes importados actualmente son los productos químicos, mecánicos y vehículos. Así, Mercosur representa sólo el 3% en las exportaciones e importaciones totales de la UE.

2.3. Las etapas en las relaciones Unión Europea – Mercosur

⁶ **Rapoport, Mario y Musacchio, Andrés:** La Comunidad Europea y el Mercosur. Una evaluación comparada, 1993.

⁷ **Roett, Riordan:** La relación trilateral América Latina, Europa y Estados Unidos, 1994.

2.3.1. Las relaciones político-institucionales 1991-1995

Clasificamos a efectos de la facilidad expositiva los inicios de la relación, en el período comprendido entre 26 de Marzo de 1991 y 15 de diciembre de 1995, por entender que con la firma en esta última fecha del *Acuerdo Marco de Cooperación Interregional* entre los 4 estados parte de Mercosur y los 15 estados miembros de la Unión Europea se produce un salto cualitativo en estas relaciones y una nueva fase de intensificación de contactos entre los dos bloques en el contexto de la política de fortalecimiento con América Latina emprendida por la UE.

Desde la perspectiva de la UE, en este período se produce un apoyo explícito de la UE a la iniciativa de integración regional, permitiendo que Mercosur se beneficie del conocimiento y la pericia europea en estos temas.

Esta primera etapa está determinada por la conclusión del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional de 1992, que estableció un mecanismo formal para canalizar la asistencia técnica, el intercambio de información y el apoyo institucional. Esta etapa se caracteriza por un reconocimiento explícito por parte de la Unión Europea de la especificidad del Mercosur dentro del proceso de integración latinoamericano. El Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Comisión Europea y el Consejo de Mercosur cumplía dos objetivos: dar un aval político a las relaciones entre ambas instituciones y entre las iniciativas regionales representadas por ellas y permitir abordar proyectos de cooperación mediante los cuales la Comisión Europea pudiera ofrecer asistencia institucional y técnica a la que todavía era una naciente iniciativa de integración.

Los principales ámbitos de cooperación que se identificaron en el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional son tres: las normas aduaneras, el intercambio de información y la asistencia logística, todas ellas áreas prioritarias para la consolidación del Mercosur. Esta cooperación técnica se materializaba en estudios y análisis de las medidas necesarias para avanzar en los objetivos integradores y en la transferencia del *Know How* comunitario, de sus conocimientos y experiencias.

El Acuerdo de Cooperación Interinstitucional de 1992 puede considerarse como el precursor del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación firmado el 15 de diciembre de 1995 en Madrid. Éste será el resultado de una doble dinámica: la propia del Mercosur que consolidaba su estructura institucional y se dotaba de personalidad jurídica internacional, y la propia del proceso de acercamiento interbloques que exigía mayores compromisos entre la UE y Mercosur

2.3.2. El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación de 1995

En una segunda etapa, más dinámica y más profunda que la anterior, se plantea un reforzamiento de las relaciones entre las dos regiones, con vistas al establecimiento de una zona de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur, considerando la significativa evolución experimentada por el Mercosur y el papel de la UE como su principal socio comercial e inversor. Conjuntamente, las ideas y valores de democracia, economía de mercado y solidaridad van a fundamentar y estar presentes en la articulación de sus relaciones.

El Consejo Europeo de Essen, de diciembre de 1994, instó a la Comisión a iniciar negociaciones para un nuevo acuerdo con Mercosur, que superase las limitaciones del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional.

El desarrollo futuro de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur resultan hoy determinadas por el objetivo de la creación de una asociación interregional de naturaleza política y económica. En este sentido el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur de 1995, constituye el instrumento jurídico-internacional sobre el que se articulan actualmente las relaciones entre la UE y el Mercosur.

Por parte de la Unión Europea se pone de manifiesto como los intereses a los que ha respondido su participación en el Acuerdo son de orden económico y político, apuntándose la idea de que el mismo se enmarca en un enfoque global de las relaciones Unión Europea – América Latina, que reconociendo la heterogeneidad de América Latina y, por tanto, la necesidad de recurrir a estrategias distintas, establece una aproximación diferenciada en los planos regional y específico, recurriendo tanto a acciones subregionales, -la desarrollada con el Mercosur-, como bilaterales.

