

EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA
CONSTRUCCIÓN DE UNA ASOCIACIÓN
INTERREGIONAL*

Antonio Martínez Puñal**

I. INTRODUCCIÓN. EL ABANDONO DE AMÉRICA LATINA

El estudio de las relaciones entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (U.E.) requiere, en un primer momento, llevar a cabo su contextualización en el marco de las relaciones de esta última con los países y organizaciones regionales y subregionales de América Latina.

Teniendo en cuenta que nuestro objeto de estudio son las relaciones Mercosur-Unión Europea, procuraremos ser breves en cuanto al examen del contexto de las relaciones euro-latino-americanas, recordando que algunos especialistas ya se dedicaron de forma bastante exhaustiva al estudio de este tema¹.

Se ha hablado hasta inicios de los años noventa, en el marco de las relaciones entre Europa y la América Latina, de un "olvido" o "abandono" de la segunda en la agenda de prioridades de la entonces Comunidad Eco-

* Ponencia presentada en el XVI Congreso Ordinario-XII Congreso Argentino de Derecho Internacional "Dr. José Amadeo Conte-Grand", Asociación Argentina de Derecho Internacional., San Juan, 20, 21 y 22 de Septiembre del 2001.

** Miembro correspondiente de la AADI. Prof. de Derecho Internacional Público en la Univ. de Santiago de Compostela - España, Prof. Honorario de la Universidad de San Marcos (Lima).

nómica Europea. América Latina retomarí­a efectivamente interés para la Comunidad Europea en la década de los noventa, debido a transformaciones habidas en la región latinoamericana, tales como la mejoría de las condiciones económicas de los países latino-americanos, la redemocratización y la sustitución de una política de confrontación por una política de cooperación transubstanciada en el fortalecimiento de los procesos de integración existentes o en la creación de otros como el Mercado Común del Sur. Esas transformaciones sucedidas en la región latino-americana están sin duda bajo la influencia de los cambios ocurridos a finales de la década de 1980 e inicio de la década de 1990, con la caída del muro de Berlín y la consecuente unificación de las dos Alemanias y con la unipolaridad del mundo en términos ideológicos, después del desmantelamiento de la Unión Soviética y del socialismo real, todo lo cual conduciría a la correspondiente afirmación monocrorde del capitalismo a escala cuasi-universal.

Las razones para el largo período de "abandono" de la América Latina por la Comunidad Económica Europea tuvieron mucho que ver, según García Menéndez², con la recesión de los países europeos comunitarios en los años 1970, los cuales estuvieron marcados por la descomposición del sistema monetario internacional y por la crisis económica mundial, con efectos mayores en Europa que en otras economías industrializadas.

Señala, asimismo, este autor otros motivos que, a su juicio, impedirían que las relaciones económicas de todo tipo con la América Latina fuesen prioritarias para la Comunidad Europea. Tales motivos serían: a) el Convenio de Lomé y el Sistema Generalizado de Preferencias ("o trato privilegiado ós partícipes do convenio de Lomé e ó esquema restrictivo do Sistema Xeneralizado de Preferencias da CEE"³); b) La política económica practi-

(1) ALDECOA LUZARRAGA, F.. "El acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina", Revista de Instituciones Europeas, Vol. 22, Nº. 3, Septiembre-Diciembre, 1995, pp. 761-792.

(2) GARCÍA MENÉNDEZ, J. R.. "Relacións Económicas Eurolatinoamericanas: Da Ampliación Meridional á Unión Europea", Revista Galega de Economía, Vol. 2, Nº. 2, Santiago de Compostela, 1993, pp. 9-42.

(3) Ibidem, p. 12. Destaca GARCÍA MENÉNDEZ que "por unha parte, os beneficios dos ACP diante de dunha apertura dos mercados comunitarios ós productos básicos de

cada por la Comunidad ("con respecto ó ámbito comercial, tralos EE.UU., a CEE ocupou o segundo lugar de comprador e proveedor externo de América Latina. Sen embargo, como xa fixemos notar, a importancia relativa do comercio foi decaendo gravemente nas últimas décadas, especialmente naqueles sectores productivos con futuro na Comunidade"⁴); y c) El endeudamiento de los países latino-americanos con lo que supone de restricción a una mayor aproximación CEE-América Latina en el ámbito financiero y tecnológico⁵.

La crisis económica de la década de 1980 fue asimismo uno de los factores de separación entre la Comunidad Europea y los Países Latino-americanos, constituyendo un importante elemento limitador de las relaciones entre ambas regiones. La alternativa europea para superar esa crisis, como se sabe, fue la de adoptar una serie de medidas de carácter proteccionista, con el objetivo de paliar la precaria situación económica en la que se encontraban los Estados miembros. Estas políticas proteccionistas perjudicaban a los países latino-americanos, dada su estrecha relación con la agricultura. En concreto, una de las políticas más proteccionistas fue la Política Agraria Común (PAC), que estableció un sistema de precios y de intervenciones, cuya finalidad era garantizar la distribución de los productos agrícolas comunitarios en el mercado europeo y en el mundial. La puesta en marcha de la PAC obstaculizó la entrada en el Mercado Común de los productos agrícolas latinoamericanos.

En efecto, conforme nos informa PÉREZ CHULIÁ: "Las medidas comunitarias de carácter proteccionista afectaron, en particular, al comercio con los terceros Estados. En concreto, una de las políticas más proteccio-

exportación representan o efecto prexudicial sobre un potencial de comercio latinoamericano que non pode desviarse cara á Comunidade en idénticas condicións de competitividade. Mesmo o apoio da CEE ós países da ACP fornecendo tecnoloxía intermedia, financiamento e perfeccionamento dos canais de comercialización son factores que, a medio prazo, contribúen a unha competencia coas manufacturas de exportación de América Latina en produtos de calidade e deseño equiparables".

(4) Ibidem, p. 12. "Os principais problemas para as exportacións latinoamericanas cara á CEE derivase do tipo de política económica practicada na Comunidade".

(5) Ibidem, pp. 12-13.

nistas fue la Política Agraria Común (PAC), que estableció un sistema de precios y de intervenciones, cuya finalidad era garantizar la distribución de los productos agrícolas comunitarios en el mercado europeo y en el mundial. La puesta en marcha de la PAC obstaculizó la entrada en el Mercado Común de los productos agrícolas latinoamericanos⁶.

No está de más recordar que la Comunidad Económica Europea, en el momento en que pone a América Latina en un último plano, priorizaba sus relaciones con los llamados Países Africa, Caribe, Pacífico (ACP), concediéndoles un tratamiento preferencial.

Otro factor que propició una mayor separación entre ambas regiones lo constituyó la Guerra de las Malvinas, con el posicionamiento favorable de los países de la Comunidad Europea a favor del Reino Unido. En concreto, el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, con base en las proposiciones realizadas por la Comisión el 9 de abril de 1982, adoptó medidas de embargo contra la Argentina, que influyeron en las orientaciones políticas establecidas en materia de cooperación política. Con base en el "Reglamento del Consejo de 18 de mayo de 1982", estas medidas de embargo, que en principio debían ser aplicadas durante una semana, posteriormente fueron prolongadas durante un período de tiempo indeterminado. Poco después, la CEE decidiría sancionar a la Argentina, boicoteando todos los productos de origen argentino.

II. LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA AMÉRICA LATINA: DEL INMOVILISMO AL DINAMISMO DE LOS AÑOS 1990.

A pesar del "olvido" que hemos apuntado, decir que la América Latina está irremediabilmente vinculada a Europa no representa ninguna novedad. Los lazos históricos, culturales y lingüísticos son factores de aproximación, que conforman la historia y la identidad latino-americana, estando frecuen-

(6) PÉREZ CHULIÁ, B. "Las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo en América Latina", Revista Comunidad Europea Aranzadi, N°. 2, febrero, 1998, p. 42.

temente presentes tanto en los discursos políticos como en toda una serie de acuerdos, tal como ocurre, por ejemplo, en el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercosur y sus Estados Parte, de 15 de diciembre de 1995.

LOPES PORTO⁷ en la introducción de la obra *O Mercosul e a União Europeia* recuerda los tiempos difíciles de la economía latino-americana, subrayando la importancia que para la América Latina tuvo la adhesión de Portugal y de España a la Comunidad Europea: "Apesar de em meados dos anos 80 se sentirem ainda as dificuldades económicas referidas não pode deixar de estranhar-se aliás que só com a entrada de Portugal e da Espanha, a Comunidade Europeia tenha começado a dedicar uma muito maior atenção à cooperação com a América Latina: com um empenhamento que ficou expressado no próprio Tratado de adesão dos dois países, afirmando-se, 'por ocasião da adesão de Espanha e de Portugal', a 'vontade de ampliar e reforçar as relações económicas e de cooperação da Comunidade' com os países da América Latina"⁸.

La adhesión de Portugal y de España a la Comunidad Europea significó, en efecto, un refuerzo de la presencia latinoamericana en las prioridades comunitarias. En 1986, a sugerencia española, el Consejo de Ministros de La Haya encargó a la Comisión la elaboración de una propuesta sobre las relaciones de la Comunidad Europea con la América Latina, apareciendo ese mismo año el "documento Cheysson".

En la década de 1990, se produciría un salto cualitativo en las relaciones entre la Unión Europea y la América Latina, por lo que respecta a las negociaciones comerciales y económicas, habida cuenta de que antes las negociaciones con la Comunidad Económica Europea eran hechas país a país, y la América Latina, casi que olvidada, ostentaba un estatuto no prioritario en la agenda comunitaria.

Las relaciones basadas en la concertación política, de la cual resultaba exponente el papel de interlocutora de la Unión Europea -con la presencia

(7) LOPES PORTO, C.: *O Mercosul e a União Europeia*, Coimbra, 1994, pp. 9-15.

(8) *Ibidem*, p.10.

de Portugal y España, aún no miembros de la Comunidad- con los países centroamericanos en el Grupo Contadora, en el conocido como Proceso de San José, que se venía manifestando desde 1984, fueron pasando, a partir de 1990, al campo de la cooperación económica. Estábamos en ese momento ante un mundo en plena transformación, aún recuperándose de la resaca causada por la nueva (re)organización del mundo. En ese ambiente, con base en el Tratado de la Unión Europea de 1992, nos encontramos con una Unión Europea que comienza a revelarse como un "actor internacional singular" y un naciente Mercosur, creado por el Tratado de Asunción de marzo de 1991, como una propuesta de integración, según los esquemas de esa nueva época, por el fortalecimiento de las organizaciones regionales⁹.

Las relaciones de cooperación europea con los países latino-americanos pasaron a estar previstas en un programa destinado a los países no asociados al Convenio de Lomé e incluidas en una especie de "programa paraguas" que abarcaba países de Asia y de América Latina (los países en vías de desarrollo más la América Latina –PVD/ALA). Este programa agrupaba varios tipos de cooperación: para el desarrollo, cooperación económica y cooperación humanitaria.

Sobre esa política de cooperación de la Unión Europea escribe SOBRIÑO HEREDIA: "La política de cooperación entre la Comunidad y los países en desarrollo de América Latina es efectuada a través, igualmente, de acciones unilaterales de carácter horizontal (por ejemplo, el Reglamento CEE núm. 442/81) y de acuerdos bilaterales que, primeramente, tuvieron un alcance modesto del tipo de los denominados acuerdos de primera generación de carácter no preferencial en los años sesenta y setenta (donde la ayuda humanitaria era el único componente de la cooperación al desarrollo); más tarde, a partir de mediados de los años setenta, un objetivo más ambicioso, es el caso de los acuerdos de segunda generación (de alcance comercial y económico, donde se contenían ciertas preferencias comercia-

(9) MARTÍNEZ PUÑAL, A.: "El Mercado Común del Sur (MERCOSUR): antecedentes y alcance del Tratado de Asunción", MERCOSUR: nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración (J. Pueyo Losa y E. J. Rey Caro, coords.), Buenos Aires, 2000, pp. 15-74.

les), y, finalmente, desde los años noventa, un alcance más amplio, como es el caso de los acuerdos de tercera generación o acuerdos marcos de cooperación, sustentados en el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos, ampliando los sectores cubiertos por la cooperación al desarrollo. Por otra parte, la CE ha desarrollado un diálogo político y económico con varias áreas subregionales de este Continente; en algunos casos se ha institucionalizado esta cooperación, como es lo ocurrido con el Pacto Andino (o Comunidad Andina desde el Protocolo de Trujillo de marzo de 1996) y, sobre todo, con el Mercosur, con el que se ha firmado un acuerdo marco interregional de cooperación, con la pretensión de preparar de forma gradual y realista la asociación de carácter político y económico entre las dos regiones¹⁰.

A partir de la década de 1990, después de los Acuerdos de primera generación (años sesenta y setenta: acuerdos de estructura bilateral convencional sobre cooperación y asistencia pacífica) y de los Acuerdos de segunda generación (década de 1980: acuerdos bilaterales de naturaleza comercial y cooperativa), aparecieron los acuerdos de tercera generación que representan un salto cualitativo en cuanto a sus contenidos y objetivos.

ALDECOA LUZARRAGA nos recuerda que en los años 1990 se firman los acuerdos de tercera generación, caracterizados por la ampliación de los ámbitos materiales así como por el incremento notable del comercio, de la inversión europea y la ampliación sin precedentes de la cooperación para el desarrollo¹¹.

DEL ARENAL MOYÚA entiende que el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur, al cual ya hemos hecho referencia, no pertenece al grupo de los acuerdos de tercera generación sino que sería de cuarta generación.. Este autor traza la diferencia entre los acuerdos de tercera y de cuarta generación: la base de los acuer-

(10) SOBRINO HEREDIA, J. M.. "La Unión Europea y el Desarrollo; Aspectos recientes", *El desarrollo y la cooperación internacional* (F. Mariño Menéndez & C. R. Fernández Liesa eds.), Madrid, 1997, pp. 115-116

(11) ALDECOA LUZARRAGA: op. cit., pp. 767-768.

dos de tercera generación se encontraría en las "Nuevas Orientaciones para la Cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90", aprobadas por el Consejo en Diciembre de 1990, que "trata de responder al nuevo escenario internacional y a los nuevos retos de la democracia, el desarrollo y la globalización. La cooperación se ordena en base a dos ejes, que son la ayuda al desarrollo de los países menos desarrollados y la cooperación económica y comercial con los países más avanzados"¹². Sus principales características serían: a) la fundamentación democrática de la cooperación con la inclusión de la cláusula democrática, que significa un compromiso común institucionalizado, suponiendo incumplimiento el derecho de la Unión Europea a suspender sus programas de cooperación; b) la incorporación de la cláusula evolutiva, que permite a ambas partes, de común acuerdo, ampliar e completar todos los niveles y campos de cooperación establecidos en el acuerdo; c) la cooperación avanzada, como la más importante innovación de los acuerdos de tercera generación; d) la diversificación de los ámbitos e instrumentos de cooperación.

