
I.

EL MERCOSUR COMO NÚCLEO DE LAS NUEVAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Existen tantas asimetrías entre Europa y América Latina como áreas de cooperación entre estos dos continentes. Sin embargo, las características de las sociedades contemporáneas hacen de las relaciones comerciales el objeto preferencial de múltiples análisis y comentarios. La actualidad del comercio internacional se tornó un tema de enorme importancia para los medios de comunicación del mundo entero.

En relación con el comercio internacional, la posición privilegiada que ocupan en algunos países, dentro de sus respectivos bloques, se proyecta de modo significativo en el comercio entre los dos bloques. Así, una asimetría intrabloque da origen a la asimetría interbloques. El comercio entre el Mercosur y la Unión Europea es muy concentrado y visiblemente desequilibrado. Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido concentran dos tercios del comercio interregional, mientras que la Argentina, Brasil y México concentran, del otro lado, una proporción similar.⁸³⁹ El objeto de ese comercio también es muy diferente: tres cuartos de las exportaciones latinoamericanas para la Comunidad están constituidos por productos agrícolas, materias primas y sus derivados, con apenas un cuarto de productos manufacturados. Conviene agregar que América Latina representa menos del 5% del comercio extrabloque de la CE, mientras que la Unión Europea representa más del 20% del comercio exterior de los países sudamericanos.⁸⁴⁰

⁸³⁹ IRELA, *El mercado único europeo y su impacto en América Latina*, Madrid, IRELA, 1993.

⁸⁴⁰ Javier Santiso, "L'UE et les intégrations régionales en Amérique latine", en *L'année européenne. Revue du groupe de Belles Feuilles*, 1996, p. 148.

Aún revestidos de una importancia innegable, los flujos de comercio constituyen apenas una pieza del complejo rompecabezas de las relaciones euroamericanas. Los países de la Unión supieron sacar provecho del proceso de liberación de las economías de los países latinoamericanos, en particular del proceso de privatizaciones. Grandes empresarios europeos, que ya habían hecho inversiones significativas en la región, aumentaron su presencia en el subcontinente americano; el flujo de inversiones directas fue multiplicado por siete entre 1992 y 1996.⁸⁴¹

Alemania, España y Francia están entre los principales Estados miembros inversores en América Latina.⁸⁴² A modo de ejemplo, durante los seis primeros años de la década de 1990, España invirtió en el continente cerca de 750 millones de dólares por año; en los años ochenta, este monto no excedía los 130 millones.⁸⁴³ Entre 25 grandes empresas extranjeras presentes en América Latina en 1998, 14 eran europeas y 11 norteamericanas.⁸⁴⁴ Además, la ayuda concedida por Europa a América Latina comprende un programa de internacionalización de pequeñas y medianas empresas de los dos continentes en el que se gastaron más de 43 millones de euros en el período 2000-2004.⁸⁴⁵ Esta presencia europea en la estructura de las economías latinoamericanas debería en principio aumentar el interés europeo en las dificultades políticas y económicas internas de estos países.

La ayuda comunitaria dirigida especialmente a América Latina es, sin embargo, muy diversificada. Ella comprende un programa de cooperación interuniversitaria que habrá invertido 42 millones de euros en América Latina hasta 2004; un programa de cooperación en el sector de energía en el cual hasta 2002 se gastaron 25 millones

⁸⁴¹ Ursula Schmidt, "Investissements directs étrangers de l'UE en Amérique latine", en *Statistiques en bref*, Eurostat, octubre de 1999, p. 2. Brasil y Argentina recibieron 39% de estas inversiones (ibídem).

⁸⁴² Sobre la presencia de las empresas europeas en América Latina, véanse los abundantes datos recogidos por la CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2000. Para un cuadro de las inversiones directas europeas en América Latina, véase Eurostat, *Statistiques Euro-Mercosur*, Luxemburgo, OPOCE, 2000, p. 74.

⁸⁴³ "Inversión directa europea en América Latina: Tendencias y aporte al desarrollo", en *Informe de IRELA*, INF-98/6-IED, 3 noviembre de 1998, p. 3. Estas inversiones se concentran en el sector de los servicios, en particular las telecomunicaciones, los bancos y los transportes (ibídem).

