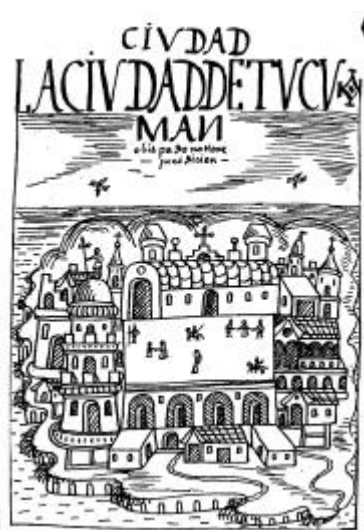


Integración en Ideas
Una publicación del IDELA/UNT



**EL ACUERDO UE-MERCOSUR
EN EL CONTEXTO ACTUAL DE
LAS RELACIONES ECONÓMICAS
INTERNACIONALES**

Jorge José Torres

El autor: JORGE JOSÉ TORRES es Catedrático en Derecho Internacional Público y Política Internacional y Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán.

El trabajo: corresponde a la ponencia presentada al Primer Congreso Europeo de Latinoamericanistas. Salamanca, España, 26 al 29 de junio de 1996.

Setiembre de 1997

EL ACUERDO UE-MERCOSUR EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

1. ANTECEDENTES

1.1. El Acuerdo Interinstitucional

El 29 de abril de 1991 los Cancilleres de los cuatro países de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) presentaron ante el Presidente de la Comunidad Europea, Jacques Delors, los antecedentes de la creación de este nuevo bloque comercial y analizaron la posibilidad de firmar un acuerdo marco de cooperación entre ambos organismos. Ello habría de concretarse el día 20 de mayo de 1992 en el llamado *Acuerdo de Cooperación Interinstitucional*.

El principal objetivo del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional consistió en dar el marco por el cual la Comunidad Europea brindaría una cooperación creciente en lo que se podría denominar "*la tecnología de la integración*".

El Acuerdo previó el desarrollo de la cooperación en las áreas siguientes:

- el intercambio de información;
- la formación de los recursos humanos;
- la asistencia técnica;
- el apoyo institucional.

La formación de los recursos humanos estaba orientada principalmente al personal perteneciente a las instituciones de MERCOSUR.

La asistencia técnica estaba destinada a satisfacer las demandas en este campo de las Instituciones del MERCOSUR: el Consejo, el Grupo Mercado Común, la Secretaría Administrativa y, en el futuro, el Parlamento de MERCOSUR.

El apoyo institucional apuntaba al refuerzo de la capacidad y la eficiencia de las Instituciones de MERCOSUR por todos los medios apropiados, incluyendo, en particular, la asignación de personal europeo especializado y el mejoramiento de las infraestructuras materiales de las Instituciones del MERCOSUR.

El Acuerdo también estableció la constitución de un Comité Conjunto de Consultas con el objeto de desarrollar el diálogo interinstitucional.

Esto es lo sustancial del Acuerdo. Como vemos, es muy pobre, casi protocolar. Este primer compromiso europeo con MERCOSUR era poco profundo, puramente formal.

1.2. Las razones de un pobre compromiso europeo

La escasa profundidad y proyección del Acuerdo Interinstitucional tenía desde la visión europea razones no despreciables. Haremos un análisis de ellas:

a) *MERCOSUR era una incógnita*. Era un nuevo proyecto integracionista de unas pocas semanas de vida que se unía al vasto mosaico de acuerdos latinoamericanos: ALADI, Pacto Andino, Mercado Común Centroamericano, Cuenca del Plata, Comunidad del Caribe, Programa Argentina-Brasil. No pocos de estos acuerdos se superponían y la búsqueda de una razonable convergencia entre ellos seguía apareciendo distante. Además, en 1991, cuando los Cancilleres se presentan a la Comunidad Europea, aún no estaba clara la compatibilización de las normas del GATT, ALADI y MERCOSUR.

Sin embargo estas no eran las preocupaciones mayores de los europeos. El tema que generaba dudas era el comportamiento futuro de las dos economías mayores del MERCOSUR: Argentina y Brasil.

Argentina, a pesar de algunos signos de recuperación de la economía, todavía se encontraba condicionada su evolución futura por una caída del Producto Bruto Interno total que había acumulado tasas negativas del -2,8%, -4,6% y -0,2% en 1988, 1989 y 1990, respectivamente. La inflación, medida en función de la variación del índice de precios al consumidor, registraba datos históricos: 348% en 1988, 4.925% en 1989 y 1.344% en 1990. Las exportaciones mostraban un estancamiento en el orden de los 12.000 millones de dólares anuales y las importaciones aún más: menos de 4.000 millones de dólares anuales. Finalmente la deuda externa llegaba a los 65.000 millones de dólares y la atención del pago de los intereses que la misma generaba ocupaba aproximadamente un 40% del total de las exportaciones anuales en bienes y servicios. En los primeros meses de 1991 algunos datos positivos (desaceleración de la inflación, expansión del nivel de actividad, en particular por el incremento de la demanda interna) insuflaban optimismo a los gobernantes argentinos pero no era fácil transmitírselo a los escépticos europeos.