En el plano económico, la región es considerada por la UE como una “zona económica emergente”, que como tal se incluye en el marco de los intereses y objetivos de la política comercial comunitaria. En este sentido, el interés y la preocupación de la UE por no resultar excluidos de mercados regionales en un marco de competencia mundial, se combina con el apoyo al desarrollo económico y la estabilidad política, así como con la promoción de las iniciativas de integración regional. El comienzo de los años 90 ha estado marcado por el aumento de las importaciones en la totalidad del continente americano y la UE ha podido aprovechar este hecho.

Junto a estos intereses, no cabe duda que han jugado otras consideraciones de naturaleza mixta, que están presentes en el entramado de las relaciones Unión Europea – América Latina y que se refieren, entre otros aspectos, a la proyección sobre éstas de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos. En este sentido, la UE deberá decidir si quiere convertirse en un actor político y económico esencial en la zona o si deja en manos de Estados Unidos la hegemonía regional.

No debe desdeñarse, el carácter posiblemente reactivo que tuvo el Acuerdo de 1995. Reactivo, es decir, defensivo frente a las iniciativas de integración hemisféricas lanzadas desde Estados Unidos. Conviene tener siempre presente como telón de fondo y elemento de oscilación pendular en las relaciones UE-Mercosur, la importancia de la I Cumbre de las Américas en diciembre de 1994, realizada en Miami que habría servido de acicate para que la Unión Europea se apresurase a concluir el acuerdo. O más recientemente, la iniciativa ALCA ya oficialmente en la II Cumbre de las Américas de Santiago de Chile, abril de 1998, y que abría igualmente empujado y acelerado la realización de la Cumbre Eurolatinoamericana de Río de Janeiro. Estados Unidos está llevando a cabo una estrategia de acercamiento nueva a América Latina, que se vincula a la realización de una zona de libre comercio en el plano hemisférico, tal como se ha venido apuntando desde las sucesivas administraciones estadounidenses, especialmente desde la Cumbre de las Américas (Miami, 1994), en la que se acordó el inicio de las negociaciones para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Por su parte, tampoco es casual que el Acuerdo Marco se firmase durante la presidencia española de la Unión Europea en 1995. Y ello en la medida en que España y otros países latinos de la Unión Europea son los que por razones históricas y culturales, pero también económicas, mayor grado de interés tienen, en principio, en las relaciones con el Mercosur. La UE también tiene interés por conservar y promover la presencia económica europea en la región, ya que la expansión del NAFTA o la conclusión del ALCA tendrían consecuencias dramáticas para sus flujos de comercio⁸.

En relación con el Mercosur, se aprecia también una conjunción de intereses económicos y políticos, ya que a partir de los profundos cambios producidos en la región durante los últimos años, destaca la voluntad de los Estados parte de avanzar en la liberalización de los intercambios comerciales con el objetivo de insertarse en condiciones competitivas en la economía mundial. En el plano político, el Acuerdo supone el apoyo expreso de la Unión Europea al incipiente proceso de integración que representa el Mercosur, a través del reconocimiento político internacional de un bloque económico regional consolidado, cuyo modelo de integración es considerado, en líneas generales, como ejemplar. Todo ello, sin olvidar que la Unión Europea representa también un mercado para el Mercosur, y, sobre todo, un medio para conseguir inversiones y tecnología, aunque por el momento, la estructura de los intercambios comerciales birregionales resulte asimétrica y deficitaria para el Mercosur.

El acuerdo gravitaba en torno a tres grandes objetivos:

⁸ **Grabendorff, Wolf:** Mercosur y la Unión Europea: ¿de la cooperación a la alianza?, 1999.

1. El refuerzo del diálogo político y económico a cuyo fin se creaban varios mecanismos institucionales, uno de ellos, el Subcomité Conjunto de Comercio que debía realizar el análisis y seguimiento de las relaciones y obstáculos comerciales.
2. El fortalecimiento de la cooperación de interés mutuo, enfocada en la mejora de la competitividad, a la diversificación y fortalecimiento del comercio y al impulso del desarrollo científico y tecnológico.
3. La liberalización gradual y recíproca del comercio entre la UE y Mercosur, sin excluir sectores, enfocadas al acceso a los mercados y en conformidad con las estipulaciones contenidas en el marco de la OMC.