A partir de 1994 se abriría una nueva etapa en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina con la aparición, después de importantes cambios en ésta, de los acuerdos de cuarta generación, sólo dos años después de los de tercera generación, de manera que, a la altura de 1997, existirían los siguientes acuerdos de cuarta generación: el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur, firmado el 15 de diciembre de 1995, el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y Chile, firmado el 21 de junio de 1996 y el Acuerdo Marco de Asociación entre la Unión Europea y México, firmado el 8 de diciembre de 1997¹³.

(12) ARENAL MOYÚA, C. del . "Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N°. 1, año 1997, p. 123.

(13) *Ibidem*, p. 129.

III. LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR: EL ACUERDO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE 1992

La búsqueda de nuevos socios económicos se volvió una constante obligatoria en los años 1990, dinamizados por la ideología del libre mercado y por la reestructuración de los Estados latino-americanos por medio de las llamadas reformas administrativas, económicas y constitucionales impuestas por las organizaciones financieras internacionales. Así, los Estados latinoamericanos, más específicamente los del Mercosur, pasaron por una cirugía jurídico-institucional que permitió abrir sus economías, sus mercados, dando una mayor seguridad jurídica al inversor en mercados otrora de riesgo.

De acuerdo con DROMI y MOLINA DEL POZO, la profundización de las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR se fundamenta en los "intereses de ambas partes". De ese modo, según esos autores, los intereses de la Unión Europea serían políticos y económicos. El interés político estribaría en "el interés por la consolidación de los sistemas democráticos, por compartir los valores comunes a ambos dos continentes y el deseo de lograr el establecimiento de una asociación interregional, como mecanismo de inserción en condiciones competitivas en la economía internacional". El interés económico encuentra su razón de ser en un criterio más cuantitativo: "En el plano económico, el Mercosur supone para Europa un importante socio económico por constituir un territorio que alcanza los 200 millones de habitantes, con un producto bruto interno superior a 600 mil millones de dólares. Dichas cifras colocan a esta región en el cuarto lugar en la lista de las potencias económicas mundiales"¹⁴.

Los intereses del Mercosur en el proceso de intensificación de las relaciones euro-mercosureñas también son políticos y económicos teniendo en cuenta "la voluntad de los cuatro países de esta zona en el ámbito de la liberalización de los intercambios comerciales con el objeto de convertirse

(14) DROMI, R. y MOLINA DEL POZO, C. Acuerdo Mercosur-Unión Europea, Buenos Aires, 1996, pp. 23-24.

en otro socio dentro de la escena política y económica mundial". Así, en el ámbito político los países del Mercosur pueden "obtener un apoyo político para afianzar la democratización, y un concreto marco referencial para la integración de sus economías, a través de la experiencia aportada por otra cooperación". Económicamente, la Unión Europea representaría para el Mercosur "un atractivo mercado para los productos del Mercosur, con fácil acceso, en principio, que además representa una fuente de capital, de moderna tecnología y de cooperación"¹⁵.

En términos económicos cuantitativos debemos subrayar que la Unión Europea exporta actualmente en torno a 22.000 millones de euros por año e importa de aquella región en torno a 18.400 millones de euros, con un 45% de componente agrícola

El punto alcanzado con el Acuerdo Marco de Cooperación de 1995 tiene un largo camino iniciado hace algunos años. El interés recíproco entre la Unión Europea y el Mercosur comenzaría a ser concretado, el 29 de abril de 1991, un mes después de la firma del Tratado de Asunción. En esa altura, los cancilleres de los países mercosureños se reunieron en Luxemburgo con el Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors y otras autoridades comunitarias, tales como los Comisarios de Agricultura y de las Relaciones con América Latina. En esa reunión se discutió la posibilidad de crear un acuerdo marco de cooperación entre ambas partes. De ese encuentro surge el Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Inter-Institucional, firmado el 20 de mayo de 1992, vinculando el Consejo del Mercosur y la Comisión Europea, el cual aproximaba a las dos organizaciones en el campo de la cooperación técnica¹⁶. El papel de ese Acuerdo es el de inaugurar un diálogo formal de los dos lados del Atlántico con el fin de compartir las experiencias de la integración europea mediante el intercambio de informaciones, la formación de personal, la asistencia técnica y el apoyo institucional.

(15) Ibid., p. 24.

(16) Con carácter general, en materia de acción exterior del MERCOSUR, de CIENFUEGOS MATEO, M., los dos siguientes artículos: "La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del Mercosur", Revista Electrónica de Estudios Internacionales, N°. 3, 2001, (disponible en Internet: <http://www.reei.org/reei.3/reei.3.htm>); "Las relaciones exteriores del Mercosur", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, N°. 54-55, 2001, pp. 139-164.

El objetivo principal del Acuerdo era el intercambio de la experiencia comunitaria europea en materia de integración regional con el naciente proceso de integración del Cono Sur. Las áreas de cooperación previstas por el Acuerdo abarcaban el intercambio de información, la formación de los recursos humanos, la asistencia técnica y el apoyo institucional. También se previó la creación de un Comité Conjunto de Consultas para fomentar el diálogo institucional.

Los cancilleres de los países del Mercosur y de los doce Estados miembros de la Unión Europea volvieron a reunirse, bajo los auspicios de la presidencia portuguesa, en la ciudad de Guimarães, en mayo de 1992, ocasión en la que hubo una reafirmación de la intención de ampliar las relaciones entre las dos regiones, bajo los principios de complementariedad y de subsidiariedad, los cuales regirán la cooperación euro-mercosureña desde entonces.

En mayo de 1993, las relaciones Unión Europea-Mercosur vuelven a ser tema de reunión ministerial en Copenhague, pero solamente en abril de 1994, con ocasión de la reunión en São Paulo, los cancilleres de los países del Mercosur y sus homólogos de la Unión Europea entendieron que había llegado la hora de iniciar las negociaciones para un acuerdo más amplio que pudiese contemplar intercambios recíprocos.

Así, durante la Reunión de Corfú, celebrada en Junio de 1994, la Comisión presentó al Consejo un documento proponiendo estrategias sobre las perspectivas de fortalecimiento de las relaciones con el Mercosur. Después de esto, vino la Declaración Conjunta Solemne que afirmaba el interés de ambas partes en una estrategia cuyo objetivo final sea una asociación política y económica interregional, incluyendo la liberación progresiva recíproca de todo comercio, teniendo en cuenta la sensibilidad de algunos productos y de acuerdo con las normas de la Organización Internacional de Comercio. En esa ocasión ya se formalizó la intención de establecer un acuerdo marco con vistas a una asociación interregional¹⁷.

