

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 31.**

**La Unión Europea, España y
América Latina.**

La Unión Europea y el Cono Sur emprenden la reconciliación.
Diego A. Laporte Galli.

La Unión Europea y el Cono Sur emprenden la reconciliación

*Diego A. Laporte Galli

Por primera vez, desde la entrada en vigor de la Comunidad Europea (CE), hoy Unión Europea (UE), en 1958, es atinado decir que “hay lugar a la esperanza” de una verdadera recomposición de las relaciones entre la UE y el Cono Sur. La firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el 15 de diciembre de 1995 en Madrid, pone en evidencia, por encima de otras consideraciones, que la política exterior de la UE ha dado máxima prioridad a una subregión de América Latina. El hecho de que la UE se haya fijado en el MERCOSUR para establecer una estrecha cooperación, con vistas a la formación de una futura asociación de libre comercio, no es fruto de la casualidad. Ello supone un aval al proceso integrador más avanzado dentro de los Países en Vías de Desarrollo (PVD) y, como afirma un documento del Parlamento Europeo (PE 211.641/Def.), “el reconocimiento a una zona de prosperidad emergente con un gran potencial de crecimiento y cuyo dinamismo económico durante los últimos años únicamente ha sido superado por los países del Sudeste asiático”.

Los promotores del proceso integrador -los Gobiernos democráticos de Argentina y Brasil-, envueltos en la década pasada en enormes dificultades, derivadas principalmente de la inflación y la crisis de la deuda externa, vieron en la integración una alternativa de esfuerzo común para superar los retos del sistema internacional actual, y una forma

de cooperar en beneficio de la subregión, dejando de lado viejas disputas de hegemonía en el Cono Sur de América. La posterior consolidación de la iniciativa en el contexto subregional, a partir de la incorporación de Paraguay y Uruguay, formalizada en la firma del Tratado de Asunción en 1991, abrió una nueva dimensión del proceso integrador que tuvo insospechadas repercusiones en el contexto internacional. Hoy por hoy, el MERCOSUR es la cuarta economía del mundo, después de la Unión Europea, el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (TLC) y Japón.

La decisión de la UE de concluir un acuerdo interregional con el MERCOSUR tiene enorme trascendencia, ya que se trata de algo que parecía inimaginable hace sólo cinco años. Por entonces las prioridades de la política exterior comunitaria estaban bien definidas, y entre ellas no figuraba el Cono Sur de América. En aquel contexto, a los tradicionales lazos preferenciales otorgados por la CE al conjunto de países ACP (África, Caribe y Pacífico) y a los países de la cuenca mediterránea, había que añadir el interés de la CE por los vertiginosos acontecimientos prefigurados por el final de la Guerra Fría y la descomposición del bloque de países socialistas iniciados a mediados de 1989. Teniendo en cuenta la proximidad del escenario de estos acontecimientos, la problemática de los Países de Europa Central y Oriental (PECOS) emergió como una cuestión prioritaria en la agenda internacional de la CE. También en el ámbito europeo cabe mencionar que la creciente vinculación entre la CE y los países miembros de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) dio paso a la creación del Espacio Económico Europeo (EEE), a partir del uno de enero de 1994, extendiendo así el Mercado Único Europeo (MUE) a Austria, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia. El acercamiento culminó con el ingreso de este grupo de países, con excepción de Islandia y Noruega, como miembros de pleno derecho, a la UE a partir del uno de enero de 1995.

La decisión de la UE de llevar a cabo una profundización de su proceso de integración desplazó a un segundo plano otras cuestiones, como el incremento de la cooperación con regiones extracomunitarias. Los acontecimientos de fundamental importancia que se desarrollaban en el ámbito intraeuropeo, tales como la evolución del MUE¹, el ambicioso proyecto sobre la Unión Política Europea (UPE) y la Unión Económica y Monetaria (UEM) acordado en el Tratado de Unión Europea, firmado en Maastricht el siete de febrero de 1992, y la adopción de medidas para contrarrestar la recesión económica que en mayor y menor medida ha afectado últimamente a casi todos los Estados miembros de la UE; todos ellos, alejaban aún más las esperanzas de entablar negociaciones en torno a un acuerdo interregional UE-MERCOSUR.

Si bien es plausible el optimismo que actualmente se observa en torno al nuevo panorama que se presenta a partir de la firma del Acuerdo Marco Interregional, la historia de las relaciones entre la UE y el Cono Sur ha estado marcada por los desencuentros. En efecto, sería bueno no olvidar que se trata de unas relaciones que durante las tres primeras décadas, desde la fundación de la CE en 1957, han sido prácticamente inexistentes

en lo político y han retrocedido en lo económico. Ya bien entrados los años ochenta puede decirse que la CE se interesó por fomentar vínculos políticos con países latino-americanos. Este cambio de actitud obedeció tanto a causas intrínsecas, como a la imagen de superpotencia internacional que busca capitalizar la Comunidad. Entre las causas intrínsecas se destaca la ambición de la Comisión Europea de formular una política exterior con una sola voz e independiente de los intereses particulares de los Estados miembros de la CE. Por otro lado, la proyección de una política exterior ambiciosa y de peso a nivel mundial no podía permitirse la torpeza de estar ausente en una región de la dimensión política y económica de América Latina. Es preciso destacar el importante rol que ha jugado España en favor de la intensificación de las relaciones entre la Comunidad y América Latina, incluso antes del ingreso de este país en la CE.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE LA UE Y EL CONO SUR

Cada vez que se aborda el estudio de las relaciones económicas entre la UE y el Cono Sur es indispensable tener en cuenta que la UE es -respecto del Cono Sur- el principal socio comercial, junto con EEUU. Ignorar este dato sería faltar a la realidad. Pero si este hecho sirviera para afirmar que las relaciones económicas interregionales pasan por un buen momento se estaría faltando a la verdad. En este sentido, la histórica complementariedad que caracteriza a las estructuras productivas de ambas regiones y la importancia que tuvieron los vínculos económicos interregionales, con anterioridad a la implementación de políticas proteccionistas por parte de la UE, constituyen la mejor garantía sobre las potencialidades que ofrecen las castigadas relaciones económicas UE-Cono Sur.

Proteccionismo comunitario y comercio UE-Cono Sur

El comercio UE-Cono Sur ha estado condicionado en gran medida por la aplicación de políticas proteccionistas por parte de la UE en favor de sus productos nacionales. Esta situación se tornó especialmente delicada en lo que se refiere a productos agrícolas, los cuales representan la mayor parte de los productos de exportación de los países del Cono Sur. En el momento de la firma del Tratado de Roma (1957), los seis Estados signatarios del mismo, República Federal Alemana, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo mantenían importantes vínculos comerciales con los países del Cono Sur. Las ventajas comparativas que ofrecía la estructura del comercio exterior de ambos lados favorecía la fluidez de los intercambios: los europeos compraban fundamentalmente

materias primas de origen agropecuario en el Cono Sur, a la vez que vendían en la sub-región productos industriales. La concentración en una limitada gama de productos, que siempre ha caracterizado a la estructura del comercio UE-Cono Sur, no constituía un obstáculo, sino que, por el contrario, ambas partes aprovechaban, sin interferencias proteccionistas, las complementariedades que presentaban ambas economías.

Esta situación cambió radicalmente desde que, a principios de los años sesenta, la CE implementó la altamente proteccionista Política Agrícola Común (PAC) por la cual instituyó un sistema de precios comunes y de ayuda a la producción y a la comercialización, y mecanismos para la estabilización de las importaciones y exportaciones. El proteccionismo agrícola se convirtió así en uno de los ejes de la construcción europea, cuyos propósitos eran, básicamente, frenar un éxodo masivo de pobladores rurales a los grandes centros urbanos, asegurar a los consumidores europeos alimentos a precios asequibles y estables, y garantizar a los agricultores ingresos proporcionales a su trabajo. En pocos años, la CE no sólo consiguió su objetivo de autoabastecimiento de productos agropecuarios, sino que además se convirtió en competidor desleal en los mercados internacionales. Sin lugar a dudas, la PAC introdujo un sesgo altamente negativo para aquellos países tradicionalmente exportadores de productos agropecuarios de clima templado que, como en el caso de los países del Cono Sur, pasaron de proveedores a competidores en condiciones desventajosas. Estos países sudamericanos asistieron, en una primera fase, a su propia desaparición en el mercado europeo, para luego contemplar como una competencia desleal de la CE les arrasaba en otros mercados como Oriente Medio, África del Norte y Europa Oriental (los productos agropecuarios más perjudicados por la PAC son la carne y los cereales).

El ingreso de carne bovina del Cono Sur al mercado europeo se redujo sustancialmente a partir de los años setenta como resultado de los precios de intervención que la CE aplicó para alentar la producción local (estos precios alcanzaron al doble de los internacionales para contrarrestar las desventajas competitivas). El fracaso de los acuerdos comerciales CE/Argentina y CE/Uruguay, concluidos en 1971 y 1973, respectivamente, para favorecer las exportaciones de carnes bovinas de ambos países al mercado comunitario fue el preludio de un contencioso comercial que empañaría las relaciones comerciales Comunidad-Cono Sur hasta nuestros días. A principios de los años ochenta, la CE -que había sido un importante comprador de carne bovina en el mercado mundial hasta la década anterior- emergió como exportador y competidor desleal de países tradicionalmente exportadores de este producto como Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. En 1988 la CE ocupó el primer lugar como exportador mundial de carne subsidiada, seguido por Australia y Brasil (Argentina ocupa el quinto lugar y Uruguay el sexto).

La competencia desleal de la CE también se trasladó al mercado internacional de cereales, principalmente de trigo. El país más perjudicado en este sector ha sido Argentina, dada la importancia de este producto como componente de sus exportaciones. Por otra

parte, *la guerra de subsidios* que en 1985 desataron la CE y EEUU para favorecer la competitividad de sus exportaciones de cereales ha provocado una baja del precio internacional de los cereales con consecuencias negativas para las exportaciones argentinas. La UE cubre actualmente el 17% del mercado mundial de trigo y ha desplazado a Argentina de potenciales oportunidades en la comercialización de ese cereal.

En consecuencia, el comercio entre la CE y Latinoamérica se vio sensiblemente afectado: mientras que a principios de los años setenta el mercado europeo absorbía el 30% de las exportaciones latinoamericanas, a mediados de los años ochenta sólo se destinó a la CE el 19% del total exportado. Asimismo, la participación latinoamericana en las exportaciones extracomunitarias disminuyó del 4% al 2% en la década pasada.

Reforma de la PAC y conclusión de la Ronda Uruguay del GATT

Esta situación experimentó un giro importante a partir de la década actual, gracias a que ha ido ganando posiciones una tendencia en favor de la liberalización del comercio mundial y la eliminación del proteccionismo. En este contexto tuvieron lugar dos acontecimientos en el ámbito del comercio mundial que revisten la mayor trascendencia en el desarrollo de las corrientes comerciales mundiales y abren expectativas favorables en el comercio UE-Cono Sur.

Por un lado, la reforma de la PAC, aprobada el 21 de Mayo de 1992, fue motivada por los fenomenales gastos que suponía el apoyo agrícola y la producción de excedentes agrícolas sin mercados reales de consumo; también por la necesidad de fomentar la competitividad y la presión internacional que los países productores agrícolas de otras regiones han ejercido sobre la CE para llegar a un acuerdo multilateral de liberalización agrícola, en el marco de la Ronda Uruguay sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La nueva normativa promueve un cambio del énfasis del sistema de apoyo de los mercados agrícolas a un sistema de apoyo directo a los agricultores europeos. Si bien a corto y a medio plazo esta reforma no tendrá un impacto importante en las corrientes comerciales con el Cono Sur, lo cierto es que se trata de un primer paso en la reinstrumentación y cambio de dirección del sistema de apoyo a la agricultura de la UE al introducir un sistema de pagos directos y la reducción de tierras de producción.