El Acuerdo Marco de 1995 es un Acuerdo de cooperación. Se trata de un instrumento que se orienta y tiene como objetivo final el establecimiento de una asociación interregional de carácter político y económico basada en la cooperación política reforzada, en una liberalización progresiva y recíproca de todo el comercio, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y conforme a las reglas de la Organización Mundial del Comercio, y, finalmente, la promoción de las inversiones y la profundización de las inversiones.

El rasgo específico y diferenciador del Acuerdo, derivado de su conclusión entre dos procesos de integración regional, se encuentra en el carácter "interregional" del mismo, y consecuentemente en el de la "Asociación" por él perseguido. Esto cobra importancia en la medida en que las relaciones biregionales se caracterizan por la necesidad de armonizar distintos perfiles de intereses dentro de los bloques de integración como entre ellos.

Por lo que se refiere al contenido del Acuerdo, éste aparece ligado en su integridad a la consecución del apuntado objetivo final del establecimiento de una Asociación Interregional, contemplándose en primer término, una fundamentación democrática de la cooperación. En función de esta cláusula, las partes asumen que el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, inspira sus políticas internas e internacionales.

En el plano económico y comercial, el Acuerdo tiene un carácter no preferencial, transitorio y evolutivo, en la medida en que se trata de una etapa preparatoria para la negociación de un Acuerdo de Asociación Interregional entre las partes. En este sentido, hay que destacar que el Acuerdo Marco no establece el mismo una zona de libre comercio entre la UE y el Mercosur (no está dotado de contenido concreto como el acceso a los mercados o desgravaciones arancelarias), sino que se limita a recoger el compromiso de intensificar sus relaciones con el fin de fomentar el incremento y la diversificación de sus intercambios comerciales y preparar la liberalización progresiva y recíproca de los mismos.

2.4. Los condicionantes internos y externos de la Asociación Interregional

No es ningún secreto que las posibilidades efectivas de que la Unión Europea y del Mercosur lleguen finalmente a un Acuerdo de Libre Comercio, que incluya todos los sectores y respete las normas de la OMC, van a depender de múltiples factores que comprenden los condicionantes internos de cada proceso de integración y los condicionantes externos del entorno internacional y ellos, a su vez, son los desafíos y retos que cada bloque deberá enfrentar en los próximos años si quieren llegar a entendimientos efectivos con contenido substancial y no meramente retórico.

Los condicionantes internos que por razones de extensión solo podemos enunciar son:

- a) Entre los condicionantes internos de la Unión Europea: el proceso de la Unión Económica Monetaria, la ampliación hacia el Este con la adhesión de los PECO la reforma institucional, la reforma financiera en el marco de la Agenda 2000, y la reforma de la Política Agrícola Comunitaria;
- b) Entre los condicionantes internos del Mercosur: la consolidación del proceso integrador, la superación de asimetrías, la necesidad de coordinación de políticas macroeconómicas para la superación de las disputas Brasil-Argentina, la necesidad de fortalecer la estructura institucional, la superación de las tendencias unilaterales de los países, al firmar acuerdos comerciales sin tener en cuenta a sus socios (Brasil-Grupo Andino), la superación de las consecuencias económicas de la crisis brasileña y la incierta salida de la crisis argentina, la complicada agenda externa del Mercosur.

Entre los condicionantes externos que afectan por igual a las partes del proceso de Asociación, y que tienen influencia en las negociaciones de liberalización comercial, señalamos: la evolución de las expectativas de la economía mundial, las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, y en particular los avances o retrocesos en las negociaciones de integración hemisférica (ALCA).

También influirán las diferentes opciones de política externa que adopten los bloques en función de la evaluación de la situación política mundial y de futuros acontecimientos. Así, si por ejemplo, si la UE decide profundizar la liberalización comercial con los países de la ribera mediterránea, esta opción puede repercutir negativamente en las exportaciones agrícolas de Mercosur. Si el Mercosur decide profundizar la integración de América del Sur, y apuesta por las propuestas e iniciativas brasileñas de la Cumbre de Presidentes celebrada en Brasilia, el 31 de agosto de 2000 (o la segunda en Perú en el año 2002) o si apuesta decididamente por el ALCA, son opciones que afectarán sin duda las estrategias frente a la UE.