(17) El proceso de negociación del "Acuerdo Marco" tuvo como base los siguientes documentos de la Unión Europea: a) Comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento

V. EL ACUERDO MARCO INTERREGIONAL DE COOPERACIÓN DE 1995: INICIO DE UNA NUEVA FASE EN LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR

El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación firmado en Madrid, el día 15 de diciembre de 1995¹⁸, entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y el Mercosur y sus Estados partes, representa en el nivel regional una rápida respuesta a la evolución del Mercosur como organización internacional y también "a la intensificación de sus relaciones económicas con la UE y se inserta en un nuevo contexto internacional caracterizado por una economía liberalizada y por los compromisos asumidos por ambos en el marco de la OMC"¹⁹. Este Acuerdo ofrece la especificidad de ser el marco jurídico entre dos uniones aduaneras que tanto por lo que respecta a ellas como tales como por lo que se refiere a los países que las conforman no son vecinos.

En el preámbulo del Acuerdo están expuestos los conceptos básicos que lo fundamentan. Son recordados, inicialmente, los profundos lazos históricos, culturales, políticos y económicos de los pueblos de ambas regiones,

Europeo: Para una intensificación de la política de la Unión Europea con respecto al Mercosur (19/11/94); b) Declaración Solemne conjunta entre el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, por una parte, y los Estados del Mercosur, por la otra (31/12/94); c) Recomendación de la Decisión al Consejo a través de la cual se autoriza a la Comisión a negociar un acuerdo-marco interregional de cooperación comercial y económica con el Mercosur (Bruselas, 4/4/95).

(18) Las fechas de ratificación fueron las siguientes: Argentina (9.10.1996), Finlandia (24.10.1996), Paraguay (27.11.1996), Dinamarca (18.12.1996), Suecia (30.1.1997), Brasil (18.2.1997), España (14.4.1997), Francia (14.4.1997), Portugal (25.7.1997), Alemania (2.9.1997), Austria (26.11.1997), Italia (2.2.1998), Reino Unido (4.2.1998), Luxemburgo (13.2.1998), Países Baixos (5.5.1998), Irlanda (26.6.1998), Bélgica (4.8.1998), Uruguay (14.1.1999) y Grecia (15.2.1999). El Acuerdo sería objeto de aplicación provisional en alguna de sus partes.

(19) IRELA. EL MERCOSUR: perspectivas de un bloque emergente, Dossier n. 61, Instituto de Relaciones Latinoamericanas, Agosto, 1997, pp. 37-47. Aparte de los vínculos económicos, recuerda este informe la existencia de una marcada interconexión cultural entre la UE y el MERCOSUR, reflejada en el hecho de que más de 10 millones de habitantes del Cono Sur poseen pasaporte europeo.

su plena adhesión a los "propósitos y principios y valores recogidos en la Carta de las Naciones Unidas, a los valores democráticos, al Estado de Derecho y al respeto de los Derechos Humanos". Se resalta la importancia que ambas partes "atribuyen a los principios y valores recogidos en la Declaración final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebradas en Río de Janeiro en junio de 1992, así como la Declaración final de la Cumbre social celebrada en la ciudad de Copenhague en marzo de 1995". Se afirma, asimismo, la convicción de que "los procesos de integración regional como instrumento de desarrollo económico y social que facilitan la inserción regional de sus economías y, en definitiva, promueven el acercamiento entre los pueblos y contribuyen a una mayor estabilidad internacional".

En el Acuerdo se identifica a los países de la Comunidad Europea como "Estados miembros", en cuanto los del Mercosur son identificados como Estados Partes. Eso ocurre porque la Comunidad Europea ya estaba tipificada como una comunidad asociativa, en la cual los Estados que la componen son considerados como sus miembros. Esa comunidad está reconocida como una entidad supraestatal, supranacional, que está por encima de las estructuras de los Estados que la integran y que tiene su propia organización supraestatal o supranacional con personalidad jurídica internacional. Ya en el Mercosur nos encontramos con la presencia de la intergubernamentalidad, de manera que los órganos competentes para dictar normas poseen una naturaleza intergubernamental. Por lo que respecta a este asunto, pensamos que en la medida que evolucione el Mercosur, en pro de una mayor seguridad jurídica, la supranacionalidad hará acto de presencia²⁰.

a) Estructura del Acuerdo

El Acuerdo se estructura en treinta y siete artículos, con nueve títulos a lo largo de su texto. El título I trata de los "Objetivos, principios y ámbito de aplicación", estando compuesto de tres artículos. En el Art. 1 se determina

(20) SOBRINO HEREDIA: "Algunas consideraciones en torno a las nociones de integración y de supranacionalidad", Anuario da Facultade de Dereito da Coruña, N.º 5, 2001. pp. 853-870.

como fundamento de la cooperación "el respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos fundamentales", siendo elemento esencial del Tratado. Ya en el Art. 2 del Acuerdo se establece como su objetivo "el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las Partes" y también la "preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional".

b) Naturaleza y Objetivos

Se trata de un acuerdo de cooperación, que coexiste con otros acuerdos bilaterales firmados entre la Comunidad Europea y los países del Mercosur. Es también un "Acuerdo de naturaleza transitoria y evolutiva, concebido como el primer paso hacia la génesis de una asociación interregional" de carácter político y económico.

En tal sentido, el Acuerdo Marco Interregional, además de definir los ámbitos de cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur, en cuanto bloques de países, tiene como objetivo "el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las Partes, y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional" (Art.2. 1). Para la consecución de dicho objetivo, el Acuerdo "abarca los ámbitos comercial, económico y de cooperación para la integración, así como otros campos de interés mutuo, con la finalidad de intensificar las relaciones entre las Partes y sus respectivas instituciones" (art. 2. 2).

c) El Mecanismo del Diálogo

El mecanismo escogido por el Acuerdo para alcanzar sus objetivos es el diálogo en las relaciones económicas, comerciales y políticas, explicitado en la Declaración Conjunta Anexa al Acuerdo.

El Acuerdo mismo no dedica mucho espacio al diálogo político, siendo en la Declaración Conjunta Anexa donde se recogen sus objetivos, tales como el apoyo a la integración regional y a la coordinación de las posiciones de las partes en los foros internacionales.

La articulación de la cooperación política será llevada a cabo mediante las reuniones de los Jefes de Estado y de las máximas autoridades de la Unión Europea, las reuniones de los Ministros, las reuniones de los altos

funcionarios y de los diplomáticos²¹. Posteriormente, dedicaremos un espacio a las reuniones entre el Mercosur y la Unión Europea donde veremos el grado de diálogo y los logros alcanzados.

d) Ámbitos de cooperación

El Acuerdo, en su Título II, arts. 4 a 9 respectivamente, se refiere al ámbito comercial y a sus objetivos, al diálogo económico y comercial, a la cooperación en materia de normas agroalimentarias e industriales y reconocimiento de la conformidad, a la cooperación en materia aduanera (art. 7), a la cooperación en materia de estadística y a la cooperación en materia de propiedad intelectual.

La cooperación económica es tratada en el Título III del Acuerdo, estableciendo sus objetivos y principios, la cooperación empresarial, el fomento de las inversiones, la cooperación energética, la cooperación en materia de transporte, la cooperación en materia de ciencia y tecnología, la cooperación en materia de telecomunicaciones y tecnologías de la información, y la cooperación en materia de protección del medio ambiente²².