En *Brasil* las cosas no iban mejores. Recesión más inflación era una fórmula mortal para su economía. El Producto Bruto interno había caído un 3.8% y la inflación estaba en niveles inaceptables: 994% en 1988, 1.863% en 1989 y 1.585% en 1990. Los datos del comercio exterior eran menos pesimistas ya que se mantenía un nivel de exportaciones de unos 32.000 millones de dólares anuales e importaciones del orden de unos 21.000 millones de dólares. La deuda externa continuaba en niveles harto

preocupantes (122.000 millones de dólares) y un contexto negociador con los acreedores dificultoso. La economía brasileña oscilaba entre ciclos de expansión (cada vez más breves) y ciclos recesivos. Sectores básicos como la industria manufacturera y la construcción se veían afectados por este proceso y con ello multiplicaban los signos pesimistas sobre el futuro de la región.

b) *Era perceptible la pérdida de importancia relativa de América Latina en el contexto internacional.* Entre 1982 y 1991 las exportaciones latinoamericanas habían declinado su participación en el comercio mundial un 37%. Coincide con la llamada "década perdida" de nuestra región.

Las relaciones Comunidad Europea - América Latina revelaban para el mismo período un comportamiento similar. Pero se puede notar aún más la persistente pérdida de gravitación de nuestro continente en sus relaciones con la Comunidad Europea si tomamos un período más amplio: 1962-1992.

En 1962 el 10% de las importaciones europeas provenían de América Latina. En 1992 solo un 5%.

En 1962 el 9% de las exportaciones europeas tenían como destino a América Latina. En 1992 ellas representaban la mitad.

Sin duda, como destaca Grabendorf, América Latina resultaba mucho más atractiva al comercio y a las corrientes de inversión en la década del sesenta que en los comienzos del noventa.

c) *Las relaciones comerciales de la Comunidad Europea con América Latina registraban poca fuerza, algunas dificultades y no pocos reclamos de los latinoamericanos.* Sin duda que las situaciones y controversias eran preexistentes al nacimiento de MERCOSUR. Provenían de la relación Comunidad Europea - ALADI, relación compleja, cada día menos importante para la Comunidad y menos fructífera para ALADI.

Veamos los rasgos salientes del intercambio comercial:

- Había un crecimiento relativamente constante del intercambio de ALADI con la Comunidad Europea. Sin embargo, al mismo tiempo se registraba una pérdida permanente de importancia de ALADI como socio comercial de la Comunidad. Ello era así en virtud que el porcentaje de incremento de las exportaciones de ALADI era sustancialmente inferior al crecimiento de las importaciones europeas totales.

- Relación constante de la participación de la Comunidad Europea en el comercio global de ALADI: entre un 20% y un 25%.
- La estructura del intercambio comercial entre ALADI y la Comunidad Europea se había mantenido constante, invariable en los últimos años:
 - ✓ 80% de las exportaciones de ALADI eran productos de muy bajo nivel de valor agregado: alimentos, bebidas y tabacos (estos dos rubros significan un 40%), materias primas agrícolas, combustibles y lubricantes, minerales y metales.
 - ✓ El 20% restante de las exportaciones a la Comunidad se componía de manufacturas, en particular productos químicos y maquinaria y equipos de transporte.
 - ✓ Todo lo contrario se daba en el caso de la Comunidad Europea: más del 80% de sus exportaciones con destino a ALADI eran manufacturas.
- Hasta 1990 el intercambio comercial había sido tradicionalmente superavitario para ALADI. Este superávit se explicaba en su parte más importante por los excedentes de Argentina, Chile, Brasil y, en menor medida, Colombia.
- A partir de 1991 el intercambio con la Comunidad Europea comienza a ser deficitario para ALADI, resultado, precisamente, del creciente déficit de los países que antes eran superavitarios. El mejor ejemplo de ello es Argentina.

Estos resultados, más lo señalado en el punto “b” anterior referido a la perceptible pérdida de importancia comercial de América Latina, encontraban sus causas en problemas propios de nuestra región: hubo políticas equivocadas y déficits concretos de administración. Pero había cuestiones ligadas a políticas de la Comunidad Europea: la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y de las llamadas restricciones no arancelarias.