De otro lado, pero vinculado con lo anterior, la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT por 124 países (entre ellos los cinco del Cono Sur y la UE) en la reunión celebrada en Marrakech, entre el 12 y el 15 de abril de 1994, supone un paso en el buen sentido para la liberalización del comercio mundial. Según el GATT, la aprobación de la Ronda Uruguay provocará un incremento anual de la renta mundial cifrado en 235.000 millones de dólares y unos aumentos anuales del comercio por un valor de 755.000 millones de dólares para el año 2002. Los acuerdos alcanzados, que entraron en vigor el uno de enero de 1995, representan el desarme arancelario más importante de la historia.

Los logros en el capítulo agrícola de la Ronda Uruguay suponen nuevas oportunidades para los países exportadores de productos agrícolas, entre ellos los del Cono Sur. Las nuevas reglas favorecen la recuperación de mercados perdidos a partir de la reducción de los subsidios a la exportación que deberán emprender principalmente la UE y EEUU. No obstante, es preciso matizar que el impacto de la liberalización acordada en materia agrícola no será perceptible en relación a las ventas de la subregión a la UE, aunque sí lo será en relación a las ventas al resto del mundo. Por su parte, el Grupo Cairns, que fue fundado en 1986, antes del comienzo de la Ronda Uruguay y que agrupa en su seno a 14 países exportadores agrícolas -entre ellos Argentina, Brasil, Chile y Uruguay- anunció en Marrakech que seguirá en funcionamiento con el objeto de promover una mayor liberalización del mercado mundial de productos agrícolas. En su opinión los resultados alcanzados son insuficientes, aunque los considera un paso hacia la liberalización total (el Grupo Cairns planteaba una eliminación total de las barreras arancelarias y no arancelarias y la anulación de las subvenciones a las exportaciones, es decir, una reducción del 90% frente al 36% alcanzado).

Los países del Cono Sur son, además, importantes exportadores de productos textiles. El ingreso de estos productos en el mercado europeo ha estado protegido por el Acuerdo Multifibras, que ha regulado durante muchos años las exportaciones de textiles de Argentina, Brasil y Uruguay a contingentes negociados bilateralmente. Al respecto, el Acta Final incluye importantes recortes de aranceles en el comercio mundial de estos productos y, lo que es muy importante, la abolición del Acuerdo Multifibras en diez años. La liberalización del comercio textil también favorece las corrientes comerciales de Chile y Paraguay hacia la UE.

Estructura del comercio entre la UE y los países del Cono Sur

Ya se ha dicho que el comercio entre la UE y los países del Cono Sur presenta como una de sus características la concentración en una limitada gama de productos. Las otras dos características de esta relación comercial son la asimetría y la falta de diversificación de las exportaciones. La asimetría resulta de la desigual importancia relativa que para una y otra región tiene el comercio que la una realiza con la otra. Así, la importancia relativa del Cono Sur en el comercio exterior de la UE es escasa, representando actualmente alrededor del 2,5% del volumen total de importaciones de la UE y el 2% de las exportaciones totales de la UE al mundo. En sentido inverso, para el Cono Sur la UE es el primer socio comercial.

La falta de diversificación de las exportaciones del Cono Sur ha servido de argumento a la UE para justificar la escasa relevancia de las importaciones europeas procedentes de aquella subregión. Si bien es verdad que las exportaciones del Cono Sur presentan una escasa diversificación, también lo es que cada vez que los productores del Cono Sur han intentado explorar las posibilidades de penetración en el mercado europeo se

han encontrado con obstáculos que han ido en aumento a medida que los productos adquieren mayor valor añadido². Además, en el análisis de esta cuestión se debe tener en cuenta que las exportaciones de productos industriales de la subregión -excepto los de Brasil- no son competitivas, lo cual sin duda constituye un impedimento difícil de superar a corto plazo para avanzar hacia una mayor diversificación de las exportaciones.

Los países del Cono Sur han sido históricamente el principal destino de las exportaciones de la CE y lugar de origen de la mayoría de las importaciones comunitarias procedentes de América Latina. Para apreciar la relevancia que reviste el Cono Sur en el contexto del comercio interregional, basta con señalar que solamente Argentina, Brasil y Chile absorben más de las tres cuartas partes de las exportaciones de la UE hacia América Latina. De igual manera, Brasil, Argentina y México son los destinos más importantes de productos europeos en América Latina. Por otro lado, la mayoría de las importaciones europeas también se originan en los mismos cuatro países latinoamericanos, que representan más del 80% del total de las exportaciones totales latinoamericanas a Europa. Los Estados miembros de la UE de donde proceden la mayoría de estas exportaciones son Alemania, Italia, Francia, España, el Reino Unido y Países Bajos. Las exportaciones latinoamericanas se dirigen también principalmente al mismo grupo de países europeos.

Los cuatro países que integran el MERCOSUR dirigen el 27% de sus exportaciones a la UE, el 17% a Estados Unidos y el 5% a Japón. Asimismo, de las importaciones totales del bloque sudamericano, el 26% proviene de la UE, el 23% de Estados Unidos y el 5% de Japón. El componente excluyente de las exportaciones del Cono Sur a la UE se refleja en los siguientes datos: el 60% las exportaciones totales pertenece al sector agrícola. De hecho, el MERCOSUR es hoy el primer socio agrícola de la UE, incluso por encima de EEUU. El resto de las exportaciones está compuesto por bienes manufacturados (11,4%), materias primas minerales (10%), maquinaria y material de transporte (8,2%), productos químicos (3,8%) y del sector de la confección y del calzado (3,6%).

La subregión ha tenido superávit tradicionalmente en sus relaciones comerciales con la UE (durante el período 1985-1992 el superávit de los países que forman el MERCOSUR alcanzó 46.000 millones de dólares). No obstante, a partir de 1990, gracias a las facilidades concedidas al ingreso de productos extranjeros en los programas de liberalización comercial en el Cono Sur, se ha provocado un incremento de las exportaciones europeas hacia la subregión y en consecuencia, entre 1993 y 1994 el superávit del Cono Sur fue marcadamente inferior al registrado a principios de la década, y entre 1992 y 1993 las exportaciones de la UE hacia el MERCOSUR se incrementaron en un 39%. Por otro lado, la fuerte reducción de las importaciones europeas de productos latinoamericanos ha sido provocada en buena medida por la recesión económica que atraviesan los Estados miembros de la UE.

Las importaciones comunitarias procedentes de Brasil representan más de la tercera parte del total de América Latina. Al mismo tiempo, Brasil es el segundo destinatario de las exportaciones de la UE a la región, después de México. En Brasil se origina el mayor déficit comercial de la UE en sus relaciones con la región. Para Brasil, la UE es el destino más importante de sus exportaciones. En la década de los ochenta, Brasil se convirtió en el principal socio comercial de la CE en la región, desplazando a Argentina de su tradicional posición de socio privilegiado. Pese a que Brasil cuenta con una industria diversificada y competitiva, más de la mitad de las importaciones que la UE obtiene de Brasil se refieren a productos agrícolas y casi el 15% a productos de la minería. Aproximadamente el 60% de los productos manufacturados y más del 50% de los productos agrarios que la UE compra en América Latina proceden de Brasil. Asimismo, el 7% de las importaciones agrícolas totales de la UE y un 6% de sus importaciones de minerales también proceden de Brasil. Además de productos tradicionales como el café y los minerales, Brasil también exporta a la UE maquinaria y material de transporte. En sentido inverso, del total importado por Brasil desde la UE, más de la mitad pertenece a los rubros de maquinaria y equipos de transporte, el 17% a productos químicos y casi el 20% a otras manufacturas³. La competencia de Brasil también es importante en los mercados mundiales de cacao y automóvil, siendo además un fuerte competidor de la UE en sectores como el textil y el cárnico.

En el caso de Argentina, los productos agropecuarios representan más del 80% del total de sus ventas al mercado europeo (soja y derivados, maíz, girasol y carne bovina de alta calidad). En estos últimos años se ha observado un incremento de las importaciones de la UE de carne bovina procedente de Argentina, lo cual se explica por los cambios producidos a partir de la conclusión de la Ronda Uruguay y las modificaciones introducidas en la PAC, que persiguen la eliminación de *stocks* y subsidios. Por su parte, las manufacturas industriales representan más del 80% de las exportaciones totales europeas al mercado argentino (un 50% lo constituyen máquinas y material de transporte).

La participación de Uruguay y Paraguay en los intercambios comerciales de la UE con América Latina reviste escasa importancia: la UE sólo adquiere de Uruguay el 1,5% del total importado en América Latina y hacia Uruguay destina el 2% de lo que exporta a la región. Por su parte, las importaciones de la UE desde Paraguay representan tan sólo alrededor del 1% del total, y hacia Paraguay se dirige algo menos que el 1% de las exportaciones europeas hacia la región. Esto es debido fundamentalmente a la enorme influencia que ejercen Brasil y Argentina en el comercio exterior de ambos países sudamericanos. No obstante, para Uruguay y Paraguay la UE es el segundo mercado en importancia, después del de América Latina.

Más del 90% de las ventas desde la UE a Uruguay corresponden al sector industrial, mientras que las ventas uruguayas a la UE en un 78% pertenecen al sector agropecuario y se componen fundamentalmente de carne fresca y congelada, hiladuras, confección

no textil, pieles, manufacturas de cuero, artículos de peletería y piedras preciosas y semipreciosas. A diferencia de los demás países del Cono Sur, las principales importaciones paraguayas procedentes de la UE no son los productos industriales, sino alimentos y bebidas (alrededor de un 30%). Las máquinas y material de transporte representan el 29%, los productos químicos alrededor del 18% y diversos productos manufacturados el 15%. Las exportaciones paraguayas hacia la UE están constituidas en un 89% por materias primas de origen agropecuario (madera, aceites, carne bovina y textiles). Desde que la UE se convirtió en un importante comprador de semillas, aceites vegetales y tortas oleaginosas para alimento de animales, las exportaciones paraguayas de productos oleaginosos al mercado europeo se han incrementado.

Chile apunala su comercio exterior de la siguiente manera: a la UE dirige el 30%, a Asia-Pacífico el 30%, a América Latina el 20% y al TLC el 20%⁴. En sentido inverso, la UE, que en décadas pasadas había sido el principal abastecedor de las importaciones chilenas, ha perdido posiciones en la década actual, situándose en tercer lugar después de América Latina y Estados Unidos. Entre 1985 y 1990, se ha registrado un aumento importante de la participación de Chile en las importaciones de la UE. El grueso de las ventas de la UE hacia Chile están constituidas por productos manufacturados (algo más del 90%). El principal producto de exportación chileno hacia la UE es el cobre y sus derivados (alrededor de un 50%). Asimismo, Chile ha sido uno de los países latinoamericanos que ha encarado con éxito una diversificación de las exportaciones al mercado europeo en productos manufacturados y alimenticios, como fruta fresca, minerales metálicos, fruta seca, productos del mar, harina y aceite de pescado, oro y plata, celulosa, productos químicos, maderas, productos agropecuarios, lanas y productos agroindustriales.

El SPG: una dudosa eficacia para el Cono Sur

Ningún país del Cono Sur ha recibido, hasta el momento, un tratamiento preferencial en materia de comercio. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) es el único esquema de concesiones arancelarias que la CE ha adoptado en sus relaciones comerciales con los países de América Latina a partir de 1974. Por el mismo, los PVD pueden exportar sus productos hacia la UE beneficiándose de una reducción total o parcial de los derechos de aduana. Cabe señalar que casi todos los productos afectados por la PAC están excluidos del esquema. En el sector industrial, las franquicias arancelarias totales se aplican a productos industriales semiacabados y manufacturados, con excepción de los productos textiles, incluidos en el Acuerdo Multifibras. No obstante, el ingreso de productos industriales que supuestamente están cubiertos por el SPG ha estado sujeto a mecanismos de contingentación arancelaria adoptados por la UE para proteger los productos considerados *sensibles*, y a límites cuantitativos máximos. En consecuencia, una vez que los límites son sobrepasados, se restablecen automáticamente los derechos aduaneros.