Además de la cooperación económica y financiera el Acuerdo abarca otros sectores, revelando una intención de huir de lo estrictamente económico, agregando elementos más sociales y de orden en ciertos sectores como la formación y la educación, la comunicación, información y cultura, así

(21) CEBADA ROMERO, A. "La Articulación Jurídica de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR", Iberoamérica ante los procesos de integración (C. Díaz Barrado y C. Fernández Liesa, Coords.), Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 1999 p. 104. "A diferencia de los Acuerdos europeos de Asociación y de los Acuerdos de cooperación y asociación celebrados con los países del Este de Europa, el Acuerdo con el Mercosur no instituye una Asamblea Parlamentaria Conjunta. Ni siquiera se recoge entre los mecanismos de diálogo, la cooperación entre el Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria Conjunta del Mercosur. En ese punto se desoyó al Parlamento Europeo que había pedido expresamente que se institucionalizara el diálogo político interparlamentario. De todas formas, el carácter meramente enunciativo de la enumeración de los mecanismos de diálogo político tolera la celebración de reuniones entre el PE y la Asamblea Parlamentaria del Mercosur si las partes lo consideran conveniente".

(22) Arts. 10 a 17 respectivamente del Acuerdo.

como otras de cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico²³. De todos modos, debemos poner de manifiesto que en el caso de los elementos sociales contenidos en el Acuerdo, no se adelantan las formas en cómo se habrá de manifestar la ejecución de tal cooperación.

El Acuerdo se detiene, asimismo, en otros asuntos relativos al fortalecimiento de la integración, centrándose en los objetivos y ámbitos de aplicación al respecto; y en la cooperación interinstitucional, ocupándose, también, de sus objetivos y ámbitos²⁴.

Por su parte, en el art. 23, a nuestro modo de ver indebidamente dentro del Título VI, se recoge una cláusula evolutiva, en virtud de la cual, se contempla la ampliación del Acuerdo mediante el consentimiento mutuo de las Partes, así como la posibilidad de formular propuestas, en el momento de la aplicación, tendentes a "ampliar el ámbito de la cooperación mutua teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante su ejecución".

En el Título VII, "medios para la cooperación", el aptdo. 2 del art 24 señala que las partes "alientan al Banco Europeo de Inversiones a intensificar su acción en el Mercosur, de acuerdo con sus procedimientos y criterios de financiación", dejando abierta la duda respecto a la obligatoriedad jurídica en cuestión²⁵.

(23) Ver Arts. 20 a 22 del referido Acuerdo.

(24) Títulos IV (art. 18) y V (art. 19).

(25) De acuerdo con el IRELA: "La UE y sus Estados miembros son la principal fuente de cooperación del MERCOSUR, habiendo destinado entre 1990 y 1995 un total de 2.228 millones de dólares a sus cuatro países miembros, lo cual representa un 60% de los flujos totales que recibe el MERCOSUR. Si se incluyen los dos países asociados, Chile y Bolivia –país que recibió en este período más de la mitad del total dirigido al MERCOSUR–, la UE canaliza un 35,5% de su ayuda para América Latina a través del MERCOSUR. A nivel bilateral, Italia, Alemania y España son los principales donantes, mientras que Bolivia, seguido por Argentina, Chile y Brasil, fueron entre 1990 y 1995 los principales destinatarios de la ayuda". (IRELA. EL MERCOSUR: perspectivas de un bloque emergente, cit., p. 39).

Otro dato importante en el campo de la cooperación económica es que entre 1990 y 1996, el Mercosur, sin sus países asociados, recibió un 13,7% de los recursos canalizados a través de la Comisión Europea para la América Latina. "Entre 1990 y 1996, el MERCOSUR (sin sus países asociados) fue el receptor del 13,7% de los recursos canalizados a través de la

e) Esquema Institucional

El Título VIII se ocupa del Marco institucional. A nuestro juicio, este marco constituiría la parte más interesante del Acuerdo, si desde el inicio de la firma se le hubiera dotado de un mayor dinamismo. El Acuerdo, con el objetivo de ejecutar lo programado en él, crea una serie de órganos directivos: Consejo de Cooperación, Comisión Mixta y una Subcomisión Mixta²⁶.

El Consejo de Cooperación es el responsable de la supervisión de la andadura del Acuerdo, debiendo reunirse a nivel ministerial con carácter periódico y cada vez que las circunstancias lo exigieran. Este Consejo tiene una composición mixta, estando integrado por los miembros del Grupo Mercado Común. Su funcionamiento interno será determinado por Reglamento interno. No contiene el Acuerdo referencias al quórum ni a las mayorías, pareciendo que funcionará por acuerdo unánime, en virtud de una concepción de interorganización.

La presidencia del Consejo la ostentará alternativamente un representante de la Comunidad y un representante del Mercosur (Art. 26). Es la máxima autoridad operativa e directiva del Acuerdo Marco interregional.

La Comisión Mixta de Cooperación es el órgano auxiliar del Consejo que deberá planificar las acciones que concreten los objetivos previstos en el Acuerdo. Asiste técnicamente al Consejo de Cooperación. Está compuesta por miembros del Consejo de la Unión Europea y por representantes del Mercosur. También podrán ser convocadas, mediante consenso de las partes, reuniones extraordinarias, siendo convocadas. En cuanto a la presidencia de la Comisión Mixta, ésta será ejercida de forma alterna por un representante de cada Parte.

Comisión Europea hacia América Latina". "Los 424 millones de ECUS concedidos por la Comisión se dirigieron en un 45,5% a programas de medio ambiente –sobre todo al Programa Piloto de Bosques Tropicales en Brasil –, un 20,5% fue cooperación económica y un 13% ayuda humanitaria, mayoritariamente destinada a la cooperación con organizaciones no gubernamentales (ONG)" (Ibidem.).

(26) Órganos regulados en los arts. 25 a 29, respectivamente, del Acuerdo.

Esta Comisión se reunirá alternativamente en Bruselas y en uno de los Estados Partes del Mercosur, una vez por año, y con orden del día fijado de común acuerdo.

El Consejo de Cooperación determinará en su reglamento interno las modalidades de funcionamiento por la que habrá de regirse la Comisión Mixta

El importante papel atribuido a la Comisión Mixta que deberá ser la parte más dinámica de la estructura institucional, es realzado por los apartados 4 y 5 del art. 27 del Acuerdo. En tal sentido, el Consejo podrá delegar todas o parte de su competencias en la Comisión Mixta que asegurará la continuidad entre las reuniones del Consejo. Serán tareas particulares de ella:

"a) impulsar las relaciones comerciales de acuerdo con los objetivos que persigue el presente Acuerdo con arreglo a las disposiciones previstas en su título II;

b) intercambiar opiniones sobre toda cuestión de interés común relativa a la liberalización comercial y a la cooperación, incluidos los programas futuros de cooperación y los medios disponibles para su realización;

c) elevar propuestas al Consejo de Cooperación con vistas a impulsar la preparación de la liberalización comercial y la intensificación de la cooperación, teniendo en cuenta igualmente la necesaria coordinación de las acciones previstas; y

d) en general, elevar propuestas al Consejo de Cooperación que contribuyan a la realización del objetivo final de la Asociación Interregional UE-Mercosur".

La Comisión Mixta tiene particular competencia para impulsar los temas del intercambio comercial, y también puede crear subcomisiones y grupos ad hoc.

La Subcomisión Comercial asegura el cumplimiento de los objetivos comerciales previstos en el Acuerdo y prepara los trabajos para la ulterior liberalización de los intercambios. Está compuesta por miembros del Conse-

jo de la Unión Europea y por miembros de la Comisión Europea por una parte y por representantes del MERCOSUR por la otra parte.