⁸⁴⁴ Boletín Europe n.º 7835, *UE-Mercosur*, Bruselas-Madrid, 3 de noviembre de 2000.

⁸⁴⁵ *Programa AL-Invest*, véase «europe.eu.int/comm/secretariat_general/aides» [consultado el 22 febrero de 2002].

de euros; así como un programa de cooperación entre ciudades, regiones y otras autoridades locales que costará 14 millones de euros hasta 2006.⁸⁴⁶

Por otra parte, América Latina se beneficia de los programas generales de ayuda al desarrollo. La Unión Europea y sus países miembros son, por lejos, los socios más importantes de América Latina en esta área, al contribuir con la mitad de los flujos de ayuda oficial al desarrollo recibidos por los países latinoamericanos.⁸⁴⁷ Nótese que la cooperación es raramente neutra y desinteresada, por cuanto cada uno de los socios tiene su interés: “el más fuerte ve esta relación como un medio de penetración, el más débil, un medio de desarrollo”.⁸⁴⁸ Así, la cooperación exige por naturaleza la desigualdad y la dependencia, y sólo existe en razón de las desigualdades entre los Estados.⁸⁴⁹ Es innegable que Europa y América Latina son socios desiguales, no en razón de su desnivel evidente en los planos político, económico y social, sino también porque sus relaciones se caracterizan siempre por la asimetría: la posición europea es la del donante y la del inversor; la posición latinoamericana es la del beneficiario de ayudas e inversiones.

De este modo, un breve sobrevuelo sobre las relaciones entre la CE y América Latina antes de la creación del Mercosur muestra las dificultades de construcción del eje AL-Europa (capítulo 1).

La creación del Mercosur, y por lo tanto el nacimiento de un nuevo interlocutor, representa una evolución bastante positiva de estas relaciones (capítulo 2).

⁸⁴⁶ Se trata respectivamente de los programas ALFA (segunda fase, 2000-2005), ALURE (1998-2002) y URB-AL (1997-2006) (ibídem).

⁸⁴⁷ “La política europea de desarrollo hacia América Latina: Tendencias y perspectivas”, en *Informe de IRELA*, INF-00/9-DES, 11 de setiembre de 2000, p. 1. Alemania, el más importante donante, brindó un cuarto de la ayuda bilateral de la totalidad de los Estados miembros dirigida a la región en 1998, seguida de España, Holanda y Francia (ibídem, p. 5).

⁸⁴⁸ Christian Mestre, “La notion de traité inégal. Réflexions sur l'inégalité dans les Traités”, tesis, Universidad Robert Schuman de Estrasburgo, 1989, p. 561. El autor agrega que “el gran desequilibrio de la cooperación económica consiste en que ella es económica por naturaleza y política por función. Económicamente, ella posee una vocación unilateral, entonces la contrapartida será principalmente política” (ibídem, p. 565).

⁸⁴⁹ Ibídem, p. 569.

1.

La lenta construcción del eje Europa-América Latina

Las relaciones exteriores de la CE fueron inicialmente organizadas en torno de un núcleo compuesto por la unión aduanera y la política comercial. Algunas de estas relaciones se tornaron esenciales, como fue el caso de las relaciones con los Estados Unidos. Más tarde, el núcleo inicial se extendió y se diversificó. Por otro lado, desde el inicio de la construcción europea, se establecieron relaciones privilegiadas con las antiguas colonias europeas, especialmente en el Mediterráneo y en Europa,⁸⁵⁰ que constituyeron una verdadera red de relaciones exteriores en torno de la Comunidad.⁸⁵¹

Enseguida, y en un plano claramente secundario, la Comunidad intentó organizar una política conjunta respecto a los países del Tercer Mundo, por medio de ayudas diversas y, en particular, a través de un régimen de preferencias generalizadas. Tal política abarca a América Latina y Asia, pero los instrumentos que la Comunidad emplea en ella no se comparan con los utilizados para beneficiar a los Estados de *África, Caribe y Pacífico* (ACP) y los países de la cuenca del Mediterráneo.⁸⁵²

⁸⁵⁰ Además de las relaciones con los países candidatos a adherirse a las Comunidades, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE). Para el análisis del proceso que resultó en la adhesión de España, Portugal y Grecia a las Comunidades, véase part. Dusan Sidjanski y Ural Ayberk (dir.), *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne*, París-Ginebra, PUF-IHEI, 1990.