La utilización del SPG ha sido más importante en los casos de Brasil, Chile y Uruguay, que por parte de Argentina y Paraguay. Si bien el SPG ha sido presentado por la UE como un gesto en favor del incremento de las relaciones comerciales, la efectividad del esquema se ha visto frecuentemente eclipsada por varias causas. En primer lugar, desde el punto de vista técnico, se trata de un mecanismo extremadamente complejo, lo cual no favorece su efectiva utilización por parte de los exportadores. Por otro lado, la adopción de medidas para-arancelarias y el carácter discrecional y autónomo del SPG tampoco han proporcionado los resultados esperados. No obstante, en el caso de Brasil, el auge de sus exportaciones hacia la UE se ha visto favorecido por una eficaz utilización del SPG, siendo el PVD que, después de China, ha obtenido mayor provecho de las ventajas del esquema. Argentina, en cambio, siempre ha tenido el mismo problema: los principales productos de exportación agropecuarios están excluidos del SPG. Las exportaciones uruguayas de productos agrícolas -que representan la gran mayoría del volumen y valor del total de las exportaciones- sólo se beneficiaron con un 40%, frente a un 95% para los productos industriales (las exportaciones industriales uruguayas a la UE revisten escasa importancia). La utilización del SPG por parte de Chile se ha incrementado en la década actual, y en el caso de Paraguay ha mejorado en lo que respecta a los productos industriales.

Actualmente está por aplicarse una reforma del SPG con el propósito de ampliar la lista de productos, simplificar el sistema, eliminando límites cuantitativos, y prolongar los períodos de aplicación del esquema, además de adoptar medidas en favor de los países beneficiarios menos desarrollados. Asimismo, el MERCOSUR podría verse beneficiado por una medida, que ya ha sido aplicada a otros procesos de integración, que establece una mayor flexibilidad respecto a las reglas de origen de productos permitiendo una acumulación subregional.

Inversiones europeas en el Cono Sur

La UE ha sido, históricamente, un importante inversor para América Latina en general y para los países del Cono Sur en particular. Efectivamente, la UE constituye -a la par de Estados Unidos-, la fuente más importante de inversión extranjera directa (IED). Concretamente, las cifras actuales revelan que el 47% de las IED radicadas en el MERCOSUR provienen de la UE, el 42% de EEUU y el 11% de Japón. A su vez, los países del Cono Sur son, desde los años ochenta, el principal destino de la IED europea (más del 80% ha tenido como destino a los países del Cono Sur y a los países que integran el Grupo de los Tres). De hecho, en los últimos cuatro años, Argentina y Brasil recibieron 60.000 millones de dólares en concepto de IED.

La inversión procedente de la UE y Estados Unidos en el MERCOSUR fue prácticamente excluyente entre 1980 y 1991, representando entre ambas potencias aproximadamente el 90% del total de inversión extranjera. El importante crecimiento

de inversión que se verifica en los años noventa tiene que ver con el buen posicionamiento que han adquirido las economías emergentes del Cono Sur. La presencia de la inversión europea es más importante en Argentina, Brasil y Chile que en otros países de Latinoamérica.

Dentro de la UE, Gran Bretaña, Alemania, España y Francia son los países que dirigen mayores flujos de IED hacia el Cono Sur. En el período 1979-1992, Gran Bretaña representó la principal fuente de IED dirigida a Argentina, Brasil y Chile, mientras que España lo fue para Uruguay. A su vez, en Argentina y Chile debe tenerse en cuenta la importante presencia de la IED proveniente de España, en el caso de Brasil la IED originada en Alemania y en Uruguay la IED proveniente de Francia.

En sentido inverso, a partir del cambio político y económico que se ha generalizado en el Cono Sur, se ha registrado un incremento de los flujos de inversión desde la subregión, principalmente procedentes de Brasil, hacia otros países de América Latina y las regiones europea y norteamericana. Pese a que los flujos de IED procedente de Argentina y Chile aún son modestos, actualmente se registra una importante presencia de inversiones chilenas en Argentina y viceversa. Por último, cabe mencionar la creciente utilización, por parte de los países del Cono Sur, de los instrumentos de cooperación creados recientemente por la UE para la promoción de inversiones conjuntas, tanto en el espacio europeo como en el latinoamericano.

LA COOPERACIÓN ENTRE LA UE Y EL CONO SUR

La *cooperación* -entendida como instrumento político de ayuda al desarrollo- se convirtió, casi simultáneamente con la creación de la misma CE, en uno de los pilares de la acción exterior europea para regir sus relaciones con regiones extracomunitarias con problemas de desarrollo. Pero al mismo tiempo la política de cooperación europea priorizó en dos grupos de PVD -las antiguas colonias de algunos Estados miembros de la CE agrupadas en el Acuerdo de Lomé (países ACP) y los países de la cuenca mediterránea (Magreb, Mashrek, Turquía y Chipre, entre otros)-, excluyendo de ese esquema preferencial a Latinoamérica y Asia.

Por otro lado, tras el final de la Guerra Fría, la CE colocó a los PECOS en la cúspide de las relaciones preferenciales extracomunitarias. La rápida conclusión de los Acuerdos Europeos, a inicios de los noventa, entre la UE y cada uno de los países PECOS: Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, la República Checa y Eslovaquia, es la prueba de ello. En los Acuerdos Europeos se brindó un acceso preferencial a las exportaciones de este grupo de países al MUE a través de la creación de una zona de libre comercio

para productos industriales en el curso de los próximos diez años, acompañados por altos niveles de ayuda técnica y financiera.

A la hora de las definiciones, la CE no dudó en discriminar a los países *no asociados* de Asia y América Latina de sus originales regímenes de cooperación, debido, fundamentalmente, a la falta de vínculos especiales e intereses específicos en esas regiones. Entre una y otra forma de cooperación, la diferencia esencial radica en que mientras que los países asociados cuentan con importantes instrumentos y medios financieros como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) -integrado por aportes de los Estados miembros de la UE-, los países latinoamericanos están vinculados a la UE por acuerdos *no preferenciales* y los recursos que reciben provienen exclusivamente del presupuesto comunitario.

Si bien se da por sentado que la cooperación comunitaria hacia los no asociados fue instituida a partir de 1976, la realidad es que en ese año se decidió otorgar a estos países la primera partida presupuestaria (20 millones de ECU) con carácter ad hoc en el marco de la Ayuda Financiera y Técnica. En ese mismo año, la Comisión transmitió al reticente Consejo una propuesta con el fin de reglamentar la aplicación de la cooperación al desarrollo en favor de los Países en Vías de Desarrollo de Asia y América Latina (PVD/ALA). El visto bueno del Consejo a la proposición de la Comisión se hizo esperar cuatro años por la falta de unanimidad. Finalmente, en el reglamento aprobado en 1981 se institucionalizó definitivamente la cooperación al desarrollo hacia América Latina. Este tipo de cooperación consiste básicamente en la transferencia de recursos financieros y conocimientos técnicos a los países más necesitados de la región y se manifiesta, fundamentalmente, a través de la Cooperación Financiera y Técnica, la Ayuda Alimentaria y el apoyo a acciones de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Reformulación de la cooperación europea

En los años ochenta, la CE implementó deliberadamente una serie de modificaciones en los mecanismos de cooperación hacia América Latina, con el propósito de ejercer una mayor y mejor influencia en la región. En junio de 1987 se lanzaron las Nuevas Orientaciones de la UE para las Relaciones con América Latina y Asia, cuya novedad más importante es el establecimiento de una nueva modalidad de cooperación en los sectores industrial y científico-tecnológico. La creciente atención de la CE hacia América Latina también propició una resolución del pleno del Parlamento Europeo, el 27 de octubre de 1988, sobre la Cooperación entre la UE y los PVD-ALA. Se estaba perfilando, así, una nueva estrategia para el establecimiento de una cooperación que pone énfasis en fomentar una relación entre pares. El nuevo clima de entendimiento interregional se vio redimensionado con la aparición, en 1990, de las Orientaciones para la Cooperación con los PVD-ALA que establecieron una ampliación y profundización de

los instrumentos de cooperación europeos y sirvieron de fundamento para la inauguración de una nueva trayectoria en las relaciones bilaterales entre la UE y cada uno de los países de América Latina, a través de la conclusión de acuerdos de cooperación de tercera generación (ATG)⁵.

Esta nueva modalidad de cooperación se ha visto fortalecida por el Reglamento del Consejo del 25 de febrero de 1992. El Reglamento 443/92 tiene trascendental importancia, ya que en el mismo se codificaron los nuevos postulados de la cooperación. A diferencia del marco jurídico precedente, donde no existía ninguna referencia a los aspectos políticos, el Reglamento dispone en su artículo primero la importancia que para la CE reviste la promoción de los Derechos Humanos y la democratización. Se establece así una especie de *condicionalidad política* para el desarrollo armonioso de la cooperación. El Reglamento estipula que la Cooperación Económica se basa en el mutuo interés entre la CE y América Latina, siendo sus principales objetivos mejorar el entorno económico de los países de América Latina, estimulando un clima de confianza, alentando al desarrollo del comercio y las inversiones, además de incrementar la competitividad de las empresas locales, especialmente las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME). Específicamente, en el Reglamento se establece que las áreas prioritarias de la Cooperación Económica son: mejora del potencial científico-tecnológico y del entorno económico, social y cultural mediante actividades de formación y de transferencia de conocimientos técnicos; mejora del apoyo institucional -sobre todo de las instituciones de integración, acompañado por una intensificación del diálogo con los interlocutores latinoamericanos más destacados, siendo los entornos económico, legislativo, reglamentario y social más propicios al desarrollo; y ayuda a empresas por medio de acciones de promoción comercial, formación y asistencia técnica, a través del establecimiento de contactos entre empresas.

Pese al nuevo impulso que la UE ha dado a la Cooperación Económica, es preciso señalar que la prioridad para la UE en materia de cooperación con América Latina continúa siendo la Cooperación al Desarrollo. En este sentido, cabe subrayar que los recursos presupuestarios comunitarios destinados a la Cooperación al Desarrollo para América Latina han experimentado un crecimiento sostenido a partir de 1980; sobre el total de los recursos asignados a América Latina en materia de cooperación durante el período 1980-1992, el 86% correspondió a la Cooperación al Desarrollo. Entre 1992 y 1993 los fondos presupuestarios para la Cooperación Técnica y Financiera con América Latina registraron un aumento del 10%, pasando de 152 millones de ECU a 168 millones ECU, respectivamente. Dentro de América Latina, los principales beneficiarios de la Cooperación Financiera y Técnica son los países de América Central y los países del Grupo Andino, mientras que los países del Cono Sur últimamente han sido prácticamente excluidos en proyectos de este tipo, beneficiándose sólo de las partidas presupuestarias asignadas a la Cooperación Económica.

Sectores prioritarios de la cooperación UE-Cono Sur

Los países del Cono Sur se encuentran entre los principales receptores de la Cooperación Económica instrumentada por la UE para fortalecer sus vínculos con los PVD que acreditan un mayor potencial de crecimiento. La Cooperación Económica de la UE con los países del Cono Sur se cristaliza a través de los ATG y la puesta en práctica de un amplio instrumental que busca fortalecer las relaciones empresariales entre ambas partes⁶. También se enmarcan dentro de este tipo de cooperación la ejecución de una serie de programas -algunos de los cuales ya venían funcionando con anterioridad a la reformulación de la cooperación europea respecto de Latinoamérica- a nivel interregional, regional, subregional y bilateral en sectores en las que ambas partes tienen especial interés, tales como el científico-tecnológico⁷, lucha contra la droga⁸, y la cooperación medioambiental⁹.

Aunque la asignación de recursos a este tipo de cooperación es modesta, hay que reconocer que en poco tiempo se ha dado un salto cualitativo importante en cuanto a los instrumentos de cooperación europea hacia Latinoamérica. Tomando como referencia el 1993, año en el que se destinaron 46,6 millones de ECU a la financiación de 84 proyectos sobre Cooperación Económica en América Latina, 13 millones de ECU se dirigieron a los países de América del Sur y 23 millones de ECU se dedicaron a proyectos regionales de los cuales se benefician los países del Cono Sur. El resto se distribuyó de la siguiente manera: 9,7 millones de ECU hacia América Central, incluyendo a Cuba y México. En el mismo año, la UE asignó 31,2 millones de ECU distribuidos en una línea para la financiación de co-inversiones y otra para los acuerdos de tercera generación, además de dos programas de cooperación científico-tecnológica.