V. LAS REUNIONES ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DEL ACUERDO DE 1995

Desde la firma del Acuerdo de 1995, fueron realizados varios encuentros entre las dos organizaciones, tanto en el político (mecanismo de diálogo político) como en el plano económico (Comisión Mixta, Subcomisión Comercial y Grupos de Trabajo).

En el plano político se celebraron reuniones ministeriales conjuntas en 1996 (Luxemburgo), 1997 (Noordwijk), 1998 (Panamá), 2000 (Vilamoura), 2001 (Santiago de Chile). También tuvieron lugar Reuniones ministeriales con la troika comunitaria, con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, en 1998, 1999 y 2000. Desde 1998 participan en las reuniones del diálogo político Bolivia y Chile

Por lo que respecta a la dimensión económica, subrayaremos que el 11 de junio de 1996 se reunió en Bruselas la Primera Comisión Mixta Mercosur-Unión Europea. Se decidió en esa ocasión la creación de la Subcomisión Comercial Conjunta (contemplada en el Acuerdo Marco de 1995), estableciéndose las normas de su funcionamiento. La primera reunión de la Subcomisión de Comercio ocurrió en la ciudad de Belo Horizonte, en los días 5 y 6 de noviembre de 1996. En este momento, comenzaron los trabajos de tres Grupos Técnicos de Trabajo en las áreas de bienes, servicio y comercio. Las siguientes reuniones de los Grupos Técnicos de Trabajo fueron en Bruselas entre los días 18 y 20 de marzo de 1997, y otra en Punta del Este, en noviembre del mismo año. El resultado de esas reuniones fue el cronograma de actuaciones con tres etapas definidas: la primera etapa consistiría en la realización de un diagnóstico de los intercambios comerciales entre los dos bloques, la llamada "fotografía". La segunda etapa consistiría en la realización de consultas internas en el seno de cada uno de los bloques para crear una posición unificada, recogiendo impresiones sobre el resultado de la "fotografía" y reiniciando, al final, los contactos bilaterales. En la tercera etapa se trataría de conseguir el mandato negociador de la Comisión a través del

Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea, para que las conversaciones de liberalización comercial pudiesen ser iniciadas.

En la IV Reunión de la Subcomisión Comercial, en mayo de 1998, en Bruselas, se tomó nota de la conclusión del diagnóstico del relacionamiento entre el Mercosur y la Unión Europea, requisito técnico que precedía a la evaluación y a la definición de un mandato negociador para futuras conversaciones sobre una profundización de los objetivos del Acuerdo. La Comisión Europea adoptó, el 22 de julio de 1998, una recomendación al Consejo para la obtención del mandato para negociar una asociación interregional con el Mercosur. Se contemplaba el desarrollo de los lazos políticos, el refuerzo de las actividades de cooperación y la creación de una zona de libre comercio, que debería considerar la sensibilidad de ciertos productos y respetar las reglas de la Organización Mundial del Comercio. Se pudo apreciar que el debate en torno a la recomendación generaba controversias en la Unión Europea, verificándose la oposición sobre todo de Francia que presentó restricciones relacionadas con una eventual apertura del mercado agrícola europeo a los productos del Mercosur, alegando igualmente problemas de estrategia general de las negociaciones de la Unión que incluían aquéllas a llevar a cabo en la Organización Mundial del Comercio y la revisión de políticas comunes, entre ellas la Política Agrícola Común. La propuesta europea de mandato permaneció en suspenso hasta junio de 1999.

Durante la Cumbre de la Unión Europea-América Latina y Caribe, realizada, el 28 de junio de 1999, en Río de Janeiro, tuvieron lugar varios encuentros entre los representantes del Mercosur y la Unión Europea. Los temas de la agenda de esa cúpula alcanzaron tres áreas: diálogo político, cooperación económica, educación²⁷, cultura y dimensión humana. Dos importantes documentos fueron aprobados en este encuentro, la Declaración de Río y el Plano de Acción Conjunta.

(27) MARTÍNEZ PUÑAL, A. y PONTE IGLESIAS, M^º. T.: La Educación en el proceso de integración del MERCOSUR, Santiago de Compostela, 2001, en particular el capítulo sobre "La Universidad, un ámbito privilegiado para la cooperación interregional MERCOSUR-Unión Europea", pp. 151-165.

VI. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN CON VISTAS A LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR

En el Encuentro de Jefes de Estado y de Gobierno del Mercosur y Chile y de la Unión Europea, celebrado, como señalamos, en Río de Janeiro, el 28 de junio de 1999, se iniciaron negociaciones sobre la liberalización entre las partes Mercosur y UE y Chile y UE. La aproximación de posiciones entre las partes convirtió la reunión en un éxito. Como resultado de ese Encuentro ocurrió la aceleración de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur y Chile, habiendo sido incluidos en la declaración final todos los productos y sectores.

En el Comunicado final del encuentro se establecieron algunos principios para las negociaciones. El primer principio determina que éstas deben cubrir los sectores agrícola, industrial y de servicios. El principio del single-undertaking, según el cual los acuerdos originados de las negociaciones serán implementados en conjunto, constituiría el segundo principio. En el último principio se considera la sensibilidad de ciertos productos y servicios.

Ante la imposibilidad de definir en el citado Encuentro un calendario de negociaciones, se convocó para noviembre de 1999 la reunión del Consejo de Cooperación y del Consejo -previstos, respectivamente, en los acuerdos-marco Mercosur-Unión Europea y Mercosur-Chile-, los cuales debería establecer el calendario, la estructura y la metodología de las negociaciones.

a) El I Consejo de Cooperación Mercosur-Unión Europea

La primera reunión del Consejo de Cooperación de la Unión Europea y del Mercosur se celebró en Bruselas, el 24 de noviembre de 1999, aprobándose en ella el marco y el calendario de las conversaciones para la asociación interregional.

Asimismo, el citado órgano fue informado de los resultados alcanzados en las negociaciones para la definición de la estructura, de la metodología y del calendario referente al proceso negociador del Acuerdo de Asociación Interregional.

Esta primera reunión concluyó con la aprobación de un Comunicado conjunto de prensa dando cuentas de los resultados de las discusiones. Entre tanto, durante el debate sobre el texto del comunicado conjunto, Mercosur y la Unión Europea no concordaron ante la inclusión de la frase, de inspiración francesa, que establecía el inicio de las negociaciones por aspectos no tarifarios. "Não tendo tido sido possível alcançar consenso sobre esse tema, a UE reafirma no-texto os termos de seu mandato. Me contrapartida, manifestó-se o entendimento do Mercosul de que esse tema deveria ser tratado no Comitê de Negociações Birregionais. Ficaram mais uma vez evidentes as preocupações da França com o tema da agricultura. A fórmula encontrada justapôs os entendimentos dos dois grupos e remeteu a decisão para a I Reunião do Comitê de Negociações Birregionais Mercosul-UE de Buenos Aires".

b) Reuniones del Comité de Negociaciones Birregionales Mercosur-Unión Europea

El Consejo de Cooperación Mercosur-Unión Europea decidió, en el mes de noviembre de 1999, que la conducción de las negociaciones del futuro Acuerdo Birregional Mercosur-Unión Europea quedaran a cargo del Comité de Negociaciones Birregionales y de un Subcomité de Cooperación. Se definió también que la primera reunión del Comité se realizaría, durante los días 6 y 7 de abril, en Buenos Aires, marcando el inicio de las negociaciones, respecto de las cuales resultaba preciso un mayor detalle en cuanto a su organización y temas.

