
EXPECTATIVAS ANTE LA CUMBRE UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA-CARIBE: UN ENSAYO DE APROXIMACIÓN¹

JORGE GRANDI* DANIEL SCHUTT**

I. Introducción

Transcurridos 40 años después del surgimiento del por entonces conocido como Mercado Común Europeo (a la sazón compuesto por seis Estados miembros), por primera vez los jefes de Estado y de Gobierno de la actualmente revigorizada y ampliada Unión Europea (15 Estados miembros y siete² candidatos firmes a comenzar la negociación de su adhesión, lo que previsiblemente no se producirá hasta la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental a mediados de la próxima década a la espera del desbloqueo de una serie de dossiers de compleja resolución que acaparan hasta fin de siglo la construcción europea) se reunirán con sus homólogos de presumiblemente un total de 33 países³ de América Latina (AL) y el Caribe (todos los países del continente, menos Estados Unidos y Canadá).

* Director del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo; co-director del programa de formación Unión Europea-Grupo de Río para la Integración Regional del Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, Países Bajos.

** Coordinador para Mercosur y Chile del CEFIR.

¹ Para antecedentes y contextualización de algunos de los comentarios que se expondrán a continuación, puede consultarse: GRANDI, Jorge y SCHUTT, Daniel: "Integración europea e Integración latinoamericana: entre la cooperación y la asociación" en VV.AA.: América Latina-Unión Europea: en camino a la asociación, Documentación de Base 1995, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE), Santiago de Chile, noviembre de 1996, pp. 37-57.

² A la hora de escribir estas líneas, principios de enero de 1999, es aún incierto si la renovación de la demanda de adhesión presentada por el nuevo Gobierno de Malta conseguirá su propósito de que la UE acceda a situar las pretensiones del Gobierno de este país mediterráneo en la misma situación que los seis países inicialmente considerados en la Agenda 2000 como los objetivamente mejor posicionados para incorporarse a la Unión en la próxima ampliación: Chequia, Chipre, Eslovenia, Hungría, Polonia, Letonia.

³ Estos países serían en principio los siguientes: los Estados miembros plenos del Mercado Común del Sur (Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y Chile, país asociado a la Unión Aduanera del Cono Sur; los países miembros de la Comunidad Andina (CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y Panamá (país observador dentro del bloque andino); los países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala Honduras y Nicaragua); República Dominicana; México; los países miembros de la Comunidad del Caribe (Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts and Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Grenadinas, Surinam

El presente artículo pretende aportar algunas reflexiones sobre la cumbre euro-latinoamericana⁴ de Río de Janeiro de finales de junio de 1999, para lo cual se pasará revista a algunos antecedentes que se consideran pertinentes para contribuir a dimensionar este hito indudablemente histórico en las relaciones europeo-latinoamericanas. Tras una pequeña mención en trazos gruesos de algunas vicisitudes y antecedentes importantes de las relaciones europeo-latinoamericanas hasta 1985, se analizan algunos hitos importantes de la década 1985-1995, signadas por un ímpetu nuevo y una destacada potenciación y diversificación de los mecanismos, instrumentos y modalidades de vinculación birregionales, para en la tercera parte realizar algunos desarrollos significativos del último trienio y que se configuran en gran parte como antesala y base de las expectativas a consolidar en la Cumbre de Río y en el futuro próximo.

Desde la perspectiva adoptada en este artículo, resulta primordial una mención especial al Mercosur, subregión que aúna la condición de ser el área integrada más innovadora y dinámica en materia de avances recientes de sus objetivos y a la vez aquélla que se orienta hacia un horizonte de aspiraciones más ambicioso —la constitución de un mercado común pleno—, y con mayor proyección y determinación en el afianzamiento de su articulación externa⁵ con los grandes bloques económico-comerciales del mundo, que se manifiesta, para ofrecer dos ejemplos de relieve, en el acuerdo de creación de una asociación-interregional norte-sur con la Unión Europea y también en su sólida incardinación en las negociaciones recientemente iniciadas de cara a la configuración de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

y Trinidad y Tobago). Todo parece indicar que Cuba asistirá en su recién estrenada condición de nuevo país miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), estatus que adquirirá a principios de 1999. De confirmarse la participación de todos los países del continente, con la obvia excepción de los dos países fundadores del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLC), estaríamos en principio ante una modalidad de encuentro "sui generis", ya que del lado americano asistirían los jefes de Estado, pero sus homólogos europeos, a diferencia de lo que es hasta ahora práctica habitual de las Cumbres Iberoamericanas, estarían representados por el presidente francés, uno de los propulsores de la iniciativa de esta Cumbre y los 15 jefes de Gobierno de la Unión Europea. Como antecedente de esta reunión al máximo nivel político estatal, es interesante recordar que la UE ha establecido a partir de 1996 encuentros biennales de similar factura con el bloque de países de Asia Sudoriental (los siete países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANASE o ASEAN) ampliado a China, Japón y Corea del Sur mediante el denominado Encuentro Asia-Europa (ASEM).