Entre 1990 y 1993 la UE concluyó ATG con todos los países del Cono Sur, adoptando, por un lado, una fórmula común para todos ellos y, por otro, adoptando instrumentos específicos en función del área de cooperación que la UE ha considerado útil enfatizar en su relación con cada país beneficiario. El establecimiento de una cooperación económica es la razón de ser de estos acuerdos, que genéricamente abarca la cooperación comercial, industrial, la promoción de inversiones, la constitución de empresas conjuntas, la formación de recursos humanos y el desarrollo de programas sobre ciencia y tecnología. Como una novedad, los acuerdos incorporan *una cláusula democrática* cuyo fundamento es condicionar la continuidad de la cooperación a la vigencia de la democracia y el respeto de los Derechos Humanos, y *una cláusula evolutiva* que establece la posibilidad de ampliar la gama de la cooperación, a nuevos sectores. Una comisión mixta de cooperación, compuesta por representantes de la UE y del país beneficiario, velará por el buen funcionamiento de los acuerdos y examinará todas las cuestiones derivadas de su aplicación. Todos los ATG tienen una vigencia de cinco años prorrogables anualmente siempre que ninguna de las partes lo denuncie seis meses antes de su vencimiento.

La firma de un Acuerdo de Pesca entre la UE y Argentina, en marzo de 1994, es el logro más importante alcanzado en el ámbito de la cooperación económica bilateral entre UE y un país del Cono Sur. Este acuerdo de segunda generación es el único en su tipo que se ha alcanzado como proyección de la cláusula evolutiva contenida en los ATG. El propósito de este acuerdo que tiene una vigencia de cinco años es reglamentar la explotación de la pesca de países europeos en aguas jurisdiccionales argentinas, previéndose capturas de 250.000 toneladas anuales de distintas especies, correspondiendo 120.000 a la cotizada merluza hubbsi, muy abundante en los mares del Atlántico Sur. El Acuerdo concede ayuda financiera de la UE para los distintos tipos de sociedades a crearse (mixtas, de capital europeo definitiva o temporalmente establecido en Argentina), y también prevé una ayuda financiera en concepto de capital de funcionamiento al armador argentino integrante de una de estas empresas. Por el Acuerdo, la UE abrirá contingentes anuales de importación de productos de pesca argentinos con arancel reducido para abastecimiento del mercado europeo. Además, el Acuerdo establece la cooperación bilateral en materia científica y técnica con el objeto de promover la conservación y explotación racional de los recursos y el desarrollo equilibrado del sector de la pesca¹⁰.

Por último, cabe decir que la apertura de delegaciones permanentes de la Comisión Europea en cuatro capitales de los países del Cono Sur constituye un hecho altamente positivo que ha contribuido a reafirmar los vínculos institucionales que se habían gestado anteriormente, cuando los países del Cono Sur instalaron en Bruselas misiones diplomáticas. En la actualidad Brasilia, Buenos Aires, Montevideo y Santiago cuentan con delegaciones de la Comisión Europea. Además de ejercer la representación oficial de la UE, las delegaciones sirven de enlace en el desarrollo de las relaciones bilaterales, realizan actividades vinculadas a la gestión y seguimiento de la cooperación hacia América Latina y patrocinan conferencias, seminarios y encuentros interregionales destinados a dar a conocer en América Latina las oportunidades de incrementar el comercio y las inversiones entre ambas regiones.

La AOD bilateral hacia los países del Cono Sur

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) -que cada país de la UE otorga en su calidad de miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-UE)- es complementaria pero a la vez autónoma de la cooperación otorgada en el marco de la Comisión Europea. La decisión sobre la asignación de AOD bilateral corresponde a cada Estado miembro de la UE. Si se compara la AOD bilateral con la cooperación originada en el presupuesto de la UE, se observa que la primera es mucho más relevante. Si bien los países con menor renta per cápita se erigen como los principales beneficiarios de la AOD, en su asignación también influye la importancia de las relaciones políticas y comerciales que algunos Estados miembros de la UE mantienen con los países más avanzados de América Latina. De ahí que la AOD bilateral destinada por el CAD-UE a los cuatro países del

MERCOSUR en el período 1980-1992 haya alcanzado importantes cifras, la cual, sumada a la asignada por la Comisión Europea en el mismo período, representó el 75,1% del total de AOD procedente de los Estados miembros del CAD. Argentina y Brasil fueron los dos países más beneficiados de la subregión, habiendo recibido entre 1980 y 1992 el 11% y el 9,1%, respectivamente, del total de la AOD bilateral de la UE hacia América Latina. Paraguay y Uruguay, en cambio, sólo han recibido en el mismo período el 1,9% y el 1,7%, respectivamente.

Alemania es, con diferencia, el principal donante de AOD europea dirigida al MERCOSUR, habiendo aportado el 30,5% del total recibido por la subregión en el período 1980-1992. Asimismo, Italia se destaca como el segundo país en importancia por sus aportaciones de AOD a la subregión (19,9% de toda la ayuda en el período 1980-1992). El MERCOSUR también recibe una proporción importante de AOD de otros países europeos como España, Francia y Países Bajos. En 1992, la cooperación bilateral dirigida por la UE y Japón a la subregión se ha incrementado sustancialmente en términos relativos, mientras que, en el caso de Estados Unidos, se ha registrado un importante retroceso debido, fundamentalmente, a la pronunciada reducción de su cooperación con Brasil.

EL AUGE DE LOS VÍNCULOS POLÍTICOS INTERREGIONALES

Las democracias instaladas en el Cono Sur en los años ochenta atribuyeron particular relevancia a las relaciones con la UE, colocándolas en un lugar prioritario junto a las relaciones con Estados Unidos y América Latina. A ello ha contribuido, además de los lazos históricos y culturales que unen a ambas regiones, el deseo de los países del Cono Sur de revitalizar sus relaciones políticas y económicas con la UE y hallar en Europa un contrapeso a la hegemonía de Estados Unidos en la subregión.

Los años ochenta fueron propicios para la intensificación de los vínculos políticos interregionales, objetivo largamente anhelado por los latinoamericanos¹¹. La CE comenzó a manifestar su interés en un nuevo vínculo con América Latina. La mejora de las relaciones aparecía como una necesidad en concordancia con las aspiraciones de la Comisión Europea sobre un mayor protagonismo internacional y la formulación de una política exterior unificada. Para ello, la CE debía proponerse no cometer atropellos para atraer la atención de una región que había quedado resentida a partir de la actitud comunitaria en contra de Argentina en el conflicto de las Malvinas de 1982.

El momento era propicio para un acercamiento de la CE hacia América Latina en dos planos diferentes: por un lado, tomando partido en la crisis centroamericana que enfrentaba a Estados Unidos y Nicaragua y, por el otro, mediante el apoyo a los procesos de democratización iniciados en casi toda la región en los años ochenta. La contribución europea a la pacificación del conflicto en Centroamérica resultó ser un éxito, ya que su participación como moderador y pacificador, y como potencia sin dimensión militar, favoreció el diálogo y la cooperación.

La otra vertiente del acercamiento de la CE a América Latina está vinculada a un proceso de maduración de las relaciones interregionales que se había iniciado, como ya se ha comentado, con un fortalecimiento de la cooperación que culminó con el establecimiento de un diálogo interregional entre la CE y el Grupo de Río¹². España cumplió un rol protagonista en todo este proceso de acercamiento, que se tradujo en una mayor sensibilización de las instituciones comunitarias con respecto a América Latina. El cambio de actitud comunitario se reflejó en estos hechos: en 1985 se creó la cartera Norte-Sud, pasando a depender de esta división las relaciones de la CE con América Latina, Asia y el Mediterráneo. En esta misma línea, los servicios de América Latina y Asia, correspondientes a la Dirección General VIII, fueron trasladados a la Dirección General I para una mejor gestión. También la Comisión Europea alentó, a mediados de los años ochenta, la reanudación de las reuniones de las comisiones mixtas previstas en los acuerdos de cooperación concluidos hasta ese momento con países latinoamericanos. Por último, cabe destacar que la CE puso en práctica una política de mayor acercamiento con organismos regionales latinoamericanos: en 1989 la Comisión adquirió estatuto de observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), a partir de 1990 lo hizo en la ALADI, y en 1993 se vinculó con el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), mediante la suscripción de un acuerdo.

La institucionalización del diálogo CE-Grupo de Río fue precedida por contactos informales entre representantes de ambos lados, que se iniciaron en 1987 en el contexto de Asamblea General de Naciones Unidas. El comisario Cheysson se mostró desde un principio favorable a una profundización de los contactos políticos entre la CE y el Grupo de Río. Los latinoamericanos, por su parte, presionaron para que se reconociera al Grupo de Río como un interlocutor válido, pero la CE encontró dificultades para su reconocimiento por no considerarlo representativo de toda la región. No obstante, las negociaciones se iniciaron en Nueva York en septiembre de 1990, concluyendo con la celebración de la Conferencia de Roma el 20 de diciembre, en la que se institucionaliza el diálogo interregional que hasta entonces no había logrado afianzarse.

El diálogo UE-Grupo de Río, en el que participan todos los países del Cono Sur, ha posibilitado sentar las bases de una nueva etapa de entendimiento recíproco. En su seno se discuten todos los temas, políticos y económicos, que atañen a las relaciones

entre ambas regiones. La agenda interregional es muy amplia y está abierta al intercambio de opiniones en cuestiones que van desde consideraciones de orden político, como la consolidación de la democracia y el respeto de los Derechos Humanos, hasta aspectos de carácter económico referidos a contenciosos comerciales, como la utilización por parte de la UE de prácticas comerciales que impiden el ingreso en el mercado europeo de productos de exportación latinoamericanos como, por ejemplo, los cereales y las carnes procedentes de las zonas de clima templado del Cono Sur.

Los resultados de este joven diálogo interregional se han visto reflejados en proyectos de cooperación en materia de integración y racionalización de la administración pública. En tal sentido, un logro importante es la implementación, por parte del Instituto de Administración Pública (IEAP), de un proyecto para la transferencia de conocimientos en materia de integración regional -firmado el 28 de mayo de 1992 por un total 1,7 millones de ECU-. También en 1992 se destinaron 3,2 millones de ECU a proyectos sobre promoción comercial e industrial. Asimismo, en 1993 se destinaron 8,3 millones de ECU a un proyecto relativo a actividades de formación del sector público y privado e integración regional en los países del Grupo de Río.

El acceso de América Latina a los créditos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), a partir de 1993, debe enmarcarse también en el ámbito de la cooperación resultante del diálogo UE-Grupo de Río. Si bien se trata de una institución cuyo ámbito de actividad primordial es la UE, el BEI también opera desde hace años en los países y regiones que tienen relaciones privilegiadas con la UE. Con esta decisión en favor de América Latina, la UE dio respuesta a una vieja aspiración de los países de la región. Entre 1993 y 1999, el BEI ha sido autorizado para ofrecer préstamos para la financiación de inversiones en América Latina hasta un total de 750 millones de ECU. Los créditos que concede la institución están dirigidos a proyectos concretos de interés común para los países de ubicación y para la UE, con el objeto de financiar los elementos de activo fijo de una inversión determinada. La institución ha sido autorizada a cooperar en la realización de proyectos viables del sector público o privado en infraestructura económica, industria, agroindustria, minería, energía y turismo. Los países del Cono Sur, principalmente Argentina, Brasil y Chile, se encuentran entre los que tienen mayores posibilidades de acceder a los créditos del BEI en proyectos que comprendan la formación de *joint-ventures*; proyectos con elevado contenido de transferencia tecnológica; proyectos conducentes a estrechar los vínculos entre el Cono Sur y Europa en áreas como telecomunicaciones y transporte; inversiones tendentes a fomentar la integración subregional, y proyectos que conlleven mejoras ambientales como energías renovables o dispositivos anticontaminantes. Sobre esto último, es importante señalar que el BEI dedica especial atención al medio ambiente.