2.5. Los puntos de conflicto

Aún cuando la lista de intereses comunes entre ambas partes pueda extenderse indefinidamente, no deben subestimarse las diferencias. Estas tienen en parte que ver con la naturaleza Norte-Sur de las relaciones que pasan por una relación comercial más equilibrada y una asociación política más igualitaria.

A nivel de los bloques, las dificultades del Mercosur y la todavía poco clara dirección que tomarán los acontecimientos tanto en Brasil como en Argentina, determinan que se vean lejos los acuerdos con la Unión Europea, pues se considera que lo importante es consolidar primero el bloque antes de partir para aventuras arriesgadas.

Asimismo, la cerrazón europea en abrir sus mercados a los productos agrícolas de Mercosur es considerada el obstáculo principal para alcanzar un acuerdo que interese en el Cono Sur. A ello debe añadirse, que desde el Mercosur se intuye que la UE está más preocupada con la Unión Económica y Monetaria y con la ampliación hacia el Este y las reformas necesarias -financieras, de políticas e institucionales- que en llevar a buen puerto una asociación interregional con un bloque debilitado tras la crisis brasileña y argentina, con graves problemas sociales y financieros y que además tendrá repercusión y costes elevados en algunos sectores productivos con gran capacidad de presión.

Existen temores por parte de la UE frente a los efectos negativos que pudiese tener sobre la agricultura comunitaria el libre comercio de todos los productos agrícolas del Mercosur que ya resultan hoy en día muy competitivos en relación con los producidos por los Estados miembros de la UE. Además, la prioridad dada por la UE a sus relaciones con los PECO y con los estados mediterráneos que sí se han traducido en la conclusión de Acuerdos de Asociación que llevan aparejado el establecimiento de zonas de libre comercio entre las partes, implica otra dificultad a superar. De hecho, ha habido una gran preocupación por parte de América Latina de que podría haber una competencia importante por parte de los países de Europa del Este en algunos segmentos del mercado de la UE, especialmente en el sector agrícola, componente importante de las exportaciones del Mercosur hacia la UE. Por consiguiente, es previsible que las presiones por parte de Mercosur durante el proceso de negociación se orienten a asegurar que sus miembros reciban un trato equivalente al de los países próximos a integrarse a la Unión. La propia integración europea aparece así como otro elemento que habrá de pesar en las negociaciones con el Mercosur.

Cabe señalar que los países del Mercosur hacen frente a diversas dificultades de acceso al mercado europeo. Ante todo, la concesión de preferencias comerciales a otros grupos de países. En efecto, en la política externa de la UE existe una "pirámide de preferencias" en la que la posición del Mercosur no es muy favorable.

Por otra parte, existen numerosas Barreras No Arancelarias impuestas a las exportaciones latinoamericanas.

La UE ha realizado numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales con terceros países. Estos acuerdos no son homogéneos entre ellos en términos de beneficios de acceso al mercado europeo y terminan constituyendo, en conjunto, una red jerarquizada de preferencias comerciales en las relaciones externas de la Unión Europea⁹. En este sentido, los países de la EFTA vinculados por el EEE son prioritarios en este esquema. Entre los PED, la UE ha adoptado desde su creación una política externa particular. Actualmente esta política no se limita sólo a las ex-colonias. La política comercial de la UE distingue los acuerdos preferenciales realizados con ciertos grupos de países –los países ACP, del mediterráneo y de la Europa del Este- del SGP aplicado a todos los países en desarrollo.

El Sistema Generalizado de Preferencias consiste en conceder, por parte de los países desarrollados, un tratamiento arancelario preferencial para las importaciones de productos manufacturados provenientes de los PED. En este sistema, los PED de América Latina no ocupan un lugar muy favorable, teniendo mayor preferencia de acceso al mercado europeo, los países de la EFTA. Los del este europeo, los mediterráneos y los ACP.

Desde principios de los años 70, los países del Mercosur se han beneficiado, además del SGP, de los acuerdos de cooperación en el ámbito comercial y económico. Pero el significado económico de estos acuerdos es muy restringido. Por ejemplo, el tratamiento diferente dado a los productos agrícolas muestra claramente la dificultad existente en este campo.

Las BNA son instrumentos de protección muy utilizados a partir de los años 70. En una situación en la que los aranceles son cada vez más bajos y rígidos debido a las negociaciones del Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT), las BNA pasaron a ser el único mecanismo de protección no controlado.