Con respecto a la aplicación del *Sistema Generalizado de Preferencias* recordemos que la Comunidad Europea otorgaba desde 1971 preferencias arancelarias para las importaciones de productos industriales, textiles y agrícolas con algún grado de transformación provenientes de países en vías de desarrollo, entre ellos países miembros de ALADI. Recordemos también que se establecieron límites cuantitativos (cupos) en función de los países beneficiarios y de la naturaleza de los productos.

El mecanismo, pensado como un instrumento para promover las exportaciones de los países en vías de desarrollo con destino a la Comunidad Europea, tuvo un limitado impacto en América Latina. La razón de los magros resultados obtenidos la encontramos en la política europea de aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias, que se orientó a impulsar este mecanismo en función de la llamada “pirámide de privilegios”. Ello significaba que había países o regiones en los cuales la Comunidad Europea estaba genuinamente interesada en el pleno aprovechamiento en este instrumento promocional y otros países con quienes su compromiso era más débil.

¿Cómo se integraba esta “pirámide de privilegios”? En primer lugar los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA); luego los doce países del Mediterráneo; a posteriori los países del Acuerdo de Lomé; luego vienen los países en desarrollo no incluidos en los niveles anteriores.

El tratamiento otorgado a América Latina era ilustrativo de una *posición menos preferencial* en relación con los demás beneficiarios del sistema. Tuvo mayores restricciones y limitaciones cuantitativas que aquellos que se encontraban en la punta de la pirámide. Los resultados comerciales obtenidos revelaban que el sistema no había provocado los efectos previstos con relación a nuestra región.

Veamos ahora la aplicación por la Comunidad Europea de las llamadas *barreras no arancelarias*. Sin duda que eran el principal obstáculo que debían enfrentar las exportaciones a Europa de los países latinoamericanos. Había barreras comunitarias y barreras nacionales y entre ambas constituían un entramado que trababa las importaciones y desalentaba a los operadores del comercio internacional.

Un pequeño ejemplo de las contradicciones en la aplicación de las políticas europeas de comercio exterior: de las importaciones promocionadas por la Comunidad Europea a través del Sistema Generalizado de Preferencias, cerca del 60% estaban afectadas por la aplicación de barreras no arancelarias.

Veamos otro ejemplo: solamente la aplicación de las fuertes barreras no arancelarias a los productos protegidos por la Política Agrícola Común afectaba en 1990 al 75% del valor de las importaciones de la Comunidad Europea de este sector.

¿Cuales son las principales barreras o restricciones no arancelarias?

- gravámenes y derechos arancelarios variables;
- precios de referencia;
- cuotas y licencias de importación;

- restricciones voluntarias a la exportación.

A ellas hay que agregarles los controles fitosanitarios, que si bien no son estrictamente una restricción, muchas veces son utilizados para esos efectos.

Además se crearon barreras singulares. A manera de ejemplo la “vigilancia de precio”. Se aplicaba a productos importados a precios bajos, aunque ellos no estén subvencionados ni se hayan vendido a precios de dumping, aplicándosele esta restricción que impide su importación cuando unilateralmente se pueda establecer que perjudicaría a un sector de producción europeo.

Señalemos que en adición a las medidas comunitarias que implican restricciones no arancelarias a las importaciones se establecían restricciones de carácter nacional propias de cada estado europeo. La suma de ambas constituía barreras infranqueables. Sobre este tema la conformación del Mercado Único en 1992 podría significar un beneficio para América Latina. Ello en función de la sustitución total de las barreras nacionales por medidas armonizadas en función de los países socios de la Comunidad Europea. Ello parecía beneficioso en aquel momento: en lugar de numerosas y divergentes medidas nacionales habría que responder a un solo paquete de requerimientos europeos. ¿Cuál era la duda de aquel momento? Que la armonización se haga en función de consolidar las restricciones vigentes, que no signifique una mayor apertura para las exportaciones latinoamericanas.

Finalmente, el último gran tema de discordia en las relaciones Comunidad Europea-América Latina eran los efectos para nuestra región de la aplicación de la *Política Agrícola Común*.

En 1962 la Comunidad Europea crea un Mercado Único para la agricultura. Sus objetivos eran garantizar a los consumidores de la Comunidad alimentos a precios accesibles y proporcionar a los agricultores ingresos adecuados y estables.

Sin duda la Política Agrícola Común cumplió sus objetivos principales. No solo la Comunidad es sobradamente autosuficiente en casi todos los productos principales, sino que las garantías de precio y producción favorecieron el desarrollo de excedentes en productos tales como cereales, carne vacuna, verduras, leche y aves de corral que distorsionaron los mercados mundiales, en particular aquellos sobre los cuales operaban los exportadores latinoamericanos.