Los resultados de ese encuentro fueron buenos, a pesar de la inexistencia de acuerdo respecto a la inclusión, en el texto final, de la referencia específica a las negociaciones en el área agrícola. En sus conclusiones, el Comité reafirma principios generales ya consensuados (single undertaking, inclusión de todos los sectores, liberalización comercial) y divide los temas de negociación en tres grupos: Diálogo Político, Cooperación y Cuestiones Comerciales.

Los resultados de los trabajos del Consejo de Negociación Bilateral se pueden resumir en los siguientes puntos:

1) Área Comercial: Son creados tres Grupos Técnicos destinados a asistir al Consejo de Negociación Bilateral en lo tocante a la realización de los objetivos del acuerdo ("bilateral and reciprocal liberalization of trade in goods and services within a agreed time framework in conformity with the relevant WTO provisions". Son ellos:

a) GT1: comercio de bienes, incluyendo medidas tarifarias y no tarifarias, reglamentos técnicos, verificación de conformidad, antidumping, medidas compensatorias, reglas de origen y procedimientos aduaneros;

b) GT2: servicios, propiedad intelectual e inversiones;

c) GT3: compras gubernamentales, concurrencia y solución de controversias²⁸.

2) Aun en el área comercial, según la agenda determinada por el Comité de Negociaciones Bilaterales, los trabajos de la referida área estarán concentrados en los términos de intercambios de información, discusiones sobre objetivos específicos en medidas no tarifarias e intercambio de documentos de trabajo durante junio del 2000 y julio del 2001. Las partes deberían establecer, a partir de julio del 2001, una agenda y una metodología para la liberalización gradual del comercio de bienes y servicios.

Posteriormente, en junio del 2000, hubo el segundo encuentro del Comité Birregional de Negociaciones, en Bruselas. Los resultados de esta reunión fueron escasos. La Política Agraria Comunitaria se revelaba, una vez más, como el gran problema. El 10 de noviembre del 2000, el Comité de Negociaciones Birregionales se reunió en Brasilia, con el objeto de establecer un Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur, con tres grandes áreas: política, comercio y cooperación. Este Acuerdo deberá sustituir el Acuerdo Marco de Asociación y Cooperación firmado en 1995. Un cuarto encuentro sería celebrado por el Comité, en

(28) Sobre la solución de controversias en el ámbito estricto del MERCOSUR, MARTÍNEZ PUÑAL: "La solución de controversias en el Mercado Común del Sur: Ante un modelo abierto y dinámico", Anuario Argentino de Derecho Internacional, Vol. X, 2000, pp. 53-82; La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Estudio de sus mecanismos, Santiago de Compostela, 2000.

marzo del 2001, en Bruselas, tratando, entre otros aspectos, de mejorar el nivel de cooperación en el futuro Acuerdo, y, finalmente, un quinto, en Montevideo, los días 2 a 6 de julio de ese año, en los cuales se prosiguió en la negociación del Acuerdo, presentando la Unión Europea, asimismo, su oferta de negociación arancelaria y no arancelaria con los textos correspondientes para la liberalización del comercio de bienes, servicio y compra pública. La próxima reunión deberá celebrarse antes del 31 de octubre, debiendo previamente el Mercosur presentar sus propuestas.

VIII. PERSPECTIVAS PARA LA RELACIÓN EURO-MERCOSUREÑA Y LOS PELIGROS DE LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS

El Mercosur y la Unión Europea disponen de una estructura propicia para intensificar sus relaciones por medio de la cooperación en las diferentes áreas que abarcan este acuerdo, pero esto no es garantía para el éxito de la asociación interregional. Pensamos que resulta fundamental para alcanzar la asociación interregional, que, más allá del cumplimiento de este acuerdo, la Unión Europea aminore sus medidas proteccionistas, tan nefastas para la expansión de las exportaciones mercosureñas. De cualquier modo, según el IRELA, la futura asociación dependerá del desarrollo de los intercambios comerciales y de un mayor equilibrio en los flujos a favor del Mercosur, también sería necesaria una mayor participación de empresarios europeos en las oportunidades de inversiones que ofrecen los ambiciosos proyectos de infraestructura y de privatización (Brasil con mayor potencial) y el desenlace de los procesos de ampliación y profundización tanto en la Unión Europea como en el Mercosur. Estas previsiones hechas en 1996, algunas se han cumplido y otras están en camino.

La alianza Unión Europea-Mercosur, más allá de sus ventajas económicas, tiene un valor estratégico y político, teniendo en cuenta la presión de los Estados Unidos para crear una zona hemisférica de libre comercio. La Unión Europea, siendo el mayor inversor en América Latina después de los Estados Unidos y muy por delante del Japón, podrá valerse de esa posición para ampliar sus influencias en el Mercosur. Pero cabrá al Mercosur, en

cuanto bloque más prometedor de América del Sur, encontrar su camino en la hora de las negociaciones.

Como destaca HERRERO DE LA FUENTE se puede prever que el contenido del Acuerdo de Asociación "tendrá necesariamente que abarcar la ampliación del diálogo político, la extensión de los ámbitos de cooperación, el apoyo al proceso de integración del MERCOSUR, la creación de un marco institucional adecuado y, finalmente, la liberalización progresiva de los intercambios comerciales y el establecimiento de la zona de libre comercio. De todas esas materias, el diálogo político debería tal vez incluir como novedad el diálogo interparlamentario entre el Parlamento Europeo y la Comisión Parlamentaria Conjunta de MERCOSUR. Los ámbitos de cooperación deberán ampliarse en muchos campos en los que existen políticas comunitarias: Protección del consumidor, turismo, protección del medio ambiente, etc"²⁹.

Estimamos que el Mercosur, en aras de la consecución de la citada Asociación Interregional, debe resolver sus cuestiones internas y procurar una definición en las normas y en la reglamentación en temas cruciales como los de los servicios, compras gubernamentales y una serie de otras

(29) HERRERO DE LA FUENTE, A.: "Hacia la Creación de la Zona de Libre Comercio Unión Europea-Mercosur", Lusíada. Revista de Relações Internacionais, Universidade Lusíada do Porto, N.º. 2001, p. 53.

El citado autor se extendería sobre el particular, en los siguientes términos:

"El marco institucional deberá incorporar un Consejo de Asociación que, a diferencia del actual Consejo de Cooperación, pueda adoptar decisiones vinculantes. También sería conveniente ampliar el mecanismo ahora existente de solución de controversias. Y por lo que se refiere a la liberalización de los intercambios y la creación de una zona de libre comercio, el acuerdo de asociación tendrá que precisar el ámbito de aplicación de la misma, las condiciones de la liberalización y los plazos para su establecimiento definitivo.