La UE utiliza frecuentemente estos instrumentos y las exportaciones del Mercosur no escapan a esta regla¹⁰. Alrededor del 20 por ciento de las exportaciones del Mercosur a la UE se encuentran sujetas a este tipo de barreras, siendo los productos más afectados aquellos en los cuales los países del Cono Sur presentan una buena posición competitiva: los productos agrícolas y alimenticios.

La agricultura recibe un tratamiento especial por parte de las autoridades de la UE y, para los países del Mercosur, la PAC supone diversos problemas. La

⁹ **Castilho, Martha:** Perspectivas de una zona de libre comercio entre la UE y el Mercosur, 1998.

¹⁰ **Bataller M., Francisco y Jordán Galduf, Josep María:** La dimensión exterior de la Unión Europea, 1997.

protección de los productores comunitarios conduce a la adopción de medidas restrictivas para los productos agrícolas de clima templado –y sus sustitutos- y para los productos de la industria alimenticia. El conjunto de medidas de protección reúne restricciones cuantitativas y/o medidas arancelarias, calendarios de importación y también medidas fitosanitarias.

Además de la pérdida de mercados comunitarios, los productores del Mercosur hacen igualmente frente a las pérdidas sobre los mercados internacionales debidas a la exportación del excedente generado por la PAC.

En suma, a raíz de esto, el acceso de los productos agroalimenticios exportados por el Mercosur al mercado europeo es dificultado por la PAC –cuando se trata de productos concurrentes de los productos producidos en Europa- y por las relaciones preferenciales con los países ACP y de los del Mediterráneo, en el caso por ejemplo de los productos tropicales.

CONCLUSIONES

Frente a los cambios acontecidos en el sistema internacional culminada la Guerra Fría, las relaciones entre América Latina y la Unión Europea asistieron a un importante acercamiento y profundización. La historia de las relaciones entre ambos actores dan cuenta de mayores coincidencias políticas que económicas. Sin embargo, a través de distintos instrumentos y mecanismos implementados en los últimos años, cada vez son más los puntos de coincidencias, a pesar de lo cual subsisten importantes diferencias fundamentalmente en torno a las reglas que debe observar el comercio internacional.

Asumiendo la heterogeneidad de América Latina, la Unión Europea ha implementado diversos mecanismos de relacionamiento con la región cuyos temas centrales se refieren al diálogo político, la cooperación y la liberalización comercial. En este sentido la agenda entre las regiones se presenta amplia en su contenido y profunda en sus objetivos, incluyendo temas tales como estado de derecho, narcotráfico, derechos humanos, cooperación, comercio internacional, medio ambiente y muchos otros. Los mismos implican el involucramiento de numerosos actores no estatales en las relaciones entre ambas regiones.

En un mundo en transición, donde el orden internacional no está aún definido, las relaciones entre Europa y América Latina asumen una importancia descollante si tenemos en cuenta que pueden contribuir a la definición del mundo venidero. Esto, sin duda, está vinculado a la percepción de ambos actores sobre su rol en el sistema internacional futuro y a la concepción de cada uno de ellos acerca de las reglas de juego que deben gobernarlo.

En este contexto, el matiz que adquieran las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur será fundamental a la hora de definir la dirección que adoptarán los cambios regionales e internacionales. El Acuerdo Marco de 1995 ofrece un marco general para la articulación de las relaciones UE-Mercosur que, con el objetivo de la preparación de la creación de una asociación interregional, abarca tanto el plano económico como el político, asumiendo la peculiaridad de la implicación de dos procesos de integración regional que responden a distintos esquemas de funcionamiento y objetivos y que han alcanzado desigual grado de desarrollo, sin que el más avanzado –el representado por la Unión Europea- se presente como modelo necesario del Mercosur, aunque sí como una referencia valiosa de la que extraer experiencias y soluciones con las que contribuir a la realización de los objetivos propios del proceso de integración que representa el Mercosur. Sin duda, en este marco, ambos esquemas de integración poseen en su desarrollo elementos positivos y negativos de los que tanto la UE como el Mercosur deben tomar cuenta.