Un ejemplo: en 1975 la Comunidad Europea importaba alrededor de 15 millones de toneladas en cereales. En 1992 la Comunidad Europea exportaba unos 20 millones de toneladas de cereales. Estos 20 millones eran excedentes volcados a los mercados mundiales con precios subvencionados por la Comunidad.

Este tema va a ser uno de los más debatidos en la Ronda Uruguay de GATT. En el momento que los Cancilleres se presentaban a las autoridades de la Comunidad Europea, países como Argentina habían hecho causa común con los Estados Unidos de América en sus reclamos a la revisión del Programa Agrícola por sus efectos distorsionantes a las bases de un comercio libre. América Latina se enfrentaba a Europa instando a la revisión de los mecanismos de subsidio que aplicaban los países con gran capacidad fiscal, dominando los mercados mundiales con precios distorsionados. En las condiciones planteadas era dable esperar que en 1991 la Comunidad Europea no estuviera sumamente interesada en profundizar la cooperación económica y comercial con ese novísimo emprendimiento que era MERCOSUR.

En definitiva, la relación de la Comunidad Europea con América Latina era cada día menos importante por la pérdida de significación de esta región en el comercio mundial y los declinantes resultados de la relación bilateral. Además de ello, estaba llena de cuestionamientos y reclamos. ¿Se justificaba dedicar tiempo en su resolución cuando había otras situaciones en el campo internacional que merecían mayor atención de los europeos?.

d) *En 1991 la Comunidad Europea estaba preocupada por el futuro desarrollo del Mercado Único y las relaciones con la Europa Oriental.* Las repercusiones del Mercado Único en 1992 era un tema rigurosamente europeo. Las consecuencias que el mismo pudiera tener sobre el comercio con América Latina eran intrascendentes en Europa, no merecían consideración alguna. El Mercado Único era un proyecto europeo para Europa y los efectos hacia terceros países o regiones habían de estar condicionados por el grado de vinculación económica con la Comunidad Europea. A mayor relación, efectos más potentes.

Si América Latina había perdido importancia relativa en el campo del comercio no podía esperar mucho del Mercado Único, a no ser que se trate de efectos no buscados. Es más, era previsible un desplazamiento del comercio con América Latina a manos de Europa Oriental. Esta región, recordemos, estaba encarando un proceso de reformas económicas, pasando de formas socialistas de producción a modelos más o menos ortodoxos de economías de mercado. Como era de esperar, los cambios proyectados revelaban dificultades en su aplicación, no daban resultados inmediatos y ello generaba un elemento de inestabilidad adicional a la delicada situación política de estos países.

El año 1991 para Europa Occidental, en su mirada hacia el Este, era un año muy especial. Los alemanes estaban reconcentrados sobre los propios problemas domésticos que generaba un emprendimiento de magnitudes excepcionales, cual era el proceso de unificación. La Unión Soviética navegando en un delirante momento político donde esta gran potencia enfrentaba como futuro

inmediato su propia desaparición, algo imposible de pensar para no pocos apenas unos meses antes. Y la guinda para adornar este pastel político-económico estaba en Yugoslavia. ¿Era razonable, entonces, que la Comunidad Europea se detuviera a definir su política de integración en función de una América Latina poco relevante en el contexto de un sistema internacional en transición?

Si recordamos que en 1991, en el mismo momento que la delegación de MERCOSUR negociaba este limitado acuerdo interinstitucional al que hemos hecho mención al inicio de este trabajo, la Comunidad Europea estaba definiendo las pautas de Acuerdos de Asociación con Checoslovaquia, Polonia y Hungría nos daremos cuenta, sin duda alguna, hacia donde estaban orientadas este tipo de negociaciones. Estos acuerdos no solo buscaban provocar ventajas en el campo comercial, sino que apuntaban hacia mecanismos asociativos con la Comunidad. La negociación de estos acuerdos desplazaba el interés de la Comunidad hacia ellos y relegaba a un segundo plano intrascendente cualquier otra negociación, mucho más si el acuerdo alternativo era con una región en ese momento política y económicamente menos atractiva.

No era desatinado pensar que cualquier negociación de la Comunidad Europea con Europa Oriental habría de tener consecuencias negativas para América Latina ya que, de algún modo, los convenios se habrían de dar en el marco del comercio de productos alimenticios y otros productos de bajos costos que podría producir Europa Oriental y que ciertamente iban a desplazar a otros similares de procedencia latinoamericana.