⁴ A efectos de simplicidad, en este artículo no se realizarán o se harán marginalmente menciones específicas al bloque de países del Caribe que asistirán a la Cumbre, cuyos lazos con la Unión Europea por otra parte se realizan a través del marco político-financiero del Convenio de Lomé cuya cuarta edición está actualmente en discusión.

⁵ Una interesante disección del estado de situación a mediados de 1996 pero aún de actualidad de las interfaces internas y externas del Mercosur, véase: Documento Final Seminario-Taller: "Estrategias de articulación y reforzamiento de las capacidades de gestión de una Unión Aduanera: Opciones para el Mercosur" Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 8-9 de julio de 1996 (accesible a través de la página web: www.cefir.org.uy; Documento de Trabajo núm.15).

II. Ilusión, estancamiento y fractura: jalones de las relaciones europeo-latinoamericanas 1960-1982

Los fundamentos de la debilidad de los vínculos interregionales durante el período 1958/1985 son múltiples y encuentran matices explicativos disímiles de acuerdo a los énfasis y perspectivas de los distintos analistas y su inclinación distintiva sobre una diversa gama de variables políticas, económicas, comerciales e internacionales⁶. El primer comentario a formular sobre este punto, desde nuestro punto de vista, toma nota de una evidencia histórica recurrentemente expuesta y cuya reiteración aquí sirve al propósito de dimensionar los avances a los cuales estamos asistiendo, a saber: la superación de la marginalidad relativa de América Latina de las prioridades exteriores de la Comunidad Europea (CE):

- a) En primer lugar, desde el ángulo del trazado de la política exterior comunitaria, se constata una orientación predominante de los seis países fundadores y a partir de 1973 de los nueve hacia otros países y regiones del mundo con una marcada “negligencia benigna” hacia América Latina (para utilizar un término acuñado por la literatura anglosajona para referirse a la “excentricidad” de la presencia internacional de América Latina). En lo que concierne a los países en vías de desarrollo, se advierte la primacía concedida por Europa al estrechamiento de vínculos con las ex colonias primero francesas y después británicas en África, el Caribe y el Pacífico (APC).
- b) En segundo lugar, desde la perspectiva europea, se ha puesto de relieve la falta de interlocución consistente y la exigua credibilidad que los países de América Latina exhibieron de cara a una relación constructiva.
- c) En tercer lugar, y muy vinculado a lo anterior, la existencia de litigios, “pecados originales” de la construcción europea desde la óptica latinoamericana, susceptibles de minar la adopción conjunta de fórmulas cooperativas de vinculación. El aspecto más conocido y con efectos más persistentes y perniciosos en el tiempo, la Política Agrícola Común (PAC) y sus consecuencias deletéreas para las exportaciones latinoamericanas de productos primarios básicos (caso de la carne vacuna, el trigo, el banano —producto que parece tener vocación de convertirse en piedra de toque de múltiples guerras y contenciosos comerciales; como es de notoriedad, ha constituido un auténtico quebradero de cabeza para la Comunidad tanto por las dificultades para la adopción de un régimen común que tomará en cuenta los diferentes intereses de los Estados miembros, como en la vertiente exterior:

⁶ Para un resumen de este período, véase GRABENDORFF, Wolf: “Las Relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones”, SINTESIS, número 4 (enero-abril), Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid, 1988, pp. 117-130.

preservación de las preferencias de los países ACP contra barreras de acceso a las exportaciones de este bien por países centroamericanos y andinos; colisión de intereses con Estados Unidos: el banano desembarcará con toda seguridad en un panel de arbitraje de la OMC en 1999— y azúcar, por no citar más que algunos que hasta el presente enturbian las relaciones comerciales de la UE con el Mercosur, la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

- d) En cuarto lugar, la percepción europea de América Latina como coto cerrado o patio trasero de Estados Unidos en el marco de una guerra fría que alimentaba zonas de influencia exclusivas y excluyentes.