LA UE Y EL MERCOSUR: UNA CRECIENTE VINCULACIÓN

El MERCOSUR: una estrategia adecuada a las circunstancias actuales

Por el Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se comprometieron a conformar una zona de libre comercio y una unión aduanera que comenzaría a funcionar el uno de enero de 1995. Ese objetivo se cumplió en la fecha y de forma prevista, hoy por hoy el MERCOSUR es una realidad. El proyecto MERCOSUR fue impulsado por Argentina y Brasil para hacer un frente común que permitiera una mejor adaptación a las exigencias del sistema internacional actual, caracterizado por la *globalización de la economía*. El MERCOSUR representa el 54% del Producto Bruto de América Latina y constituye el cuarto espacio económico después de la UE, Estados Unidos y Japón. Se trata, sin duda, del proceso más exitoso del Continente y el mejor posicionado dentro los que actualmente tienen cabida entre las economías *emergentes*.

La formación del MERCOSUR coincide con el lanzamiento de propuestas similares en el resto del subcontinente como el Grupo de los Tres (G-3) formado en 1990 por Colombia, México y Venezuela; y la reformulación y reactivación de los procesos de integración en marcha en la región como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), creado en 1960, y el Grupo Andino (GRAN), creado en 1969. Todos estos esquemas de integración presentan en común su apertura hacia el exterior y el abandono del proteccionismo y el intervencionismo estatal que había caracterizado a las estrategias de integración en el pasado (véase IRELA: “Integración y cooperación en América Latina: Enfoques nuevos, esfuerzos múltiples”; *Dossier* n° 44; Madrid; marzo de 1993).

El clima en favor de la revitalización de la integración en América Latina se ha visto fortalecido por la propuesta hemisférica de la *Iniciativa para las Américas* lanzada por EEUU en junio de 1990 con el propósito de establecer una zona de libre comercio continental. Asimismo, con la firma, en octubre de 1992, del TLC entre EEUU, Canadá y México, y la posible incorporación de otros países latinoamericanos en ese proceso constituye un hecho trascendente en las relaciones entre la gran potencia del Norte y Latinoamérica. En esa misma dirección, en la Cumbre de las Américas celebrada a finales de 1994 en la ciudad norteamericana de Miami, el tema central fue el proyecto de creación de una zona continental de libre comercio a partir del TLC. El Gobierno de EEUU aprovechó la ocasión para anunciar el propósito de ampliar el TLC, comenzando las negociaciones con Chile para después iniciar negociaciones sucesivas con el resto de países latinoamericanos hasta conformar una zona de libre comercio hemisférica.

La rápida evolución del MERCOSUR desde la firma del Tratado de Asunción hasta nuestros días fue precedida por una estrecha cooperación. En efecto, los antecedentes inmediatos del MERCOSUR hay que buscarlos en el lanzamiento, por parte de Argentina y Brasil, del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), en 1986, con el propósito de lograr el aumento y el cambio en la composición de las transacciones comerciales bilaterales. Esta etapa inicial del proceso integrador fue complementada por la firma, el 29 de noviembre de 1988, del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, cuyo cometido era continuar con la profundización de los protocolos sectoriales y establecer un calendario de diez años para la formación de un espacio común entre los dos países.

La firma, el seis de julio de 1990, del Acta de Buenos Aires dio un nuevo impulso al proceso de integración bilateral al decidirse la creación de un mercado común para el uno de enero de 1995. Para llegar con aranceles nulos a dicha fecha, en el ácta se establecieron rebajas lineales y automáticas, en períodos semestrales, aplicables a todo el comercio bilateral (se priorizó así la expansión del comercio en general sobre las complementariedades sectoriales que había caracterizado al PICE).

Cronológicamente, la etapa siguiente fue coronada con la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, momento en el cual Paraguay y Uruguay se sumaron al proceso de integración iniciado por Argentina y Brasil en 1986. El Tratado de Asunción establece la formación de un mercado común mediante la eliminación de todas las restricciones arancelarias y no arancelarias a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; la adopción de una tarifa externa común, en el marco de una política comercial única; y la coordinación y armonización de políticas económicas y sectoriales en las áreas agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, y de transporte y comunicaciones. Asimismo, el Tratado concede a Paraguay y Uruguay la posibilidad de que adopten ritmos diferentes en la implementación del Programa de Liberalización Comercial.

El Tratado de Asunción contempla la adhesión al MERCOSUR de nuevos socios (Estados miembros de la ALADI) siempre que no formen parte de otros esquemas de integración y después que hayan pasado cinco años desde la entrada en vigor del mismo. Bolivia ha sido el primer país en intentar un acercamiento al MERCOSUR, aun cuando su pertenencia al GRAN impide por el momento su adhesión. El interés de Bolivia por fomentar lazos con el MERCOSUR se tradujo en la firma de un Acuerdo de Complementación Económica, el siete de diciembre de 1995, en el marco de la Cumbre de presidentes del MERCOSUR que se llevó a cabo en Punta del Este (Uruguay). El acercamiento de Bolivia se fundamenta en las fluidas relaciones económicas (ese país realiza el 60% de sus intercambios comerciales con el Cono Sur) y de cooperación que mantiene con los países del MERCOSUR. La pertenencia al Tratado de la Cuenca del Plata y la participación conjunta de

Bolivia y los países del MERCOSUR en grandes proyectos de cooperación internacional, como la hidrovía Paraná-Paraguay, constituyen ejemplos contundentes de la pertenencia de Bolivia al ámbito de cooperación del Cono Sur.

La situación es complicada en relación a Chile, ya que este país negocia desde una posición privilegiada en materia de comercio exterior que se sustenta en la aplicación de un arancel exterior mucho más competitivo que el del MERCOSUR. Sin embargo, en la Cumbre celebrada en Buenos Aires, en agosto de 1994, las autoridades chilenas manifestaron su intención de fomentar sus vínculos con el MERCOSUR y sentaron las bases para la negociación de “acuerdos de complementariedad económica” con vistas a crear una zona de libre comercio (se prevé la conclusión del acuerdo para mediados de 1996). Pero Chile también apunta a ingresar como miembro del ALCAN y pretende, además, firmar un acuerdo de libre comercio con la UE. En efecto, la diversificación de los mercados chilenos favorece su inserción en varios esquemas, sin que ello signifique un compromiso excluyente¹³.

Pese a la negativa de Chile para ingresar en el MERCOSUR, ese país reconoce la importancia de los intercambios comerciales con Brasil y Argentina. Si bien Chile tiene déficit comercial con el MERCOSUR, igualmente la subregión le resulta muy atractiva para la adquisición de insumos y la colocación de exportaciones de manufacturas en minerales, pesca, forestales y fruta. Por otro lado, los puertos del Pacífico chileno son atractivos como salida de las exportaciones del MERCOSUR a los mercados asiáticos (Chile se ha mostrado muy interesado en esta posibilidad, ya que supone una reactivación de los puertos del norte de ese país); no obstante, las aspiraciones bioceánicas del Cono Sur se ven contrarrestadas por deficiencias en la integración física de la subregión que por ahora buscan superarse con corredores viales que van desde los puertos de Brasil a los de Chile atravesando Argentina, Bolivia y Paraguay.

La estrategia del MERCOSUR no se agota en la posible incorporación de Bolivia y Chile, sino que ambiciona extenderse a todo el continente sudamericano mediante la constitución de una Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). La propuesta fue presentada por Brasil en octubre de 1992, en Santiago (Chile) durante la reunión del Grupo de Río y se llevaría a cabo mediante una red de acuerdos bilaterales o plurilaterales en el ámbito de la ALADI. En la práctica, el ALCSA englobaría al MERCOSUR y el GRAN, ya que en esos dos espacios integrados se encuentran la totalidad de los países sudamericanos, con excepción de Chile.

Aspectos salientes de la evolución actual del MERCOSUR

1994 había comenzado con resultados poco alentadores para la evolución de la integración: en el V Consejo del MERCOSUR (Punta del Este, enero de 1994) no se logró avanzar en el establecimiento de un arancel externo común (AEC), que era la principal cuestión pendiente del MERCOSUR; esta situación, a su vez, sembró dudas

sobre el cumplimiento de lo acordado en Las Leñas para el establecimiento de un mercado común¹⁴. Las sospechas se disiparon en el VI Consejo del MERCOSUR (Buenos Aires, agosto de 1994), donde se acordó constituir una unión aduanera a partir del uno de enero de 1995 para comercializar los productos de los cuatro países del MERCOSUR, aunque con algunas excepciones¹⁵.

En cuanto a la evolución de las corrientes comerciales entre los cuatro países del MERCOSUR, la aplicación del Programa de Liberalización Comercial acordado en el Tratado de Asunción ha arrojado resultados extraordinarios. Las cifras al respecto son elocuentes. En 1995, el volumen del comercio entre los socios superó los 15.000 millones de dólares frente a los 10.000 millones de dólares alcanzados en 1994. En 1993, a su vez, los socios del MERCOSUR totalizaron intercambios por 8.000 millones de dólares cuando en 1990 las cifras del comercio intrarregional sólo alcanzaron 3.600 millones de dólares. Por otro lado, actualmente se registran 258 iniciativas privadas argentino-brasileñas, y Brasil ha anunciado su decisión de destrabar la radicación de empresarios argentinos en territorio brasileño.

En el aumento del comercio intrasubregional ha influido en buena medida la complementariedad de las economías de los cuatro países del MERCOSUR, principalmente las de Argentina y Brasil (Brasil vende a Argentina fundamentalmente manufacturas industriales y a su vez compra en ese país productos de origen agropecuario). Otro factor que incidió en estos resultados fue la eficaz adaptación de los sectores de la producción y de servicios de los cuatro países que han orientado sus estrategias de operación en sintonía con las distintas etapas del proceso integrador.

Pese a los importantes avances registrados en el marco del MERCOSUR aún persisten problemas, como el de la asimetría entre sus Estados miembros: mientras que la economía brasileña genera el 74,1% de la producción subregional y la argentina el 22,3%, Paraguay y Uruguay sólo concentran, respectivamente, el 1,5% y el 2,1% de la producción subregional total. A su vez, la actividad comercial que cada socio realiza en el MERCOSUR es muy desigual: mientras que Paraguay y Uruguay realizan aproximadamente la mitad de sus transacciones comerciales en el espacio integrado, la participación de Argentina y Brasil es de el 25% y 10%, respectivamente. Esto es así debido a la mayor diversificación de los mercados externos que presentan Argentina y Brasil. Este último país se destaca no sólo como un importante exportador de materias primas, sino también de manufacturas, equipos, servicios y tecnologías. En el ámbito latinoamericano, las ventas brasileñas al exterior representan más de la cuarta parte del total latinoamericano, y en el caso de ciertos productos como café, hierro y conservas de frutas, sus exportaciones representan aproximadamente un 25% del total mundial.

La etapa más importante del MERCOSUR se inició el uno de enero de 1995 con muy buenas perspectivas¹⁶. Prueba de ello es que, pocos días antes de esa fecha, los presidentes de los cuatro países del MERCOSUR se reunieron en la ciudad brasileña

de Ouro Preto para adoptar importantes decisiones en torno al proceso integrador. En este encuentro se ha destacado la voluntad política de los presidentes de avanzar hacia la concreción de una verdadera zona de libre comercio y una unión aduanera, la adopción de un Arancel Externo Común en los plazos fijados¹⁷, y la vigencia de “normas de origen” para los productos procedentes del MERCOSUR, estipulándose que el contenido local de un determinado producto debe alcanzar el 60%, y un 80% cuando se trata de bienes de capital estratégicos.

También como consecuencia de la Cumbre de Ouro Preto se ha establecido una estructura institucional definitiva para MERCOSUR formada por los siguientes órganos: el Consejo del Mercado Común, (CMC), de carácter intergubernamental, cuyas decisiones se adoptan por consenso; el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo y de iniciativa; la Comisión de Comercio de MERCOSUR; la Comisión Parlamentaria Conjunta; un Foro Consultivo, Económico y Social, y la Secretaría Administrativa. Otro logro ha sido la decisión de dotar de personalidad jurídica al MERCOSUR.