Lo que podemos finalmente comprender con respecto a este tema es que nos encontramos con que la Comunidad Europea estaba firmemente preocupada por el desarrollo del Mercado Único: era una experiencia singular en el campo de la integración europea. Pero en el mismo momento estaba impaciente por generar una relación positiva con Europa Central y Europa del Este que favorezca el desarrollo económico de esas regiones en esa nueva perspectiva política que se abría por los cambios en el sistema internacional. La estabilidad política de Europa Central y Europa del Este era un tema indiscutible dentro de las prioridades de las relaciones internacionales europeas. En ese contexto debían tomarse medidas que favorezcan su inserción comercial y desarrollo económico como un modo de fortalecimiento político de estas sociedades. ¿Podía competir MERCOSUR con estas prioridades que se planteaba Europa?

2. HACIA LA FIRMA DEL ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN

2.1. El año 1994 y el cambio de opinión de la Unión Europea con referencia a MERCOSUR

En el año 1994 la situación era diferente. MERCOSUR avanzaba y en el campo económico era ya una realidad: como bloque aparecía en un cuarto lugar en función del Producto Bruto Interno. Veamos:

NAFTA	6.765 millones de dólares
UE	6.744 millones de dólares
JAPÓN	3.507 millones de dólares
MERCOSUR	642 millones de dólares

Además, su comercio había crecido. Aún cuando los niveles no eran significativos con relación al comercio mundial, la dinámica que mostraba podía anticipar ciertos comportamientos futuros harto promisorios.

¿Podía la Unión Europea ignorar los cambios que se estaban produciendo a nivel regional? De ningún modo: en el proceso singular de la globalización creciente de los flujos comerciales y financieros y la aparición simultánea de bloques comerciales con tendencias a operar como mercados cerrados, MERCOSUR era ya una realidad y la Unión Europea debía definir una estrategia a largo plazo que permitiera desarrollar canales de creciente interrelación comercial y económica con este novísimo bloque.

El desinterés de 1991 de la Comunidad Europea hacia MERCOSUR se había trocado en interés creciente. No se trataba de una mera especulación. Era un cambio concreto de política, explicitado por la Comisión en su Informe al Consejo y el Parlamento donde definía una propuesta estratégica de vinculación con MERCOSUR a largo plazo.

En el Informe señalado de Octubre de 1994 se destacan algunos elementos que definían una perspectiva europea diferente sobre el presente y el futuro de MERCOSUR. Efectuemos una rápida revista sobre ellos:

A. La Unión Europea continúa disfrutando de una posición destacada en el comercio con esta región: es el primer socio comercial de MERCOSUR con un 26% del total de los intercambios comerciales realizados con los cuatro Estados Parte en el período 1985-1992. La llegada de nuevos miembros a la

Unión Europea le ha de permitir ganar dos puntos más en el comercio con MERCOSUR: del 26% al 28%.

B. Entre 1990 y 1992 MERCOSUR fue la región del mundo donde las exportaciones de la Comunidad Europea mostraron mayor incremento (más de un 40%) transformándose en el mercado más dinámico para los exportadores europeos.

C. La Unión Europea es el primer inversor extranjero en MERCOSUR donde están radicadas más del 70 % de las inversiones directas europeas en América Latina. De tales inversiones, la parte más significativa (un 70%) se ubica en el sector industrial, a lo que se agrega recientemente importantes inversiones en los sectores de servicios públicos y negocios financieros.

D. Concordante con lo señalado en la parte final del punto anterior, Europa es el primer inversor extranjero en el programa de privatizaciones de Argentina, con un 25 % del total de los capitales ofertados. Como lo señala Manuel Marín en su conferencia de prensa del 19 de Octubre de 1994, los éxitos en las políticas de apertura y privatizaciones en MERCOSUR han provocado una importante entrada de inversiones europeas en sectores estratégicos que, por la naturaleza de las mismas, garantizan continuidad de la presencia europea en el continente americano.

E. Europa es el primer donante de ayuda a MERCOSUR. En total hasta 1992 la ayuda otorgada por la Comunidad Europea y sus estados miembros a los cuatro países de MERCOSUR representa el 42 % del total de la ayuda pública para el desarrollo recibida por estos países.

Había otros aspectos que el Informe resaltaba:

F. Los avances positivos en las negociaciones comerciales de los países integrantes de MERCOSUR que permitían determinar con certeza el establecimiento del Arancel Externo Común a partir de Enero de 1995. La Unión Europea consideraba este paso como de *"importancia fundamental para su desarrollo futuro dentro del Cono Sur del Continente"*.

G. Destaca también el Informe que después de 1988 el comercio exterior de MERCOSUR ha evolucionado a un ritmo superior al 10% anual que representa un dinamismo excepcional, muy superior al crecimiento de la producción bruta interna.

H. Se observa también un fuerte crecimiento del comercio intra MERCOSUR, al que se agrega el importante incremento de los intercambios con el resto de los países latinoamericanos. Sin duda había crecido en forma sostenida la base de comercio regional.