Pese a la existencia de emprendimientos latinoamericanos de integración modelados en su concepción originaria a imagen y semejanza de la CE, el MCCA—creado en 1960— primero, y el Pacto Andino (1968) después, habrá que esperar a 1971 para asistir a la firma del primer acuerdo de cooperación de la CE con un país o subregión latinoamericana, el acuerdo de cooperación económico y comercial con Argentina, país que cultural y comercialmente detentaba las credenciales eurófilas más acusadas. Este convenio, de infausto recuerdo para los memoriosos, fue denunciado por Argentina algunos años después a la vista de que el Gobierno de Buenos Aires lo consideró un instrumento totalmente ineficaz para edificar nuevos vínculos y estéril para el desbloqueo de los amplios contenciosos existentes. La larga noche dictatorial de los setenta y primeros de los ochenta coronaría los casi 30 años de desencuentros europeo-latinoamericanos.

III. 1984-1995: entre la década perdida latinoamericana y el decenio del reencuentro UE-América Latina

El resurgimiento de las relaciones europeo-latinoamericanas de los años ochenta, antecedente de la actual dinamización y estrechamiento de vínculos birregionales vendrá de la mano de dos factores.

- a) El primero bastante fortuito e imposible de prever a la luz de alguno de los argumentos antes expuestos: el activo involucramiento de la CE en el polvorín centroamericano que fructifica a partir de llamado Diálogo de San José, iniciado en 1984, entre la Comunidad, los países del istmo y los países que inicialmente integraron el llamado Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela). Y es preciso hacer hincapié en un hecho singular: el Consejo Europeo, a través de la llamada Declaración de Stuttgart de 1983, se pronuncia por primera vez en su historia (que se remonta a 1972) sobre una cuestión concerniente a América Latina. A través de su compromiso activo con la solución pacífica y negociada de la

crisis centroamericana (virtual guerra civil salvadoreña y nicaragüense, grave contencioso de alto voltaje ideológico y polarización entre Washington y Managua), Europa renunciaba a su actitud displicente hacia la región que imperó las décadas anteriores.

- b) El segundo factor es más conocido: la adhesión de España y Portugal a la CE en 1986, coincidente en el tiempo con los procesos de democratización, la adopción de políticas de libre mercado y relanzamiento con filosofía renovada de los procesos de integración en América Latina. Cabe recordar desde la perspectiva del Mercosur que la primera reunión de los presidentes de las por entonces recientemente restauradas democracias argentina y brasileña tiene lugar en Foz de Iguazú de fines de 1985. Los acuerdos Alfonsín-Sarney darán lugar meses más tarde al Programa de Integración y Cooperación argentino-brasileño (PICAB), antecedente cercano a la creación del Mercosur.

Los Gobiernos de Madrid y Lisboa, en el primer caso gracias al empeño negociador de los por entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, y de su máximo colaborador, Manuel Marín, en la actualidad Comisario para las Relaciones con América Latina, llevaron a buen puerto la pretensión ibérica de que los países de la Comunidad aceptaran la mención explícita en el Acta de Adhesión a la voluntad europea de reforzar las relaciones con América Latina. Esta pretensión adquirirá visos de realidad con la formulación de las Nuevas Orientaciones de la CE para la Cooperación con América Latina hechas públicas a mediados de 1986 a propuesta del por entonces Comisario para las Relaciones con América Latina y actual ministro español de Asuntos Exteriores, Abel Matutes.

Si bien consistente y auspicioso en el plano político (firma de nuevos acuerdos de segunda generación con países y subregiones de América Latina, establecimiento de un diálogo informal CE-Grupo de Río, prosecución y consolidación del Diálogo de San José, reafirmación del diálogo con el Pacto Andino), el estrechamiento de vínculos birregionales en la segunda mitad de los años ochenta sufre un duro embate a partir de dos acontecimientos que fueron percibidos entonces como fuente de ensombrecimiento del auspicioso puntapié propinado a los vínculos interregionales:

- a) El primero, el estallido de la crisis de la deuda externa, simbolizado por la suspensión de los pagos de las obligaciones crediticias anunciado por las autoridades mexicanas en agosto de 1982, pero cuyas consecuencias bien conocidas hipotecarán la recuperación económica de la mayor parte de los países latinoamericanos a lo largo de los años ochenta: la década perdida.
- b) El segundo factor se sustancia en la caída o derribo del Muro de Berlín en 1989 y en los episodios posteriores que desembocan en el desmantelamiento de los regímenes de socialismo real del Centro y del Este de

Europa. En una mirada retrospectiva, los oscuros vaticinios formulados hacia entonces por múltiples analistas hacia las consecuencias del derrumbe de los regímenes de inspiración soviética y su correlato en la desaparición a mediados de 1991 del COMECON y del Pacto de Varsovia para las relaciones europeo-latinoamericanas se antojan exagerados. Y parecen dar cuerpo a la frustración sobredramatizada de la amarga travesía del desierto experimentada entre 1982 y 1990 por varios países de la región que afrontaron delicadas transiciones democráticas con fuertes ajustes macroeconómicos que complican la gestión democrática de las demandas sociales refrenadas durante tiempo por los regímenes de excepción.