⁸⁵¹ Louis Cartou, *Communautés européennes*, París, Dalloz, 1975, 5.ª ed., p. 516.

⁸⁵² Para un balance de las primeras relaciones CE-ACP, véase Jean Raux, "Les accords externes de la CEE. Originalités de Lomé II", *Chroniques*, en *RTDE*, n.º 4, octubre-diciembre 1980, pp. 694-716. Para

Consecuentemente, los países latinoamericanos estuvieron por mucho tiempo al margen del cuadro general de relaciones exteriores de la Comunidad, hasta que los cambios políticos ocurridos en los años noventa exigieron un nuevo enfoque de la Europa unida con relación a América Latina.

De este modo, las primeras relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina tuvieron lugar en el ámbito de una política comunitaria general de ayuda al desarrollo (sección 1). A continuación, se constata una renovación de la estrategia comunitaria, por medio de un nuevo fundamento jurídico de cooperación al desarrollo, pero sobre todo por la definición de una política específica para América Latina (sección 2).

SECCIÓN 1

América Latina en el marco de la antigua política comunitaria de cooperación al desarrollo

Durante mucho tiempo, la ayuda al Tercer Mundo por parte de los países industrializados se inspiró más en el concepto de la caridad que en la real preocupación de alcanzar una distribución equitativa de las riquezas. Sin embargo, a lo largo de los años la visión que los países industrializados, principalmente los de Europa, tenían del Tercer Mundo sufrió modificaciones. Diversos Estados del Tercer Mundo pasaron a ser considerados como polos de crecimiento indispensables para las economías occidentales en la búsqueda de nuevos mercados.

La Comunidad se empeñó entonces en lo que podría ser calificado como *diálogo Norte-Sur*, cuyo objetivo fue ordenar las relaciones económicas internacionales,⁸⁵³ de modo que fuesen tenidos en cuenta los intereses y necesidades

un análisis crítico de las relaciones de la Comunidad con el Mediterráneo, véase Pietro Busetta, "L'Unione Europea e i Paesi Terzi dell'area mediterranea", en *Aggiornamenti Sociali*, n.º 3, marzo de 2001, pp. 189-194.

⁸⁵³ "El nuevo orden económico mundial, concepto forjado a mediados de los años setenta por los países en desarrollo, se impuso en el debate internacional en un contexto de relación de fuerzas muy diferente del que conocemos hoy. La Guerra Fría garantizaba a los países en desarrollo, en el debate político y hasta en el económico, un apoyo casi automático en relación con los principios de parte de los países del Este, lo que obligaba a los países del Oeste a prestar atención a los problemas de los países en desarrollo [...] La filosofía del nuevo orden económico internacional se basaba en la idea de la redistribución para corregir las desigualdades, a través de la ayuda, de un precio justo de las materias primas, del compartir las tecnologías consideradas como un bien

del Tercer Mundo.⁸⁵⁴ La cuestión era, para Europa, contribuir al desarrollo y a la emergencia de los países menos favorecidos.⁸⁵⁵ La ayuda comunitaria al Tercer Mundo se inscribió paulatinamente en un objetivo más amplio y ambicioso: el de favorecer el desarrollo de estos países por medio de acciones comunitarias. De esta manera, aunque la política de cooperación al desarrollo no encontrase base jurídica autónoma en el Tratado de Roma, se tomaron medidas prácticas en esa área, desde la creación de la CE.⁸⁵⁶ Resta precisar lo que la Comunidad entendía por desarrollo.