I. Que avanza las negociaciones tendientes a la vinculación futura a MERCOSUR de Chile y Bolivia.

J. Que se multiplican las dificultades y dilaciones para los países latinoamericanos para incorporarse al NAFTA.

Finalmente:

K. Que MERCOSUR ha abandonado modelos proteccionistas e inflacionarios y busca la solución de sus problemas en el desarrollo de sistemas económicos abiertos, modernos y competitivos.

L. Que se consolida en esta región un proceso de normalización y estabilidad democrática, con alternancia en el poder.

M. Que políticamente MERCOSUR mostraba en conjunto una actitud equilibrada en las relaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América.

Pero había un aspecto de gran importancia que, sin duda, obligaba a la Unión Europea a tomar la iniciativa en la formulación de un acuerdo más profundo con MERCOSUR en el campo comercial: estaba referido a las tendencias previsibles de los intercambios en el comercio de MERCOSUR, según que haya o no un acuerdo que promueva una mayor liberación del comercio entre ambos bloques. El estudio elaborado por la Comisión sobre las tendencias hacia el año 2.000 señalaba que si se materializaba un acuerdo que estableciera la libre circulación de lo sustancial de los intercambios de bienes, la participación de la Unión Europea en el comercio MERCOSUR podría llegar a un 36%, asegurándose holgadamente el primer lugar como socio comercial del nuevo bloque. Si tal acuerdo no se daba se debilitaría la posición de Unión Europea a niveles inferiores a los actuales: no más del 22%.

El acuerdo implicaba, entonces, una respuesta a la necesidad de la Unión Europea de consolidar su posición en el sistema económico internacional. Por otra parte, serviría también para asegurar una ubicación de privilegio que Unión Europea ya registraba en MERCOSUR en términos de inversiones y comercio e insertarse sólidamente en un potencial polo de crecimiento en el nuevo escenario económico internacional.

Si Europa no daba respuesta a la situación planteada el espacio que ella no ocupara sería cubierto por Estados Unidos de América, vía la posible aunque compleja extensión del NAFTA.

2.2. Los lineamientos básicos de las propuestas para la concertación de un Acuerdo Marco

En 1994 el proceso negociador UE-MERCOSUR se acelera. La Comisión Europea aprueba el proyecto del Comisionado Manuel Marín por el cual se propone establecer una Asociación Interregional según tres ejes fundamentales:

- a) Creación progresiva de una zona de libre comercio en el ámbito industrial y de los servicios, así como la liberación progresiva de los intercambios agrícolas, teniendo en cuenta la sensibilidad de algunos productos.
- b) Una cooperación más intensa en una serie de sectores como el medio ambiente, transportes, investigación, movimiento de capitales y servicios.
- c) El reforzamiento de la concertación y el diálogo en todos los campos, incluido el político.

La Comisión propuso una etapa intermedia a través de un Acuerdo Marco interregional de cooperación económica y comercial.

El 22 de diciembre de 1994 ambas partes suscriben la “Declaración Solemne Conjunta entre el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, por una parte, y los Estados Partes del MERCOSUR, por la otra”. En ella se comprometen a:

- Concluir un Acuerdo Marco Interregional que abarque la cooperación económica y comercial, a los efectos de iniciar el proceso que lleve a la suscripción de un Acuerdo de Asociación Interregional.
- Iniciar las negociaciones en 1995 y, de ser posible, concluiría en el mismo año.

A su vez, el Consejo Mercado Común del MERCOSUR aprueba en Enero de 1995 la Decisión N° 5/95 que establece las bases para negociar con la Unión Europea. En ella se establecía lo siguiente en sus partes sustanciales:

- Define el objetivo de la negociación en la celebración de un Acuerdo Marco Interregional que cubra la cooperación económica y comercial, así como la preparación de la liberación comercial entre ambas regiones.

- Este Acuerdo Marco ha de constituir una etapa intermedia en el objetivo de alcanzar una Asociación Interregional política y económica entre MERCOSUR y la Unión Europea. Esta Asociación Interregional estará fundada en una mayor cooperación política, así como en la liberación progresiva y recíproca de todo el comercio, la promoción de las inversiones y una mayor cooperación.
- El Acuerdo Marco se fundará en los principios democráticos y en el respeto y promoción de los derechos humanos, comunes a la política exterior de los países que integran ambas regiones.
- El paso del Acuerdo Marco a la Asociación Interregional será determinado de común acuerdo entre las Partes según los avances realizados en la preparación de la liberación comercial.
- La liberación comercial se ajustará a las reglas de la OMC y tendrá en cuenta la sensibilidad de ciertos productos, no excluyendo a priori de la negociación ningún sector del comercio actual o potencial entre ambas regiones.
- El Acuerdo Marco deberá incluir un ámbito comercial que se ocupará de la preparación para la liberación comercial, un ámbito económico, que podrá incluir, entre otros, los sectores agrícola, industrial, de inversiones, transporte y ciencia y tecnología; un ámbito para las relaciones y la cooperación interinstitucionales, un ámbito de cooperación para la integración y otros ámbitos que se decida crear.