Sin embargo, la rejerarquización de las relaciones de la Comunidad con los países de Europa Oriental, si bien adquiere un carácter central que prevalece desde entonces, no puede decirse en ningún caso, como en su momento muchos analistas vaticinaron, que se haya hecho a expensas de América Latina.

De hecho, las estadísticas de la cooperación europea hacia América Latina entre 1990 y 1996 permiten corroborar un aumento gradual de las ayudas europeas hacia la región. Y no sólo en función del incremento de los montos que la CE destina a la cooperación con terceros países, sino también en función de los criterios de revisión de carácter tanto político como de orden financiero que han presidido la reorientación de los flujos de cooperación hacia regiones con estatus de no asociados, caso de Asia, pero también con aquellas otras regiones que disfrutaban de convenios preferenciales como los países de la ribera mediterránea y los propios países ACP⁷.

El segundo salto cualitativo de las relaciones europeo-latinoamericanas cabe situarlo en el año 1990. En dicho año se firma en primer lugar, el denominado acuerdo de tercera generación con Argentina, de alto valor simbólico ya que pone fin a ocho años de virtual inexistencia de relaciones tras la Guerra de las Malvinas entre uno de los países tradicionalmente con mayor vocación europea de América Latina y la UE. Nadie ignora que este conflicto bélico llevó a la adopción de un embargo económico de la Comunidad contra Argentina y llevó las relaciones europeo-latinoamericanas, en virtud de los respaldos que con escasas fisuras ambos bloques dieron a los respectivos contendientes,

⁷Para una muy ilustrativa y didáctica explicación y conceptualización de los fundamentos, orientaciones y evolución de los montos de la cooperación al desarrollo de la UE, se recomienda consultar: COX, Aidan y KONING, Antonique: *Understanding European Community aid - Aid policies, management and distribution explained*, Overseas Development Institute (ODI)/European Commission, ODI, Londres, 1997. El *Balance Anual de las Actividades de la Unión Europea* publicado anualmente por la Comisión de las Comunidades Europeas a través de la Oficina de Publicaciones de la CE de Luxemburgo permite asimismo calibrar la evolución interanual de los montos de la cooperación.

a su nivel más bajo. Amén de su valor emblemático, el acuerdo CE-Argentina de 1990 servirá de modelo a los convenios que la UE irá suscribiendo con el resto de países y subregiones de América Latina en la primera mitad de los años noventa, profundizando la orientación adoptada a mediados de los ochenta por el Informe Matutes.

Este enfoque adquirirá un impulso decisivo a partir de 1995 con la firma de los acuerdos de cuarta generación de cooperación interregional suscritos dicho año con Mercosur, el año siguiente con Chile y en diciembre de 1997 con México.

Se trata de que contienen entre sus hitos políticos más significativos, el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE y Mercosur suscrito en diciembre de 1995, el Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y Chile de junio de 1996 y el acuerdo marco de asociación económica, coordinación política y cooperación UE-México de diciembre de 1997 que ilustran y dan sustancia a la aceleradísima normalización con que los países de ambas regiones acuden a la Cumbre.

Los rasgos principales de este nuevo enfoque residen en el reconocimiento de las especificidades latinoamericanas entre las naciones en vías de desarrollo, la evidencia tanto del dinamismo económico y comercial de la región como de su consolidado carácter de destino de primera magnitud para la inversión extranjera (que la crisis asiática en el último año no ha hecho más que agigantar), respaldo a los procesos de democratización e integración y a las políticas de libre mercado y diversificación de los instrumentos de ayuda.

En este ámbito cabe identificar nítidamente un fuerte énfasis en la formulación de iniciativas y mecanismos de cooperación avanzada, sea mediante perfeccionamiento de programas pre-existentes, sea mediante la puesta en marcha de programas nuevos: cooperación interempresarial y ayuda a las PYME (BC-NET, AL-INVEST, ECIP), cooperación interuniversitaria (URB-AL) y *last but not least*, programas de formación de recursos humanos, tanto con proyección social como los dirigidos al sector público y privado (Programa FOR CE RIO: Programa de Formación Euro-Latinoamericano para el Sector Público, creación de los Eurocentros de Formación Empresarial y constitución del Centro de Formación para la Integración Regional —CEFIR— en Montevideo orientado a la capacitación de altos cuadros de los países del Grupo de Río en materia de formulación, gestión, negociación y ejecución de políticas públicas y estrategias sectoriales en el ámbito de la integración regional).