La cuestión relativa a la solución de controversias fue regulada en el Protocolo de Brasilia que entró en vigor el 24 de abril de 1993. El mismo establece -transitoriamente- un Sistema de Solución de Controversias de carácter arbitral con el propósito de garantizar el adecuado cumplimiento de las disposiciones del MERCOSUR. Este mecanismo no forma parte de la estructura institucional y adquirió carácter permanente, para actuar en última instancia, a partir de la Cumbre de Ouro Preto (la nueva Comisión de Comercio es la encargada de examinar en primera instancia las reclamaciones presentadas por los Estados Partes o los particulares en el ámbito del comercio).

En la última reunión que mantuvieron los presidentes del MERCOSUR (diciembre de 1995, Punta del Este, Uruguay) quedó demostrado que el proceso integrador goza de buena salud. Las dudas sobre la viabilidad del proceso se habían puesto de manifiesto en el mes de junio de 1995 cuando se desató una disputa entre Argentina y Brasil a raíz de una decisión unilateral de Brasil para limitar la importación de automóviles argentinos. En este último encuentro, los presidentes de Argentina y Brasil se encargaron de disipar dudas al anunciar que se había llegado a un importante acuerdo en el sector automotriz, con lo cual se superaron las fricciones¹⁸. La oportunidad fue propicia para que los presidentes expresaran su beneplácito por la próxima entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto que, entre otros aspectos, otorga entidad jurídica al MERCOSUR. Por último, los presidentes también se refirieron con beneplácito por la próxima constitución del Foro Consultivo Económico y Social, a partir del cual se propicia una mayor implicación de la sociedad en el proceso integrador.

Los retos a que debe enfrentarse el MERCOSUR para seguir avanzando hacia un mercado único están vinculados a la estabilidad económica de Brasil y Argentina¹⁹, el perfeccionamiento de la unión aduanera y una mayor integración física entre los cuatro países del MERCOSUR. Una vez alcanzados estos objetivos, se podrá profundizar el

proceso hasta alcanzar el mercado único que conlleve a la libre circulación de bienes, servicios, capitales, y personas. En esta etapa se requerirá una verdadera coordinación de políticas macroeconómicas y una armonización de legislaciones nacionales.

La cooperación UE-MERCOSUR

La consolidación del MERCOSUR ha supuesto un salto cualitativo muy trascendente y ha abierto una nueva etapa en la proyección internacional de este grupo de países. Ello ha propiciado el estrechamiento de vínculos con otros países y regiones del mundo. Este nuevo contexto ha posibilitado la firma de un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones entre el MERCOSUR y EEUU (Acuerdo 4 + 1) con el fin de fortalecer el diálogo entre ambas partes y negociar las modalidades de una futura cooperación.

Pero la mayor interrelación del MERCOSUR con otras regiones se ha efectuado con la UE. Los progresos alcanzados por el MERCOSUR han constituido la mejor baza para avanzar en una cooperación UE-MERCOSUR. Desde un primer momento, los Estados miembros del Tratado de Asunción buscaron en la experiencia de la UE en materia de integración un patrón que les sirviera de referencia para afianzar el MERCOSUR. El acercamiento se reforzó con la celebración de un primer encuentro de ministros de Asuntos Exteriores de la UE y el MERCOSUR en Guimaraes (Portugal) en 1992, oportunidad que sirvió para promover una comunicación fluida e identificar las áreas de una futura cooperación. A este primer encuentro sucedieron otros dos en Copenhague y Sao Paulo, en 1993 y 1994, respectivamente, creándose una forma de diálogo político UE-MERCOSUR con el fin de promover la cooperación y la asistencia europea al nuevo espacio integrado del Cono Sur. El resultado más promisorio de este corto pero fecundo período de comunicación interregional se tradujo en la firma de un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional, firmado en Santiago de Chile, en mayo de 1992 en presencia de los ministros de Asuntos Exteriores de la UE y el MERCOSUR. Este acuerdo busca promover la capacidad y eficacia de las instituciones del MERCOSUR, definiendo cuatro modos de cooperación: asistencia técnica, intercambio de información, formación de recursos humanos y apoyo institucional. Con base a este acuerdo, que tiene una duración de tres años prorrogables, se ha instituido el Comité Consultivo Conjunto, que a su vez está compuesto por representantes del GMC y la Comisión Europea y se reúne dos veces al año con el objeto de impulsar, definir e implementar las acciones de cooperación y de asistencia técnica.

La prioridad que la UE otorga a la cooperación en materia de integración se ha visto reflejada en la financiación de importantes proyectos de cooperación en favor de todos los procesos de integración. El 7% de las acciones de cooperación que la UE realiza en América Latina tienen carácter regional. Para la cooperación con el MERCOSUR la UE ha destinado 17 millones de ECU distribuidos en tres programas y otras áreas.

En primer lugar, se ha destacado el El Programa de Cooperación en Materia de Normas técnicas cuyo objetivo es apoyar -en base a la experiencia europea- los esfuerzos de los países del MERCOSUR en la puesta en funcionamiento del mercado interior de acuerdo con los criterios internacionales de calidad y normas técnicas. El programa se ejecuta a través de misiones de asistencia técnica directa, acciones de formación generales en temas de calidad y acciones específicas en cada una de las áreas contempladas y suministro de equipos de oficina (Merco-InfoCenters). La financiación de la UE en este programa se eleva a casi 4 millones de ECU, correspondiendo a los países del MERCOSUR los gastos relativos a la participación de sus nacionales en las diferentes acciones de formación y asistencia técnica.

En segundo lugar, el Programa de Cooperación en Materia Agrícola consiste en el apoyo comunitario al proceso de integración del MERCOSUR en lo referente a la creación de un mercado interno agrícola libre de barreras sanitarias, promoviendo a su vez la apertura del MERCOSUR hacia nuevos mercados internacionales. Para el cumplimiento de tales objetivos, la UE ha propuesto un campo de actuación de apoyo general institucional (aspectos técnicos, legales e institucionales de la integración agrícola) que comprenderá acciones de stage de larga duración (cinco meses) en los servicios de la Comisión. Por otro lado, se constituyeron dos Subprogramas técnicos de sanidad Animal y sanidad Vegetal²⁰. La financiación de la UE a este programa asciende a 11,2 millones de ECU y abarca la celebración de una conferencia/seminario anual sobre los temas relacionados con el programa y la política comunitaria aplicada en estos aspectos (difusión y *marketing* del programa).

Por último, el Programa de Apoyo a la Armonización Aduanera tiene por objetivo facilitar la coordinación de las políticas aduaneras de los Estados del MERCOSUR y la armonización de sus legislaciones para reforzar el proceso de integración. También se prevén estancias de expertos del MERCOSUR en la UE para obtener conocimiento directo sobre el funcionamiento y la realidad europea en esta materia (las estancias abarcan visitas a instituciones comunitarias, puestos fronterizos y organismos aduaneros de los Estados de la UE).

La cooperación de la UE con el MERCOSUR también se canaliza a través de un Fondo de Apoyo a la Presidencia para la realización de pequeñas acciones en áreas no prioritarias de la cooperación de la UE, es decir, aquellas no incluidas en programas de cooperación UE-MERCOSUR. El Fondo de Apoyo a la Presidencia está dotado de una financiación comunitaria de 250.000 ECU, y persigue apoyar el proceso de integración, apoyar el ejercicio de la Presidencia pro-tempore, promover contactos entre expertos en integración de la construcción europea y del MERCOSUR, y promover la realización de acciones coordinadas entre los países del MERCOSUR en áreas de menor prioridad. Pese a que, en un primer momento, el funcionamiento del Fondo se ha visto obstaculizado por inconvenientes derivados de la falta de coordinación entre ambos

lados y la desinformación de los funcionarios del MERCOSUR sobre el destino que la UE ha querido dar a estos recursos, actualmente la Comisión Europea y el MERCOSUR han acordado mecanismos más claros y específicos para la atribución de los recursos previstos en el Fondo.

La preocupación de la UE por las asimetrías que caracterizan a las economías de los países del MERCOSUR decidió a la Comisión a estudiar un nuevo programa de cooperación, dirigido a poner a disposición del MERCOSUR sus experiencias relativas a las políticas comunitarias de apoyo regional. Esta nueva área de cooperación -la cuarta en el contexto de las relaciones UE-MERCOSUR- ha sido denominada "Promoción de la Cohesión; Fortalecimiento de la Integración en el MERCOSUR" y cubre las siguientes áreas: reconversión industrial (industria y adaptación de las regiones), zonas fronterizas, infraestructuras de transporte y cohesión social. Cabe destacar, asimismo, que en base a la experiencia europea relativa a la administración de los ríos Rin y Danubio, la UE está contribuyendo financieramente al proyecto del canal Paraná-Paraguay, tanto para la realización de los estudios técnicos de los puertos fluviales, como para el diseño institucional de gestión.

El MERCOSUR: nueva prioridad de la política exterior europea

Sin lugar a dudas, la fusión de intereses particulares en una agenda común de negociaciones externas, entre los cuatro países del MERCOSUR ha redimensionado la actuación internacional de los mismos y ha asegurado mejores condiciones de negociación frente a otros bloques económicos.

La política de acercamiento se inició días antes de la firma del Tratado de Asunción, cuando los ministros de Asuntos Exteriores de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay viajaron a Bruselas para presentar al MERCOSUR, ante las autoridades de la UE: se dio así el primer paso hacia un fortalecimiento de las relaciones interregionales. Después de este acontecimiento se intensificaron los encuentros, documentos y declaraciones de uno y otro lado en favor del fortalecimiento de los vínculos UE-MERCOSUR cuya culminación fue la firma del Acuerdo Marco Interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR.

La idea sobre el acuerdo interregional comenzó a gestarse en los encuentros anuales UE-MERCOSUR (ya mencionados), en los que se trató concretamente esa posibilidad y se decidió una agenda de actividades que tendrían por objetivo iniciar las negociaciones respectivas. El creciente interés por esta cuestión se evidenció en el Consejo Europeo de Corfú, Grecia, celebrado en junio de 1994, donde se decidió fortalecer las relaciones UE-MERCOSUR. En la misma dirección, en el marco del VI Consejo del MERCOSUR reunido en Buenos Aires, se emitió el cinco de agosto de 1994 una declaración de los presidentes del MERCOSUR en Relación con la Unión Europea. Por su parte, El vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, se refirió, en octubre de 1994,

a la posibilidad de un acuerdo de cooperación económica y comercial entre la UE y el MERCOSUR como primer paso hacia una zona de libre comercio que comenzaría a funcionar en el 2001. En noviembre de 1994, la Comisión Europea lanzó una propuesta estratégica para la creación, a largo plazo, de una zona de libre comercio transatlántica entre la Unión Europea y el MERCOSUR (la propuesta fue aprobada por el Consejo Europeo de Essen, Alemania, en diciembre de 1994). En el mismo sentido, la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento Europeo emite, el 12 de abril de 1995, un informe favorable sobre la comunicación de la Comisión. Finalmente, con la Declaración Solemne Conjunta entre el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, por una parte, y los Estados miembros del MERCOSUR, por otra, del 12 de diciembre de 1994 (Bruselas), se confirmó el deseo mutuo de iniciar el camino hacia la creación de una asociación interregional. Este hecho marca un hito en las relaciones interregionales ya que, por primera vez, la UE da prioridad a la cooperación con una subregión de América Latina.

Contenido del Acuerdo Marco Interregional

La firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados miembros tuvo lugar en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, en presencia de los jefes de Estado o de Gobierno de los quince Estados miembros de la UE y los presidentes de Argentina, Paraguay y Uruguay (el presidente de Brasil no asistió por encontrarse de viaje oficial en Asia).

El acuerdo se fundamenta en el respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos y consagra el reforzamiento de la cooperación política a través de un diálogo interregional con carácter regular. Esta primera etapa, cuyo objetivo es trazar el camino hacia una zona de libre comercio, se calcula que tardará cinco años en consolidarse, dando por descontado que las mayores dificultades para la liberalización comercial se van a crear en el capítulo agrícola.