A este respecto, parece razonable pensar que la liberalización del comercio deberá afectar a la libre circulación de productos básicos y manufacturados, agrícolas e industriales, y tendrá que incluir previsiones sobre la libertad de establecimiento, la prestación de servicios y los movimientos de capital y de pagos, tal como ya han sido introducidos en los acuerdos con Chile y México de 1996 y 1997, respectivamente. De todo ello, la liberalización del sector agrícola—iniciada ya a nivel mundial en la Ronda Uruguay y que debería haber continuado en la Ronda del Milenio— se presenta sin duda como la más complicada" (Ibidem, pp. 53-54).

cuestiones. Alerta BOTAFOGO que: "Os desafios do comércio internacional se intensificam a cada dia e, se estivermos articulados dentro de um terreno coeso, teremos mais chances de tirar proveito das negociações"³⁰. El mismo artículo recoge una declaración del entonces ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, LUIZ FELIPE LAMPREIA: "O Brasil, embora participe das negociações da Alca, não a vê com simpatia. O problema é que se sabe se os EUA farão uma abertura de mercados para todos os setores". Lampreia concluía afirmando que "na falta de um acordo balanceado, indústrias brasileiras que são duas ou três vezes menos produtivas que as americanas desapareciam do mapa".

THORSTENSEN, en 1996, afirmaba sobre la relación Unión Europea-Mercosur: "São fortes os interesses de ambas regiões nesse tipo de acordo. Do lado da UE, a formação do NAFTA, e, do outro lado do Atlântico, o lançamento da Iniciativa das Américas em 1990, sinalizaram aos europeus que os norte-americanos também tinham partido para uma dormação de estratégia de formação de espaços regionais e zonas preferenciais, seguindo os passos da própria Comunidade. (...) Por outro lado, para o MERCOSUR, uma aproximação mais estreita com a UE, o seu principal parceiro comercial, significa não só maior abertura para um grande mercado, mas também o estreitamento de relações com um dos grandes interlocutores do cenário mundial, e principalmente a diminuição do peso dos EUA como líder econômico e político para toda a região latino-americana"³¹.

En los últimos meses, el Mercosur se ha enfrentado con algunos desafíos que muestran su incapacidad como Organización, tanto para dirimir algunas cuestiones institucionales, políticas e económicas, como para posicionarse ante la fuerte presión americana en las negociaciones del ALCA. Entendemos que el Mercosur, a pesar de todas las dudas y críticas que suscita, tiene mucho que hacer en el plano económico, político, jurídico

(30) "Alca avança e força o passo o Mercosul, Gazeta Mercantil Latino-americana, de 3 a 9 de abril de 2000, p.32.

(31) THORSTENSEN, V.: "Desenvolvimento da cooperação econômica e das relações comerciais entre a UE e o Mercosul", Política Externa, Vol. 5, N^o. 1, junho, São Paulo, 1996, p. 41.

y social. Primeramente, identificamos como esenciales acciones informativas que beneficien el nacimiento de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración de forma más crítica y responsable por parte de los agentes informadores, y, por tanto, formadores de aquella conciencia. Transformar la cultura de rivalidad (aún no superada) en una cultura basada en el conocimiento de los cuatro países hermanos es un desafío para el Mercosur que será resuelto no a corto plazo, sino que será necesario un largo camino de convivencia para salvar los desconocimientos mutuos. La educación y la cultura deben tener la meta de participar en la integración vía conocimiento, estableciendo, pues, una cultura de convivencia y de aproximación. Otro factor fundamental para un Mercosur fuerte es la opción por lo social. Sabemos todos de las dificultades sociales existentes en los países latinoamericanos y en los del Mercosur de modo más particular. Para dar cumplimiento a lo establecido en el preámbulo del Tratado de Asunción que afirma "que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social" es deber de los dirigentes del Mercosur, luego de sus gobiernos, revertir a las sociedades de sus países los beneficios de opciones económicas como la liberalización de la economía. No es suficiente presentar cifras y estadísticas de capital inversor, compras y fusiones de empresas, cuando para gran parte de la población lo importante es sobrevivir.

Pensamos que el Mercosur necesita prestar más atención a la integración no sólo de los capitales, sino precisamente a la integración de las regiones y los ciudadanos de sus países³².

JOSÉ SARNEY, ex-presidente del Brasil, echa una mirada sobre la reciente crisis que envuelve Brasil y Argentina y afirma: "O essencial é ter a consciência de que não pode haver retrocesso. O Mercosul veio para ficar. Ele nos deu o horizonte para afirmar as nossas identidades nacionais, criar nosso próprio espaço econômico e fugir da quase escravidão a que

(32) En relación con el papel de las regiones en el Mercosur ver PONTE IGLESIAS, M.^a T.: "MERCOSUR: Una nueva dimensión para la cooperación transfronteriza", MERCOSUR: Nuevos ámbitos..., cit., pp. 267-316.

estávamos condenados, de satélites das grandes economias". Y resume perfectamente la idea del Mercosur que parece peligrar en los momentos de crisis del bloque: "O Mercosul, uma idéia de inconsumável força, generosa, histórica, não pode ser pensado somente à base de ganhos econômicos imediatos e que seus objetivos se esgotem na visão de uma simples área de livre comércio. Seus resultados são grandes, o primeiro deles é o de acabar com a rivalidade histórica entre Brasil e Argentina"³³.

Volviendo a nuestro tema específico, por lo que respecta a las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur, observamos cómo las expectativas del Acuerdo descansan sobre el trípode: economía, política y como no cooperación. Al lado social, por más que el Acuerdo roce la materia social, no se le da importancia. Acreditamos que un paso hacia una mayor credibilidad obliga a ambos bloques a enfocar proyectos sociales, de forma conjunta, que realmente demuestren que la aproximación en el marco del acuerdo analizado sobrepasa el ámbito comercial y geo-estratégico. La falta de una política seria en este sentido nos llena de duda en cuanto a las reales motivaciones de la Unión Europea con respecto al Mercosur. La conclusión más próxima y realista sería de que una vez más lo comercial y lo económico priman en detrimento del derecho al desarrollo de casi doscientos millones de personas, que conforman el Mercado Común del Sur.

Con respecto al futuro de las relaciones euro-mercosureñas cualquier previsión sería ejercicio de futurología, pero podemos arriesgar nuestra opinión de que la posición adoptada por el Mercosur dependerá, en gran medida, del comportamiento de la Unión Europea en relación con las exportaciones del MERCOSUR agrícolas. En la actualidad, las prioridades y los intereses de los países del Mercosur constituyen factor de división entre ellos, pues no hay unidad en cuanto al camino de las relaciones externas a seguir. La Argentina prioriza el Mercosur, pero apuesta por la aproximación a los Estados Unidos. El Uruguay desea una mayor aproximación también a los Estados Unidos vía ALCA. El Paraguay se encuentra entre la postura de

(33) SARNEY, J.: "Mercosul e Carnaval", Folha de São Paulo, 3 de março de 2000.

Brasil y Argentina. Para el Brasil, el Mercosur resulta prioritario sin detrimento de su opción latinoamericana y de un acercamiento tanto a la Unión Europea como a los Estados Unidos. Los caminos que tome el Mercosur en las futuras negociaciones demostrarán hasta qué punto hay una política externa del bloque y cuál es el poder real de negociación de los cuatro países partes, asunto éste de gran interés, habida cuenta de la importancia de las relaciones exteriores para la propia cohesión interna del proceso de integración³⁴.

(34) LIROLA DELGADO, M.^a I. : "Las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR en la perspectiva de una Asociación Interregional", MERCOSUR: nuevos ámbitos..., cit., p. 177.