IV. Relaciones Mercosur-UE

El Mercosur tuvo desde el primer momento entre sus objetivos centrales de proyección externa el establecimiento de relaciones estrechas con los grandes bloques económicos. La Unión Europea como principal socio comercial y fuente de inspiración del bloque fue una prioridad. Tan sólo un mes después de la suscripción del Tratado de Asunción, el 29 de abril de 1991, los ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países miembros visitaron la Comisión Europea y se reunieron con altos responsables del órgano ejecutivo de la UE. La voluntad de dotar de un marco institucional a los vínculos entre ambos grupos de países se materializó el 29 de mayo de 1992 con la firma de un Acuerdo Bilateral de Cooperación Interinstitucional.

Durante la reunión mantenida el 23 de abril de 1994 por los ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur con el responsable de la Comisión Europea encargado de las relaciones con América Latina se puso de manifiesto el consenso existente para imprimir un salto cualitativo a las relaciones existentes, evocándose por primera vez la posibilidad de establecer una zona de libre comercio UE/Mercosur. El Comisario responsable de las relaciones con América Latina, Manuel Marín, anunció el 19 de octubre de 1994 en Bruselas un plan en dos fases encaminado a estrechar los lazos económicos y comerciales de la UE con el Mercosur. La propuesta presentada por la Comisión Europea establecía el propósito de pactar un acuerdo-marco interregional de cooperación económica y comercial, que precedería a un acuerdo de libre comercio que debería entrar en vigor a partir del año 2001, cuando el Mercosur espera avanzar sustancialmente en la concreción de su unión aduanera.

El plan de la Comisión fue aprobado por el Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994 y fue objeto de rondas de negociación entre funcionarios de la UE y del Mercosur en el transcurso de 1995, hasta lograr alumbrar un acuerdo innovador, denominado de “cuarta generación”, que contempla un nuevo partenariado UE-Mercosur. El Acuerdo de Cooperación Interregional, suscrito en Madrid el 15 de diciembre de 1995, establece el objetivo de reforzar la cooperación económica y comercial entre ambos bloques con el objetivo central de acometer una liberalización progresiva y recíproca de los intercambios que permita, en una segunda fase, lograr una zona de libre comercio, en cuya materialización habrá que esperar a que el Mercosur madure su condición de unión aduanera. Chile firmó un acuerdo de similares características en junio de 1996.

Se ha acuñado el término “superregionalismo” para denominar las iniciativas que como las que comprende el acuerdo UE-Mercosur añaden una dimensión

hemisférica o transocénica a los acuerdos de integración regional que proliferan a escala planetaria desde inicios de los años ochenta*.

En junio de 1996 en Buenos Aires sesionó por primera vez la Comisión Mixta UE-Mercosur y creó como uno de los órganos centrales del Acuerdo a la Subcomisión Comercial que en marzo de 1997 definió las tres etapas para las negociaciones comerciales. La primera de ellas consistió en la realización de un diagnóstico sobre el comercio de bienes entre ambos bloques a partir de la elaboración de una minuciosa “fotografía” integral de la composición sectorial de los intercambios, concentrándose en el examen de algunos obstáculos existentes a los intercambios: barreras a la exportación de productos agrícolas, normas fitosanitarias, dumping, normas técnicas, etc. Esta primera etapa ha sido concluida a finales de mayo de 1998. La etapa actual contempla la prosecución de las consultas internas en el seno de cada uno de los bloques regionales de cara a unificar posiciones y nuevos contactos bilaterales. A la consabida conflictividad que despierta el tema agrícola y otros sectores donde se aducen barreras para el acceso al mercado europeo y/o discriminación y perjuicio desde la perspectiva del Mercosur de los productos de exportación/importación frente a bienes de terceros países, la UE ha manifestado su inconformidad por ciertas regulaciones existentes en el Mercosur en materia de, por citar algunos, propiedad intelectual —particularmente en el sector farmacéutico—, automotriz —donde el Mercosur acaba de establecer en diciembre de 1998 en arancel externo común del 35 por ciento—, determinados servicios y derecho de la competencia, entre otros.

Paralelamente, la UE acaba de poner en aplicación a principios de 1999 un nuevo esquema del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) que excluye, en base a un nuevo enfoque de las prioridades de la cooperación y al principio de graduación en las ayudas atendiendo al nivel de desarrollo de los países receptores, a determinados productos de exportación latinoamericanos y también del Mercosur de la exoneración arancelaria en su acceso a la Comunidad. Asimismo, la adopción de nuevas cláusulas en materia medioambiental y laboral en el SPG que serán consideradas, según los casos, como factores de incentivo o desestímulo para la concesión de la ayuda, podrían ser un factor de discrepancias adicionales.