Poco a poco, el desarrollo se afirmó como “un proceso global, económico, social, cultural y político, que tiene como objetivo la mejora constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, con base en su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución equitativa de los beneficios provenientes del mismo”.⁸⁵⁷ Esta definición se mantiene actualmente, a pesar de la tautología que contiene. Ella permite entrever que una “reflexión sobre el desarrollo desemboca necesariamente en un proyecto de sociedad” y que tal proyecto implica evidentemente opciones económicas, políticas, sociales y culturales.⁸⁵⁸

común de la humanidad, y en la idea de que era preciso adoptar un conjunto de reglas de juego y de normas internacionales confiriendo un tratamiento diferenciado a los países en vías de desarrollo” (Yves Berthelot, “Les moyens des Nations Unies pour le développement économique”, en *Aspects du système des Nations Unies dans le cadre de l'idée d'un nouvel ordre mondial*, París, Pedone, 1992, pp. 127-135 (127-128). Brasil ejerció un papel importante en este proceso; véase, por ejemplo, Paulo Roberto de Almeida, *O Brasil e o multilateralismo econômico*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999, part., pp. 239-267.

⁸⁵⁴ El ámbito de este diálogo fue diversificado: el GATT, la CNUCED, la CCEI, las asambleas generales de la ONU, conferencias específicas, etc.; véase Anne Marie Mureau, “Les enceintes de négociation dans le dialogue Nord-Sud, Les relations CE-Tiers Monde”, en *Cahiers d'histoire et de politique internationales*, n.º 1, Ginebra, IHEI, primavera de 1983, pp. 3-58. Excepto las relaciones CE-ACP, la historia de este diálogo estará poblada de una serie de fracasos, en razón de los cuales los Estados dieron prioridad a las realizaciones puntuales, por medio, principalmente, de acuerdos bilaterales; cf. Guy Feuer y Hervé Cassan, *Droit international du développement*, París, Dalloz, 1985, pp. 20-22. Sin embargo, “la Comunidad Europea nunca se resignó al bloqueo del diálogo Norte-Sur, pues su prosperidad económica es indisoluble de la de los PVD. En este sentido, basta mencionar que cerca de 40% del comercio exterior de la CEE se lleva a cabo con el Tercer Mundo” (Joël Lebullenger, “La politique communautaire de coopération au développement”, en *RTDE*, n.º 24 (1), enero-marzo de 1988, p. 123).

⁸⁵⁵ Anne Marie Mureau, *L'Europe Communautaire dans la négociation Nord-Sud. Ambitions, intérêts et réalités*, París, PUF, 1984, pp. 13-14.

⁸⁵⁶ “¿Quién todavía recuerda? La política comunitaria de cooperación al desarrollo nació al mismo tiempo que la Comunidad. El primer fondo europeo (FED) data de 1958, cuando la descolonización todavía no había terminado. En aquella época atendía apenas a 18 Estados africanos y malgaches que, una vez independientes, suscribieron una primera, y luego una segunda convención de Yaundé. Es el punto de partida [...]” (Comisión Europea, *La Communauté européenne et le Tiers monde*, Luxemburgo, OPOCE, 1993, p. 1).

⁸⁵⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de diciembre de 1986, preámbulo de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, resolución n.º 41/128, disponible en <www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>.

⁸⁵⁸ Guy Feuer y Hervé Cassan, o. cit., pp. 23-24.

A esta definición clásica se le puede oponer otra: el desarrollo es constituido por un “conjunto de prácticas a veces aparentemente contradictorias” que, para asegurar la reproducción de un modelo de sociedad, “obliga a transformar y destruir, de modo generalizado, el medio natural y las relaciones sociales para obtener una producción constante de mercaderías (bienes y servicios) destinadas, a través del intercambio, a la demanda del mercado”.⁸⁵⁹ Tal definición destaca la transmisión de un modelo, más precisamente del modelo de libre comercio de los países industrializados.⁸⁶⁰ La retórica del desarrollo fue determinada por la organización del nuevo orden mundial: bipolar desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, este orden dejaba la posibilidad de elegir el desarrollo de acuerdo con el área de influencia, según el campo al cual se perteneciese, y sufría las consecuencias del enfrentamiento entre ambos bloques.⁸⁶¹

Así, la totalidad de los Estados de América Latina es objeto de las estrategias de proliferación de estos modelos, particularmente del modelo capitalista.⁸⁶² Ellos eran en aquella época, y continúan siéndolo,⁸⁶³ clasificados como países *en vías de desarrollo*, comúnmente identificados bajo la sigla PVD.⁸⁶⁴ Puesto que la propia

⁸⁵⁹ Gilbert Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, París, Presses de Science Po, 1996, pp. 26-34.