El acuerdo establece una cooperación más estrecha a través de un diálogo económico y comercial, y en temas como organización aduanera, fomento de inversiones, energía, propiedad intelectual, y ciencia y tecnología. En el acuerdo también se enfatiza la cooperación en materia de telecomunicaciones y tecnologías de la información; protección del medio ambiente; fortalecimiento de la integración; cooperación interinstitucional y lucha contra el narcotráfico. Asimismo, se establece una cláusula evolutiva por la que las partes podrán ampliar los niveles de cooperación del acuerdo a nuevos sectores.

A nivel institucional, el acuerdo instituye un Consejo de Cooperación que supervisará la puesta en marcha del Acuerdo y examinará los problemas importantes que puedan plantearse en el marco del acuerdo, así como todas las demás cuestiones bilaterales o internacionales de interés común con vistas a cumplir los objetivos del Acuerdo. El Consejo de Cooperación estará integrado, por una parte, por miembros del Consejo

de la Unión Europea y por miembros de la Comisión Europea, y por la otra, por miembros del Consejo del Mercado Común. A su vez, el Consejo de Cooperación estará asistido por una comisión mixta de cooperación compuesta por representantes de la UE y del MERCOSUR que se reunirá una vez al año.

Los móviles que llevaron a la UE a concluir este acuerdo son de naturaleza distinta a los motivos que fundamentan los acuerdos de cooperación preferenciales con otras regiones como Europa del Este o Magreb. En éstos, la prioridad tiene que ver con la geografía o la seguridad, mientras que en el caso del Acuerdo Interregional UE-MERCOSUR Europa apuesta a una interrelación política y económica con una mercado de 200 millones de habitantes, en una región económicamente emergente, que representa casi el 50% del PIB de toda América Latina, un tercio del comercio total regional y el 40% de las exportaciones industriales a la región. La UE ha evaluado además que las exportaciones europeas a la subregión han crecido un 500% en los últimos diez años (las del MERCOSUR hacia la UE en ese período aumentaron sólo un 80%). El acuerdo responde también a una estrategia de política exterior de la UE dirigida a no perder posiciones en favor de la hegemonía de EEUU en una región cuya importancia a nivel internacional se hace cada vez más evidente y con la que muchos Estados miembros de la UE mantienen importantes lazos históricos y culturales.

Desde la perspectiva del MERCOSUR, el acuerdo significa un paso trascendental hacia la concreción, previas negociaciones, de una zona de libre comercio con una región como la UE con la que existe una gran complementariedad de estructuras productivas. En la actualidad, el comercio interregional alcanza los 32.000 millones de dólares. En cuanto a los beneficios inmediatos, el acuerdo garantiza un voto de confianza para atraer inversiones extranjeras y un posible incremento de la cooperación económica.

CONSIDERACIONES FINALES

El balance de las relaciones económicas entre la UE y el Cono Sur ofrece un panorama mucho menos alentador que el que aportan los vínculos políticos y de cooperación. Más allá de que la UE sea el primer socio comercial y el primer inversor de los países del Cono Sur, las relaciones comerciales entre ambas regiones han sido particularmente conflictivas, debido al uso de políticas proteccionistas por parte de la UE, que no han hecho más que entorpecer el ingreso de productos procedentes del Cono Sur al mercado europeo y, lo que es más grave aún, se ha traducido en una competencia desleal frente a terceros mercados. Afortunadamente, para los países del Cono Sur, el triunfo de la tesis liberalizadora en el marco de la Ronda Uruguay del GATT significa un fortalecimiento de sus posturas en

el comercio mundial y un debilitamiento de la posición proteccionista de la UE. En tal sentido, los acuerdos alcanzados recientemente en el capítulo agrícola en el marco de la Ronda Uruguay abren al menos un margen de esperanza sobre la factibilidad de una reforma *profunda* de la Política Agrícola Común (PAC).

Los progresos políticos y económicos alcanzados en el Cono Sur han sido evaluados como un factor clave para avanzar hacia niveles superiores de cooperación con la UE. No obstante, la escasa asignación de recursos otorgados en el marco de la avanzada Cooperación Económica contrasta con el espectacular salto cualitativo que la cooperación de la UE pretende adoptar en sus relaciones con las emergentes economías del Cono Sur. En este sentido, el alcance limitado de los ATG firmados entre la UE y el Cono Sur emana de su tipificación como acuerdos de cooperación económica y comercial no preferencial, sin que en ningún caso la UE se haya mostrado dispuesta a incluir facilidades en condiciones similares a los acuerdos celebrados por la UE con otros países y regiones en vías de desarrollo. De ello se deduce que los ATG responden parcialmente a las expectativas que las democracias latinoamericanas habían alentado en relación a una cooperación europea preferencial.

En cuanto a las iniciativas de diálogo político interregional, las que surgieron últimamente presentan mejores perspectivas que otros intentos encarados en el pasado, entre otras razones porque, América Latina en general y el Cono Sur en particular, han entrado en una etapa de estabilidad institucional y económica. En este sentido, los resultados alcanzados en el marco de los diálogos UE-Grupo de Río, aunque discretos, permiten vislumbrar el comienzo de una nueva etapa, caracterizada por una mayor atención de ambas regiones hacia los asuntos de interés común y una vocación de diálogo constructivo nunca observada antes. La vía política se perfila, a su vez, como un mecanismo idóneo para dirimir los conflictos comerciales entre ambas regiones y ampliar la agenda a nuevas áreas de interés mutuo.

Pero si las expectativas en torno al diálogo UE-Grupo de Río son alentadoras, el panorama que se abrió para las relaciones UE-Cono Sur a partir de la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es aún mucho más promisorio. La fórmula de entendimiento es muy simple: el MERCOSUR crece a pasos agigantados y la UE quiere participar de ese crecimiento. De ahí que la UE haya dado prioridad a una subregión con la que cuarenta años atrás mantenía excelentes vínculos económicos en armonía con sus estructuras productivas. No es el momento de juzgar aquí y ahora las causas del alejamiento mutuo, pero sí es oportuno exaltar el nuevo enfoque con que, tanto a uno y otro lado del Atlántico, se están redescubriendo dos regiones que nunca tendrían que haberse alejado la una de la otra. Lo interesante de esta nueva etapa es la seriedad y el respeto con que se enfocan las políticas exteriores de cada lado. El camino va a ser largo y las negociaciones se entorpecerán una y otra vez, pero a medio y largo plazo la mejor alternativa para la UE y el MERCOSUR es unirse y fomentar una integración que no margine a ningún sector.

Para finalizar, es preciso dejar bien sentado que el optimismo que envuelve a las relaciones UE-Cono Sur no debe distraer la atención sobre los retos a los que las dos uniones aduaneras deben enfrentarse para hacer posible una asociación interregional. Los europeos, por su parte, tienen ante sí un desafío nada fácil de sortear: la resistencia del temperamental sector agropecuario europeo, que en todo momento va a constituir un factor de presión en todo lo relativo al desmantelamiento del proteccionismo agropecuario. Asimismo, deberán prepararse para competir en igualdad de condiciones con los mercados emergentes, como el brasileño y, en menor escala, el argentino.

Los países del MERCOSUR deberán limar asperezas e intereses mezquinos para dar el paso más importante del proceso integrador: la constitución del mercado común. Para ello deberán apelar a la negociación constructiva y buscar una coordinación más efectiva en materia de conducción económica, que evite disparidades y medidas unilaterales que pueden entorpecer la integración. En la perspectiva de una asociación con la UE, los beneficios más significativos para el MERCOSUR son los derivados de una verdadera liberalización comercial de los productos agrícolas de la UE. No obstante, para el mejor aprovechamiento de esas facilidades, los productores agropecuarios del MERCOSUR deberán adaptar las estructuras productivas y comerciales con capacidad de generar una oferta exportadora de óptima calidad y diversificada en función de las exigencias de un mercado como el europeo.

Notas

1. Se trata de un programa de desregulación y liberalización que se configura a partir del programa del Libro Blanco, de junio de 1985, sobre la obtención del un mercado interior previsto para finales de 1992. El Libro Blanco adquirió carácter jurídico vinculante con su adopción en el marco del Acta Única Europea (AUE) de julio de 1987, que supuso la primera revisión del Tratado de Roma de 1957 e introdujo una serie de reformas institucionales, y estableció las bases jurídicas para el programa del NUE.
2. El crecimiento y diversificación de las exportaciones del Cono Sur hacia el mercado comunitario se ha visto seriamente afectado por la proliferación de medidas arancelarias y para-arancelarias, instituidas en el marco de la política comercial de la UE con el propósito de resguardar a los productos de los Estados miembros de la UE de la competencia exterior y favorecer el ingreso de productos provenientes de determinados países extracomunitarios. El establecimiento de cuotas, contingentes, precios de referencia y aranceles escalonados no ha hecho más que obstaculizar el intercambio comercial entre la UE y los países del Cono Sur.

3. El comercio UE-Brasil se ha resentido por las fluctuaciones de los precios internacionales y por la instrumentación de políticas intervencionistas y proteccionistas que, tanto de uno como de otro lado, se han adoptado en favor de sus respectivos mercados. Brasil ha sido uno de los países que con mayor empeño ha defendido este tipo de políticas, destacándose entre otras la legislación sobre “similar nacional”, que establecía el derecho de las autoridades brasileñas a frenar las importaciones que pudieran afectar alguna industria nacional, y “reserva de mercado”, por la que se prohibía la compra en el exterior de productos que tuvieran un equivalente brasileño (uno de los sectores al que mayor grado de protección se ha concedido en Brasil es el de la informática). No obstante, por primera vez en la década actual se ha observado una tendencia a reducir el proteccionismo, que es a su vez incomparablemente menos pernicioso que el practicado por la UE.
4. Chile ha logrado un éxito importante en lo económico, que se ha traducido en un incremento sostenido de las exportaciones a partir de 1985 y en una diversificación de productos y mercados. Estos avances se enmarcan en una política comercial exterior neutral, caracterizada por la ausencia de barreras comerciales, aranceles bajos y parejos, y políticas cambiarias estables. El comportamiento favorable de los flujos de exportaciones ha sido un factor determinante del continuo superávit en la balanza comercial. Los principales destinos de las exportaciones chilenas son la UE, Asia-Pacífico, América Latina, EEUU y Japón. Los altos niveles técnicos alcanzados en la producción y el competitivo sector empresarial chileno han sido decisivos para asegurar el acceso de los productos chilenos en mercados fuertemente protegidos. La oferta exportadora chilena se diversifica cada vez más y aumenta en calidad y cantidad. En la actualidad, este país exporta más de 2.300 productos que en su mayoría corresponden a cuatro grandes sectores: químico-minero, agrícola, forestal y pesquero.
5. Desde que la UE inició su cooperación con los países de América Latina se han concluido tres generaciones de acuerdos no preferenciales cuyos contenidos no han ido evolucionando con el transcurso del tiempo: los de primera generación o puramente comerciales nacidos en Argentina en 1971; los de segunda generación inaugurados con México en 1975 con el fin de concretar proyectos de cooperación susceptibles de aumentar los intercambios comerciales entre las partes, y los de tercera generación o cooperación avanzada, inaugurados con Argentina en abril de 1990.
6. La cooperación industrial de la UE con los países del cono Sur ha sido reformulada recientemente con la implementación de tres instrumentos avanzados: European Community Investment Partners (ECIP), que se establecía en 1989 con el propósito de promover las inversiones mediante la creación de empresas conjuntas, y con la participación de capital europeo y de los PVD; Business co-operation Network (BC-Net), que es un banco de datos *on-line* que funciona desde 1989 con el fin de proporcionar información relativa a oportunidades para la creación de empresas mixtas y sobre programas que incluyen la colaboración tecnológica de empresas europeas, y AL-INVEST (Programa Marco de Cooperación Industrial y Promoción de Inversiones) que permite establecer comunicaciones entre las redes de comunicadores económicos de ambas regiones (cámaras de comercio, federaciones industriales y organismos de promoción).