El último gran acto de la singladura hacia el inicio de las negociaciones para la firma del Acuerdo UE-Mercosur se ha producido en julio de 1998. Fue

* El término está extraído de SCHOTT, Jeffrey: “New horizons for regional integration: speaker’s notes” en Documento Preliminar Seminario “Escenarios estratégicos de la integración en el umbral del siglo XXI: perspectivas americanas y europeas”, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Brasilia, 6-8 de octubre de 1998. Documento Final a aparecer en marzo de 1999, ver también en web site www.cefir.org.uy DT núm. 30 de próxima inclusión.

entonces que se evidenciaron algunas discrepancias en el seno de la Comisión Europea respecto al tenor del mandato de negociación a ser elevado al Consejo de cara a obtener luz verde para dar el puntapié al proceso. Y nuevamente las especiales sensibilidades que despierta el tema agrícola salieron a relucir. En una no habitual injerencia en un ámbito de actuación tradicionalmente reservado al Consejo de Asuntos Generales, en el cual sesionan los ministros de Exteriores de la Unión, el Consejo de Agricultura decidió abordar y pronunciarse con extrema reticencia sobre la eventualidad de la firma rápida de un acuerdo de liberalización comercial con el Mercosur. Entre otros argumentos que entonces trascendieron, los responsables agrícolas europeos manifestaron públicamente su inquietud por la oportunidad de un acuerdo que comprendiese a sectores sensibles de la producción agrícola y ganadera europea, no tuviera en cuenta las propuestas de la Comisión contenidas en la Agenda 2000 —reducción de las subvenciones y de los precios mínimos, entre otros—, y solicitaron a la Comisión detallados informes de impacto económico de un acuerdo con el Mercosur para la producción primaria europea.

De hecho, según estimaciones de un estudio encargado por la Dirección General de Presupuesto de la Comisión Europea, el impacto financiero de un acuerdo de la UE con el Mercosur podría tener un impacto de entre 6.300 y 16.800 millones de dólares sobre el presupuesto anual comunitario según un estudio hecho público en julio de 1998, en virtud de las compensaciones que la UE debería ofrecer a los agricultores por las pérdidas sufridas por el ingreso de productos del Mercosur y su consecuente impacto en el descenso de los precios. Esa estimación parte del impacto posible de las exportaciones del Mercosur en carne vacuna, azúcar, determinadas frutas y hortalizas, productos lácteos, carnes ovinas y caprinas, arroz y cereales. Sin embargo, esta evaluación fue considerada por algunos responsables de la Comisión como alarmista y artificiosa ya que se presume que la liberalización será gradual, abarcará seguramente un período no inferior a los 10 años a partir de la puesta en marcha del acuerdo y que hasta entonces variarán los supuestos que se dimensionan ahora, tales como oferta exportadora, niveles de consumo y precios futuros de los productos considerados. Algunas de las aprensiones comunitarias se basan en estadísticas como las siguientes: las áreas destinadas al cultivo en el Mercosur son del 7 por ciento y con una capacidad casi infinita de ser expandida, mientras en la UE es del 30 por ciento pero con una práctica extinción de la capacidad de crecimiento de la frontera agropecuaria y el stock bovino en la UE es de 85 millones de cabezas en tanto en el Mercosur supera los 250.

Pese a las fuertes reservas reiteradas posteriormente por los Ministros de Agricultura de la UE, la Comisión Europea aprobó por amplia mayoría (16 contra con 3) las directrices de negociación que ahora deberán ser objeto de una decisión

del Consejo. Existe la expectativa de que pueda ultimarse una propuesta acabada, susceptible de ser negociada con los países del Mercosur y acreditable como oferta de acuerdo de cara a la Cumbre de junio de 1999. En todo caso, sea cual sea el desenlace a corto plazo y los ritmos de esta negociación, está contemplado que la UE brinde tratamiento de productos sensibles, bien en forma de exclusión a los acuerdos (lo cual tendría que forzosamente no superar el límite superior del 10 por ciento impuesto por la OMC a este tipo de acuerdos) o bien por la vía de su inclusión en períodos transitorios prolongados o contingentes cuantitativos, a la carne de vacuno, algunos cereales y azúcar. Según la posición de los ministros europeos de Agricultura la liberalización en agricultura no podría empezar antes de año 2005 y debería extenderse hasta el año 2020 para los productos más conflictivos. También podrían producirse dificultades en otros sectores como los servicios financieros y la propiedad industrial.

De este modo el acuerdo con el Mercosur sufre en la UE la misma objeción por parte del lobby agrícola comunitario y los países más reacios a una reforma progresiva de la PAC que el año pasado afrontó la Iniciativa de Asociación Transatlántica (TREP según su acrónimo anglosajón) concebida para crear una zona de libre comercio entre la UE y Estados Unidos, propuesta el año pasado a instancias del vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de la política comercial común y asuntos multilaterales, Leon Brittain.