⁸⁶⁰ En mayo de 1965, el ministro André Philip destacó la repercusión del modelo económico adoptado por Europa sobre la eventual política de ayuda a los países en vías de desarrollo: “existe entre todos sus pueblos, al mismo tiempo una doble desconfianza en relación con los rusos y con los americanos y una espera, ansiosa e incluso confiada de lo que Europa, y en particular Francia, podría darle. La infelicidad es que no existe aún, en este aspecto, una política europea común; si Francia comenzó a pensar en una política de desarrollo, los otros cinco miembros de la Comunidad, Alemania y los Países Bajos en particular, aún están presos de la acción del capital privado, el libre comercio y la primacía del comercio sobre la producción. No será fácil conseguir entrar en un acuerdo. Sin embargo, es urgente, para la elaboración de una política internacional, que exista una iniciativa europea, pues ella es la única posible” (“Les Nations Unies et les pays en voie de développement”, en *L'adaptation de l'ONU au monde d'aujourd'hui*, París, Pedone, 1965, pp. 129-135 (134-135)). Evidentemente, Francia perdió la batalla.

⁸⁶¹ Sami Naïr, “Nouvel ordre international et droit au développement”, en *El desarrollo y la cooperación internacional*, Madrid, Universidad Carlos III-BOE, 1997, pp. 55-72 (55).

⁸⁶² “Las cuestiones relativas al desarrollo son correlativas a la realidad de la propia producción capitalista, y a la forma como esa realidad es analizada en el plano teórico”, Anne-Marie Chartier, *Essai critique sur le concept de développement*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1996, p. 7.

⁸⁶³ Sin embargo, según Gilberto Dupas, “se trata de países en vías de desarrollo que no se desarrollan jamás, países emergentes que se hundan cada vez más” (notas de la mesa redonda “A ação estratégica do Brasil no processo de integração”, *Congresso Olhar Sociológico para o Novo Milênio*, San Pablo, Pontificia Universidade Católica de San Pablo, 4 de octubre de 2001).

⁸⁶⁴ Actualmente la Comunidad Europea agrupa bajo la sigla PVDALA (países en vías de desarrollo de América Latina y Asia) a casi todos los países del subcontinente —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela—, con la excepción de Haití y la República Dominicana, también considerados como

noción de desarrollo es muy controvertida, es natural que no se llegue a una definición científica de los PVD. De hecho, esta noción no puede encuadrarse ni en el derecho, ni en la economía, ni en la sociología. Existen clasificaciones diferentes, conforme se trate de una autodenominación por parte de los propios gobiernos que reivindican esta condición, de las listas negociadas convencionalmente dentro de las organizaciones internacionales o de la opinión de los especialistas.⁸⁶⁵ Nótese, sin embargo, que la idea de desarrollo siempre constituyó una base técnico-económica, que puede medirse mediante indicadores de crecimiento y de renta.⁸⁶⁶

Es entonces a través de la condición de PVD que los países de América Latina mantuvieron sus primeras relaciones con la Comunidad. Las características de la cooperación al desarrollo de aquella época (§ 1.º) explican un primer balance bastante tímido de esas relaciones (§ 2.º).

§ 1.º La cooperación al desarrollo en el Tratado de Roma

Las relaciones privilegiadas de Europa “comenzaron empíricamente”.⁸⁶⁷ Los artículos 182 y siguientes del Tratado de Roma,⁸⁶⁸ que preveían la Asociación de los Países y Territorios de Ultramar (PTUM) a la Comunidad, fueron el embrión de una política comunitaria de cooperación al desarrollo. El Fondo de Desarrollo para

PVD, pero clasificados como países ACP, ligados a la CE por la IV Convención de Lomé, pues se sitúan en el Caribe.