La ampliación y profundización no son fáciles de conciliar en ambos bloques. El Mercosur sufre de una fragilidad que aqueja tanto a las economías como a la capacidad interna y comunitaria para desarrollar instituciones sólidas. Por su parte, la Unión Europea se encuentra ante la difícil misión de conciliar su unidad y la diversidad de cara a los procesos internos propios de la Unión, como ante los actuales procesos políticos y económicos por los que atraviesa el sistema internacional y que exigen una respuesta por parte de Europa sobre su papel en el mundo. La Unión Europea se encuentra inmersa en un debate sobre sí misma y en una lucha interna por seguir manteniendo el equilibrio sano y creativo entre unidad y diversidad, entre integración y soberanía.

En tanto los mecanismos de integración son diferentes, no sólo por razones históricas y geográficas, sino también por la génesis de su desarrollo, un marco institucional adecuado requerirá un alto grado de flexibilidad. Dado que las relaciones biregionales deben superar oposiciones tanto internas como externas, no es una sorpresa que sean y sigan siendo en el futuro muy vulnerables. Oposiciones internas en tanto y en cuanto las relaciones biregionales tienen costos inmediatos, al menos para algunos países y sectores de ambas partes. Oposiciones externas en la medida en que algunos actores externos podrían sentirse excluidos de los beneficios de una relación de este tipo.

El futuro de las relaciones europeo latinoamericanas dependerá de la visión que cada actor tenga respecto al otro; de la reforma de la PAC, de los efectos que podría tener la ampliación de la Unión en el desplazamiento de las ventajas comparativas latinoamericanas y de las relaciones que Europa entable con otros actores en función de su relación de prioridades.

Ante la hora de la verdad, la Unión Europea basada en los principios del desarrollo y de la solidaridad no puede dar la espalda al Mercosur -habida cuenta de los beneficios mutuos que derivarían de una buena gestión de sus agendas externas comunes-, so pena de que otros aprovechen el espacio vacío dejado por el viejo continente en sus relaciones privilegiadas con América Latina.

BIBLIOGRAFIA

Bataller M., Francisco y Jordán Galduf, Josep María: La dimensión exterior de la Unión Europea, en Jordán Galduf, Josep María: Economía de la Unión Europea. Editorial Civitas, Madrid. 1997.

Castilho, Martha: Perspectivas de una zona de libre comercio entre la UE y el Mercosur. En Ruesga, Santos M., Heredero, María Isabel y Fujii, Gerardo (coordinadores): Europa e Iberoamérica: dos escenarios de integración económica. Editorial Parteluz, Madrid, 1998.

Comisión Europea: Europa – Latinoamérica. Dos formas de integración regional para el siglo XXI. Noviembre de 1996.

Comisión Europea: Unión Europea, América Latina, Caribe. Progresando Juntos. Junio de 1999.

Delgado, Isabel Lirola: Las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional. En Losa Pueyo, Jorge y Rey Caro, Ernesto J.: Mercosur: nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración. Ed. Universidad del Salvador y Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000.

Frenes, Christian: La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina. Ed. Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid, 1997.

Grabendorff, Wolf: Mercosur y la Unión Europea: ¿de la cooperación a la alianza?, en Roett, Riordan: Mercosur: integración regional y mercados mundiales. Ed. Nuevo hacer, GEL, Buenos Aires. 1999.

Rapoport, Mario y Musacchio, Andrés: La Comunidad Europea y el Mercosur. Una evaluación comparada. FIHES. Buenos Aires, 1993.

Rimoldi de Ladmann, Eve (coordinadora): Mercosur y Comunidad Europea. Co-Edición Universidad de Buenos Aires y Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

Roett, Riordan: La relación trilateral América Latina, Europa y Estados Unidos. América Latina/Internacional, FLACSO, otoño-invierno Vol. 1 N° 2, 1994.

Salafranca Sánchez-Neyra, José Ignacio: Cumbre de Madrid. Trascendencia para España y América Latina. Foreign Affairs En Español, Verano 2002.

Sukup, Víktor: Europa y la globalización. Tendencias, problemas, opiniones. Cap. 3.4 América Latina y Europa - ¿una nueva asociación? Ed. Corregidor. Buenos Aires, 1998.

SITIOS DE INTERNET DE REFERENCIA

www.mercosur.org.uy Sitio oficial del Mercosur

www.mrecic.gov.ar Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina

www.delarg.cec.eu.int Delegación de la Comisión Europea en la República Argentina

<http://europa.eu.int> Portal Europa