Entretanto, los intercambios comerciales UE-Mercosur se han prácticamente duplicado en los últimos seis años, pasando de 24.000 millones de dólares en 1990 a 45.130 en 1997. Pero la intensidad de los flujos se ha modificado sustancialmente. Mientras las exportaciones del Mercosur a la UE crecieron en dicho período sólo un 11 por ciento pasando de 17.400 a 19.300 las exportaciones de la UE lo hicieron en un 285 por ciento, pasando de 6.700 millones a 25.830 millones de dólares en 1997. Ello implica que la UE ha pasado de tener un déficit comercial de casi 11.000 millones de dólares en 1990 a tener un superávit de 6.500 millones de dólares en 1996. La UE representa en torno al 30 por ciento del comercio exterior del Mercosur y es su primer socio comercial. La composición de las exportaciones de ambos bloques es fuertemente disímil: en torno a un 50 por ciento de las ventas del Mercosur a la UE están constituidas por productos agrícolas (51 por ciento de las argentinas; 25 por ciento de las brasileñas y 42 por ciento de las uruguayas), en tanto un 95 por ciento de las ventas comunitarias son productos industriales. El Mercosur, cuarta potencia alimentaria mundial, es el tercer vendedor en importancia de productos agrícolas a la UE por un valor cercano a los 7.500 millones de dólares situándose tras los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) signatarios del Convenio de Lomé y los países del NAFTA. El crecimiento de las exportaciones e inversiones europeas han estado motorizadas por

los sectores de automóvil, telecomunicaciones, maquinarias, servicios a empresas y energía.

La UE es el segundo inversor extranjero en la subregión representando en torno al 30 por ciento de la IED. Un 75 por ciento de las inversiones latinoamericanas de la UE se concentran en la subregión (un 70 por ciento en el sector industrial). Los europeos han sido los primeros inversionistas en los procesos de privatizaciones emprendidos en los cuatro países (totalizando un 25 por ciento del conjunto de los capitales ofrecidos) y sus inversiones en la región crecieron un 600 por ciento en el sexenio 1990-1996, habiendo crecido en 1997 un 41,5 por ciento respecto al año anterior.

En suma, en poco más de siete años las relaciones del Mercosur con la UE han adquirido un dinamismo y una intensidad inéditas para el patrón de vinculación interregional predominante hasta entonces. Ello permite afirmar que seguirá siendo el principal polo de atención latinoamericano en materia de integración de la Comunidad, un importante destinatario de la cooperación más avanzada y uno de los principales ámbitos de realización de emprendimientos conjuntos del sector privado europeo en regiones “emergentes”, siendo el Mercosur desde el estallido de la crisis asiática en julio de 1997 la región de más intenso crecimiento de los intercambios económicos para la UE.

V. Entre la pompa y la esperanza: reflexiones de urgencia sobre la cumbre

La idea de realizar una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina se inspira en una propuesta formulada públicamente por el presidente del Gobierno de España, José María Aznar, con ocasión de la VI Cumbre Iberoamericana celebrada en Viña del Mar en noviembre de 1996 y fue secundada por el presidente de Francia, Jacques Chirac, en ocasión de una visita realizada a los países del Mercosur y Bolivia en marzo de 1997. El apadrinamiento franco-español de esta iniciativa, amén de hundir sus raíces en los fuertes vínculos culturales, históricos y económico-comerciales de ambos países con América Latina y en particular con las naciones del Cono Sur, responde al carácter estratégico que los países de la “subregión Mercosur” (países miembros más asociados: Chile y Bolivia) están asumiendo como destino de las exportaciones y de las inversiones europeas, en particular del sur de Europa, aunque también del Reino Unido, advirtiéndose un cierto rezago relativo de Alemania —tradicional primer exportador hacia la región— en los últimos años en virtud de su mayor orientación a los países de Europa Central y Oriental.

Y el primer semestre del año 1999 parece un momento particularmente oportuno: Alemania, locomotora económica y polo gravitatorio de la UE, ostenta la presidencia de turno de la Unión; Brasil, esto es, el país que acapara el 40 por ciento del PIB latinoamericano y el 75 por ciento del de Mercosur, asume por quinta vez la Presidencia Pro Tempore del Mercosur al frente de una administración recientemente respaldada en las urnas y bajo el segundo mandato del Presidente Fernando Henrique Cardoso y México inicia la segunda ronda de secretarías anuales rotativas del Grupo de Río.