3. EL ACUERDO

Finalmente el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y MERCOSUR se suscribe. Si quisiéramos sintetizar los objetivos de la negociación de este Acuerdo deberíamos señalar que ellos comprendían:

- a) el estímulo a la cooperación económica y comercial;
- b) la preparación de un proceso de liberación comercial entre ambas regiones.

En ese contexto ¿cuál es la importancia del Acuerdo Marco?: constituir una etapa intermedia, un nexo entre la situación existente al momento de la firma del mismo y una futura Asociación Interregional política y económica entre la Unión Europea y MERCOSUR. Es por tal razón que el artículo 2.1.

expresa que “el Acuerdo tiene por objeto el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las partes y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional”. Coincidentemente, el artículo 4 establece que “las Partes se comprometen a intensificar sus relaciones con el fin de fomentar el incremento y la diversificación de sus intercambios comerciales, preparar la ulterior liberalización progresiva y recíproca de los mismos y promover la creación de condiciones que favorezcan el establecimiento de la Asociación Interregional, teniendo en cuenta la sensibilidad respecto de ciertos productos, de conformidad con la OMC”.

3.1. El diálogo económico comercial

El Acuerdo establece que el modo de avanzar en el campo de la cooperación comercial es el "diálogo económico comercial". A su vez determina cuales son los temas de este diálogo:

- el acceso al mercado;
- la liberación comercial (eliminación de aranceles y restricciones administrativas) y su compatibilidad con las disposiciones de la OMC;
- la identificación de productos sensibles y productos que son prioritarios para cada una de las partes;
- el intercambio de información en materia de servicios.

El Acuerdo señala el marco institucional para llevar a cabo el diálogo económico y comercial. El órgano más importante es el Consejo de Cooperación que se conforma con representaciones de la Unión Europea y MERCOSUR. Por la Unión Europea participan miembros del Consejo y de la Comisión. Por MERCOSUR lo hacen miembros del Consejo Mercado Común y del Grupo Mercado Común. Hay una Presidencia del Consejo que se ejercerá en forma alternativa por un representante de cada una de las partes.

El Consejo es el órgano superior de la cooperación y a él le incumbe no solamente el estudio de las cuestiones más importantes y la definición de directrices políticas en el marco del Acuerdo sino también el tratamiento de “todas las demás cuestiones bilaterales o internacionales de interés común” entre MERCOSUR y la Unión Europea.

El Consejo de Cooperación está asistido por la Comisión Mixta de Cooperación. Está formada también por representantes de la Unión Europea y MERCOSUR, aún cuando su número y jerarquía no se determina en el Acuerdo. Se convoca a través de reuniones ordinarias y extraordinarias. Las primeras tienen una frecuencia anual y se reunirán alternadamente en Bruselas y una ciudad de

MERCOSUR a determinar en cada caso. Las extraordinarias se convocarán mediante consenso entre las partes.

La Comisión Mixta asiste al Consejo básicamente preparando y elevando propuestas:

- a) para impulsar la liberación comercial y la intensificación de la cooperación;
- b) que contribuyan a la creación de la Asociación Interregional.

En materia comercial (lo más importante del Acuerdo) se crea una Subcomisión Comercial para:

- Asegurar los objetivos comerciales previstos en el Acuerdo.
- Preparar los trabajos necesarios para la ulterior liberación de los intercambios.

También se integra con representantes de ambas partes, aún cuando el número y la jerarquía tampoco se determina.

3.2. Los campos de la cooperación

El Acuerdo define con gran extensión los campos posibles de la cooperación. Sin embargo hay muy pocas disposiciones que pudieran ser relativamente operativas. En realidad se trata de una completa definición de las áreas de negociación, dentro del marco de lo que se denomina el diálogo económico y comercial. Hagamos una rápida enumeración de las mismas:

- Cooperación en materia de normas agroalimentarias e industriales.
- Cooperación en materia aduanera.
- Cooperación en materia de estadísticas.
- Cooperación en materia de propiedad intelectual.
- Cooperación en el campo empresarial.
- Fomento de las inversiones.
- Cooperación energética.
- Cooperación en materia de transporte.
- Cooperación en materia de Ciencia y Tecnología.
- Cooperación en materia de información y telecomunicaciones.
- Cooperación en materia de medio ambiente.
- Cooperación en materia de formación y educación.
- Cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico.