7. Dos son los programas instrumentados por la UE para el conjunto de los PVD en los que participan los países del Cono Sur: 1) el Programa de Ciencia y Tecnología al Servicio del Desarrollo (CTD 3) cuyo objetivo es contribuir a mejorar la capacidad de investigación de los PVD, reducir las disparidades Norte-Sur, en materia de ciencia y tecnología, impulsar el intercambio de científicos y facilitar la incorporación de este componente en las ciencias de Cooperación al Desarrollo. Las prioridades de este programa se vinculan al problema nutricional y de salud, la degradación medioambiental y la pérdida de biodiversidad en países tropicales y subtropicales. en el período 1990-1994 la UE asignó 110 millones ECU para la ejecución del CDT3 en los PVD, destinándose a América Latina el 40% de estos recursos. Brasil es el país latinoamericano más beneficiado con este programa con asuntos referidos a la salud, agricultura tropical y medio ambiente; y el segundo en importancia entre los PVD (después de China) con el que la UE tiene relaciones científico tecnológicas. 2) El Programa de Cooperación Científico Internacional (CCI) iniciado en 1984 con el propósito de incentivar los vínculos entre los científicos de América Latina, el Mediterráneo y Europa mediante el estímulo de acciones conjuntas entre los centros de investigación de las regiones implicadas sobre temas concretos (en 1993, la UE destinó 16,6 millones ECU a este programa). sobre la base de que este programa está dirigido fundamentalmente a los países con mayor capacidad científica y mayor potencial en infraestructura y recursos humanos, los países del Cono Sur se encuentran entre los principales beneficiarios del programa dado su elevado desarrollo tecnológico en comparación con otros PVD de América Latina.
8. La cooperación en materia de lucha contra la droga entre la UE y los países del Cono Sur forma parte de la cooperación bilateral dentro de los ATG y, en los casos de Argentina y Chile, además, mediante la participación en el Programa de Acciones de Cooperación Norte-Sur en el campo de la lucha contra las drogas y los estupefacientes creado en 1987 para financiar proyectos de desarrollo alternativo en zonas de producción ilícita, así como los campos de prevención, epidemiología, tratamiento y rehabilitación. La UE ha destinado a América Latina 11,58 millones ECU dentro del Programa Norte-Sur en el período 1987-1993, de los cuales Argentina ha recibido 830.000 ECU y Chile 1,07 millones ECU. En 1993, la UE destinó al Programa con América Latina casi 5 millones ECU para la financiación de proyectos en América del Sur y 2 en América Central. Si bien los principales beneficiarios del programa son los países andinos, en 1993 se incluyó también un proyecto sobre formación de trabajadores de la salud en el Cono Sur. Por otro lado, el problema de la droga ha propiciado una mayor colaboración entre los Estados miembros de la UE, las ONG que trabajan en este campo y los países del Cono Sur. Al respecto, merece destacarse la financiación por parte de Alemania de proyectos bilaterales de lucha contra la droga con países latinoamericanos, entre ellos Brasil, Uruguay, por un total de 10,5 millones de dólares entre 1992 y 1994; y la asignación de 300.000 dólares que Gran Bretaña ha destinado a la formación de oficiales aduaneros en el período 1991-1993.
9. Este tipo de cooperación cobró renovado impulso con la aparición de las Orientaciones de 1990, que específicamente la declaró como área prioritaria de la cooperación biregional. Del mismo modo, la cooperación medioambiental constituye un tema prioritario de la agenda del

diálogo birregional UE-Grupo de Río. En cuanto a la financiación de proyectos de cooperación en este área, la UE dispone de dos líneas presupuestarias, de las cuales una se destina al entorno general (aproximadamente 6 millones ECU) y la otra a la conservación de los bosques tropicales (22 millones ECU). La cooperación medioambiental europea hacia el Cono Sur se ha concentrado en un programa piloto para la conservación de las selvas tropicales de Brasil que cuenta con un 80% de financiación europea a cargo de la línea presupuestaria dedicada a la conservación de bosques tropicales. Este programa ha sido complementado por una importante colaboración europea en proyectos encarados por Brasil a partir de 1989 en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica. Con respecto al resto de los países del Cono Sur, en los ATG se atribuye especial importancia a las acciones de cooperación relativas a temas medioambientales. En el caso de Paraguay, la preocupación europea por la degradación medioambiental que afecta a importantes regiones de este país ha generado una rápida movilización de recursos humanos y financieros, inclusive antes de la entrada en vigor del ATG bilateral.

10. Las exportaciones de productos de pesca de los países del Cono Sur hacia la UE son los más importantes de Latinoamérica, especialmente las de Argentina y Chile. Tomando como dato el alto consumo de estos productos en diversos países europeos, por un lado, y el alto potencial pesquero que ofrecen los países del Cono Sur en rubros de importante demanda de la UE como calamar, granadero, langostino y merluza, por el otro, el sector de la pesca puede convertirse en poco tiempo en uno de los más atractivos para el fomento de las relaciones comerciales interregionales. La UE ha manifestado también su deseo de concluir acuerdos de pesca con Chile y Uruguay, aunque ninguno de los dos países se ha mostrado particularmente interesado en las propuestas de la UE. En el caso de Uruguay, ello se ha debido a que este tipo de productos ha tenido acceso a otros mercados no menos importantes que el europeo como el estadounidense y el japonés. Respecto a Chile, la UE ha manifestado recientemente su intención de alcanzar con ese país un acuerdo de pesca y obtener facilidades portuarias para desembarcar, procesar y despachar a terceros países los productos de pesca de los barcos que operan en alta mar frente a las costas chilenas. No obstante, la existencia de intereses contrapuestos ha impedido por el momento la negociación de un acuerdo de pesca bilateral (tanto Chile como Uruguay son importantes exportadores de pescados, moluscos y crustáceos).
11. Los países del MERCOSUR protagonizaron todas las iniciativas de diálogo entre la UE y Latinoamérica. El precedente más importante en este sentido tuvo lugar en 1971 entre la UE y el Grupo de representantes Latinoamericanos ante la UE (GRULA); este foro de diálogo -que había sido instaurado deliberadamente para estrechar los vínculos birregionales- se interrumpió, sin embargo en 1979 por la falta de interés de la UE hacia los problemas planteados por los gobiernos latinoamericanos en relación a los contenciosos comerciales. En 1981 se institucionalizó lo que los países latinoamericanos denominaron "diálogo renovado" con la UE, creado para discutir cuestiones bilaterales, tales como la evolución de los intercambios comerciales y las incidencias exteriores de la altamente proteccionista PAC. Este mecanismo de diálogo se interrumpió cuando se produjo el conflicto de las Malvinas, en 1982.

12. El Grupo de Río surgió en 1986 de la fusión de los países que integraron el Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). La "Declaración de Río" creó el "Mecanismo Permanente de Consulta y Concentración Política" denominado Grupo de los Ocho o Grupo de Río. Los objetivos principales de esta organización son la ampliación y sistematización de la cooperación política entre sus miembros, la concertación de posiciones comunes en cuestiones internacionales y promover el fortalecimiento de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración. Al incorporarse en 1990 Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay, el Grupo de Río quedó representado por todos los países de Sudamérica y México. A su vez, el Grupo se fortaleció a partir de la incorporación, en calidad de observadores y de forma rotativa, de un país centroamericano que representa al Istmo y de país que ejerce la presencia de la Comunidad del Caribe (CORICOM).
13. Actualmente, se están llevando a cabo negociaciones para la conclusión de un acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Chile, manteniendo excepciones que rondan el 10% de los bienes, para finalmente alcanzar una liberalización total en el 2005. La oposición más cerrada a la firma del acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR es ejercida por la rama más conservadora del sector agropecuario chileno. La formación de una unión aduanera entre el MERCOSUR y Chile, como lo deseaban los países del MERCOSUR, ha sido descartada por Chile ya que ese país tiene un arancel único del 11% frente a la escala del 0% al 20% que actualmente rige en el MERCOSUR. En cualquier caso, lo que está claro es que Chile no está dispuesto a resignar la posición privilegiada que goza en los mercados internacionales a partir de su bajo arancel único. En consecuencia, todo indica que la política comercial chilena no persigue la integración sino la conclusión de acuerdos de libre comercio en el marco del TLC, el MERCOSUR y con la UE.
14. En la reunión del III Consejo del MERCOSUR, que se celebró en Las Leñas (Argentina) en junio de 1992, se acordó una agenda de medidas tendente a asegurar la gradual transición a un mercado único, estableciendo un calendario para la coordinación de políticas macroeconómicas, sectoriales e institucionales de los países miembros (los plazos para la ejecución de estas medidas no podrían exceder de tres meses y habrían de cumplirse antes de 1995).
15. En el documento conocido como "Acta de Buenos Aires" se establece un AEC de entre el 0% y el 20 % para la mayoría de los productos. No obstante se acordó que los bienes de capital, el sector informático y un total de 300 productos por país queden excluidos del AEC y deberán ser gradualmente eliminados antes del 2001.
16. En efecto, el 1 de enero de 1995 entra en vigor una zona de libre comercio para el 82 % de los productos y una unión aduanera para el 85% de los productos. La liberalización, aunque importante, no es total, habiéndose acordado una lista temporal de excepciones para 950 productos de Uruguay, 427 de Paraguay, 221 de Argentina y 30 de Brasil. El desmantelamiento de estas medidas deberá realizarse linealmente en un período de cuatro años en los casos de Argentina y Brasil, y un año más tarde en los casos de Paraguay y Uruguay.
17. En armonía con lo establecido sobre el AEC en la cumbre de Buenos Aires de agosto de 1994, en Ouro Preto se reafirmó la aplicación de una escala del 0% al 20% que deberá culminar con

su fijación en un promedio del 14% en el año 2001 para los casos de Argentina y Brasil, y en el año 2005 para Paraguay y Uruguay.

18. La buena marcha del MERCOSUR se vio quebrantada cuando, inesperadamente, en junio de 1995, surgió un conflicto entre Brasil y Argentina a raíz de medidas anunciadas por Brasil en relación al comercio automotor fuera de lo acordado en el marco del MERCOSUR (oportunamente se había estipulado que dos productos, los vehículos y el azúcar, serían objeto de negociaciones al margen del AEC). La medida establecía la imposición de cupos a la importación de autos con el objeto de poder tomar medidas de estímulo a su demanda interna sin que ello implique un aumento de sus importaciones. Al mismo tiempo, Brasil dispuso un régimen de promoción en el sector automotor que estimula a la inversión extranjera, dándole posibilidades de competir en el mercado local (se establecieron además reducciones arancelarias para la importación de autopartes). La enérgica protesta del Gobierno argentino dio lugar al inicio de negociaciones bilaterales en las que Brasil finalmente aceptó retirar el proyecto de establecer cupos, al menos en ese año. Precisamente, en estos días, Argentina y Brasil están por firmar un acuerdo alcanzado en diciembre último en la cumbre de Punta del Este por el que se establece un nuevo régimen automotor para facilitar el intercambio de vehículos en la subregión.
19. El conflicto automotriz da la pauta de que los programas económicos aplicados en Argentina y Brasil atraviesan distintas etapas. En el caso de Argentina se ha observado después de varios años de crecimiento sostenido de la economía, el país ha entrado en un período recesivo que se ha traducido en una reducción del consumo, altos niveles de desocupación (18,6 %) y desmantelamiento industrial y comercial. En cambio Brasil se encuentra, después de haber logrado reducir drásticamente la inflación, en una etapa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB), aumento del consumo y un espectacular incremento de las importaciones. Esto último provocó un déficit de 800 millones de dólares en el primer semestre de 1995. De ahí que el gobierno brasileño, preocupado por equilibrar la balanza comercial, introdujo la limitación de importación de automóviles desde Argentina como una medida para contrarrestar el déficit. En cambio, la prioridad del Gobierno argentino en este momento es promover la creación de empleo y la promoción de exportaciones, especialmente en el MERCOSUR.
20. a) Sanidad animal comprende un programa relativo a fiebre aftosa y un programa de residuos. Las acciones realizadas en el marco de estos programas corresponden a formación de cuadros superiores y asistentes (visitas a Europa, aprendizaje de técnicas de laboratorio, posterior difusión en los países de origen); seminarios de difusión destinados a los productores por medio de ferias agrícolas; asistencia técnica directa; estudios de investigación; equipos de laboratorio, de campo, informáticos y de difusión. b) Sanidad vegetal, que abarca dos programas, uno de lucha contra el cancro y otro de lucha contra la mosca de la fruta con acciones similares a las de la sanidad animal.