Al margen de las coyunturas de debilitamiento relativo de algunas economías latinoamericanas que han asomado durante 1998 y se prolongarán en 1999 como consecuencia de los efectos de la crisis financiera internacional, que tienen como epicentro de contagio precisamente a Brasil, los países de América Latina parecen acudir a esta cita con la legitimidad recobrada que se sustancia en el trípede democracias consolidadas, economías de libre mercado sólidamente implantadas y vocación acreditada por una inserción internacional extrovertida, sustentada al interior de la región en iniciativas de regionalismo abierto. Estas últimas son las que vienen a amparar⁹ desde el punto de vista latinoamericano el interés de la región de actuar mancomunada o al menos coordinadamente ante las alianzas y emprendimientos de carácter económico-comercial que emergen como renovados desafíos: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lanzada en diciembre de 1994 en Miami pero cuyas negociaciones han comenzado a partir de la segunda cumbre americana de Santiago de Chile de abril de 1998 y la asociación estratégica que la UE está proponiendo como nueva etapa de aproximación con el Mercosur y que por extensión, vía acuerdos del bloque con los países no asociados y negociación de un convenio de libre comercio Mercosur-Comunidad Andina, tiene los visos de englobar a mediano plazo a toda América del Sur¹⁰.

Nuestro punto de vista es que no cabe ni sobredimensionar ni minimizar los resultados de la Cumbre (sirva como antecedente el diálogo en la cumbre iniciado dos años atrás por la UE con los países de Asia a través del llamado foro euroasiático conocido con el acrónimo ASEM). En sí mismo es un hito que sirve para constatar la nueva imagen y el ímpetu gravitatorio de América Latina en términos generales en la escena internacional, en general, y en sus relaciones con la primera potencia comercial y la segunda económica del mundo, en particular.

⁹ Así lo explicita el Documento del Sistema Económico Latinoamericano (SELA): "Reflexiones en torno a la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (1999)", Documento SP/DRE/di núm. 24/98, Caracas, mayo 1998.

¹⁰ GRANDI, Jorge y SCHUTT, Daniel: *Apuntes sobre la vinculación Mercosur-ALCA* (mimeo), Montevideo, noviembre de 1998.

En el mundo de la posguerra fría y de la globalización la mención a alianzas excluyentes ampara eslóganes simplificadores o retóricas de coyuntura. El fortalecimiento de las relaciones euro-latinoamericanas continuará su curso con ritmos diferenciados, acordes al grado de entendimiento político, el nivel de la mutua complementariedad y atraktividad económico-comercial-inversora y el propio contexto internacional y las evoluciones respectivas lo permitan. Y ello a nuestro juicio con relativa independencia de la suerte que corran otros emprendimientos, por mencionar algunos en los cuales la región está involucrada total o parcialmente, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que sin duda también avanzarán a ritmos diferenciales. Pero sin duda, Río de Janeiro abre perspectivas muy importantes que habrá que calibrar en las declaraciones y en los acuerdos pero también en una perspectiva de medio plazo, esto es al promediar la próxima década; de hecho los años 2005 y 2006 son hasta el momento las fechas que se han manejado como horizonte de realización del ALCA y de zona de libre comercio contemplada en el Acuerdo de Cooperación Interregional UE-Mercosur.

Es incierto aún en que medida la persistencia de la crisis actual supondrá un parón para el avance de estas iniciativas en el corto plazo, lo que sería susceptible de oscurecer la Cumbre Euro-Latinoamericana de Río de Janeiro. En todo caso, la dinámica de multilateralización y de profundización de los acuerdos comerciales recuperará su fuerza en cuanto queden conjuradas las actuales inestabilidades, lo que parece verse favorecido por la aprobación del paquete multilateral y plurinacional de auxilio financiero a Brasil hecho público el día 13 de noviembre de 1998 y el anuncio por el vicepresidente de Estados Unidos en Kuala Lumpur de un paquete de ayuda del Tesoro americano a Japón tres días después.

La dinámica intertemporal y secuencial que gravitará sobre la marcha de los inéditos acuerdos de comercio norte-sur (UE-Mercosur; TLCAN-Mercosur a través del ALCA), es decir, el ritmo diferenciado de consecución de los acuerdos, dependerá sin duda de una multiplicidad de factores: mayor sintonía política y de políticas, gestión de los contenciosos interregionales en forma directa o a través de las nuevas disciplinas de la OMC, comportamiento de la inversión y de las diferentes "regionalidades" de origen de las multinacionales más dinámicas, etc., y sin duda el año 1999 y el lanzamiento del euro constituirán un nuevo desafío para la carrera regional a escala planetaria en el tejido de las alianzas comerciales y financieras.