Hay algunas disposiciones para destacar:

a. Además del diálogo económico y comercial, en el Acuerdo se instituye “un diálogo político con carácter regular que consolida y acompaña el acercamiento en ambas partes”.

b. Se define claramente el interés de las partes en el fortalecimiento del proceso de integración de MERCOSUR. En tal sentido, el artículo 18.1 determina que “la cooperación entre las partes (en este campo) estará orientada a apoyar los objetivos del proceso de integración del MERCOSUR”. El inciso 2 agrega que las actividades de cooperación en materia de fortalecimiento de la integración serán consideradas conforme a los requerimientos específicos de MERCOSUR.

c. Hay una cláusula evolutiva que establece que se mantienen intactas las facultades de las partes de ampliar el Acuerdo Marco para aumentar los niveles de cooperación o impulsar otras modalidades de actuación que fortalezcan el proceso.

d. El Acuerdo no tiene plazo de vencimiento. Se establece un mecanismo de revisión y negociación entre las partes a través de la Comisión Mixta para el caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Acuerdo. De todas maneras, las partes conservan el derecho de denuncia del Acuerdo de acuerdo a las normas vigentes del Derecho Internacional General.

4. PERSPECTIVAS

Podemos decir que las perspectivas de este Acuerdo ya han sido adelantadas al efectuar el análisis de los antecedentes y la negociación del mismo. Intentaremos una síntesis analizando lo que hemos avanzado en esta nueva relación Unión Europea-MERCOSUR.

A. Sin duda lo más importante es la existencia de este Acuerdo con objetivos ambiciosos y gran flexibilidad operativa.

B. El Acuerdo Marco tiene su mayor significación en el reconocimiento por parte de la Unión Europea de la existencia, vigor y perspectivas futuras del más nuevo de los bloques comerciales.

C. Hay voluntad política por ambas partes (pero mucha más del lado de MERCOSUR) para hacer que este acuerdo funcione. Este es un hecho positivo, dinamizador del proceso.

D. La estructura institucional con que fue dotado el Acuerdo ha empezado a moverse: ya se constituyó la Comisión Mixta.

E. Los primeros pasos revelan cautela, en particular por parte de los europeos. Los primeros temas en tratamiento por parte de la Comisión Mixta son poco relevantes como para provocar cambios profundos. Abordar proyectos de capacitación estadística, actualización para expertos en materia de negociaciones, cooperación aduanera, en telecomunicaciones, etc., no preocupa a aquellos sectores europeos que tienen todavía dudas con respecto a la evolución futura del Acuerdo.

F. La prueba de fuego del Acuerdo será el tratamiento de la problemática agrícola donde nada se avanzó. Recordemos que en su momento el proyecto de Acuerdo generó oposiciones del sector agrícola. En una oportunidad, el Director General de Agricultura de la Unión Europea, Guy Legrás, afirmó que lo que no logró hacer el GATT, es decir dismantelar la política agrícola, lo puede lograr un acuerdo como este. Si bien la Comisión en su momento mantuvo el texto originario de los Acuerdos, no hay duda que, al mismo tiempo, tomó nota de la oposición.

G. Tal vez lo más importante y sobre lo que el Acuerdo poco dice es que el mismo, para ser genuinamente útil al desarrollo de MERCOSUR, debe estimular fuertes corrientes de exportaciones latinoamericanas de productos industrializados, ya que el mantenimiento de lo sustancial del modelo agroexportador ha de continuar fortaleciendo el modelo de concentración económica hoy vigente.

BIBLIOGRAFÍA

ALADI: **“Las relaciones comerciales entre ALADI y la Comunidad Europea”**. Revista Integración Latinoamericana, N°200, mayo de 1994, INTAL, Buenos Aires.

Comisión de las Comunidades Europeas: **“Para una intensificación de la Política de la Unión Europea respecto de MERCOSUR”**. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. 10 de noviembre de 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas. Servicio del Portavoz: **“UE-MERCOSUR: Firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur”**. 11 de diciembre de 1995.

Comité Económico y Social de la UE: **“Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de MERCOSUR”**. 25 de octubre de 1995.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL): **“Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. Año 1990”**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1990.

FUENTES HERNÁNDEZ, Alfredo y RUEDA, María Clara: **“Europa y América Latina: relaciones entre bloques comerciales en el decenio de 1990”**. Revista Integración Latinoamericana, N°161-162, noviembre de 1990, INTAL, Buenos Aires.

GRABENDORFF, Wolf: **“La integración europea: consecuencias para América Latina”**. Revista Integración Latinoamericana, N°180, julio de 1992, INTAL, Buenos Aires.

GRANDI, Jorge: **“El impacto del Mercado Único Europeo para América Latina: obstáculos y oportunidades”**. Revista Integración Latinoamericana, N°167, INTAL, Buenos Aires, mayo de 1991.