⁸⁶⁵ Maurice Flory, *Droit international du développement*, París, PUF, p. 59.

⁸⁶⁶ Edgar Morin critica esta noción que, según él, “supone de manera implícita que el desarrollo técnico-económico es la locomotora que lleva naturalmente al ‘desarrollo humano’, cuyo modelo acabado y exitoso es el de los países reputados desarrollados, en otras palabras, occidentales. Esta visión supone que el actual estado de las sociedades occidentales constituye el objetivo y la finalidad de la historia humana. [...] Definido apenas en términos cuantitativos, ignora las calidades, las calidades existenciales, las calidades de solidaridad, las calidades del medio, la calidad de vida. [...] El desarrollo ignora que el crecimiento técnico-económico produce un subdesarrollo moral y psíquico: la hiperespecialización generalizada, las compartimentaciones en todas las áreas, el hiperindividualismo, con el espíritu del lucro conduciendo a la pérdida de las solidaridades. El desarrollo engendra un conocimiento especializado, incapaz de comprender los problemas multidimensionales. La educación disciplinaria del mundo desarrollado trae muchos conocimientos, pero determina una incapacidad intelectual de reconocer los problemas fundamentales y globales. La noción de desarrollo debe, en mi opinión, ser sustituida al mismo tiempo por la noción de una política de la humanidad (antropolítica), que hace mucho tiempo fue sugerida por mí, y por una noción de política de la civilización” (“Une mondialisation plurielle”, en *Le Monde*, 26 de marzo de 2002). La política de la humanidad propuesta por Morin es desarrollada en el conjunto de su obra y, más recientemente, en los libros *L'identité humaine*, París, Seuil, 2001; y *Pour une politique de civilisation*, París, Arle, 2002.

⁸⁶⁷ Louis Cartou, o. cit., p. 541.

⁸⁶⁸ Antiguos 131 y ss.

los PTUM constituyó la primera acción comunitaria de apoyo al desarrollo. Se trata de un organismo financiero que tuvo por objetivo generar ayuda comunitaria a los PTUM durante cinco años. De acuerdo con la Convención de Yaundé I, del 20 de julio de 1963, fue transformado en Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que constituye hasta nuestros días uno de los principales instrumentos de la ayuda comunitaria al desarrollo.⁸⁶⁹

A continuación, la Comunidad pasó de una especie de “pacto colonial” a un abordaje más amplio sobre el Tercer Mundo (I). Esta evolución, evidentemente positiva, no impidió una profunda crisis en la política comunitaria de ayuda al desarrollo (II).

I. Del “pacto colonial” a un abordaje más amplio sobre el Tercer Mundo

Hasta mediados de los años setenta, la cooperación europea se centró sobre todo en el África negra francófona. Esta política fue criticada por tratarse de un “pacto colonial”, que limitaba el comercio exterior de los nuevos Estados africanos, tornándolos dependientes de sus antiguas metrópolis.

En aquella época, dos imágenes diferentes de Europa coexistían. Por un lado, la visión de los europeos de una Comunidad de Estados dotada de evidente buena voluntad que se concretaba a través de grandes cantidades de ayuda a los países pobres; de un gran conocimiento de los problemas de los pueblos de ultramar, resultante de una larga convivencia; de un modelo de cooperación al desarrollo, en la fórmula original y audaz de asociación al emprendimiento europeo de un cierto número de países particularmente desfavorecidos.

Del otro lado, la visión de los países asiáticos, latinoamericanos y hasta de algunos africanos insatisfechos, que cuestionaban el proteccionismo agrícola, los aranceles sobre mercaderías tropicales, la falta de apertura de los mercados a los productos del Tercer Mundo, la ayuda a cambio de favores, el rechazo a “verdaderas”

⁸⁶⁹ Christian Mestre, “Le fonds européen de développement”, en *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, PUF, París, 1993, pp. 525-532. Para una consideración reciente del FED, véase Comisión Europea, “Rapport sur les activités relevant des sixième, septième et huitième Fonds européens de développement (FED)”, en *JOCE*, 15 de diciembre de 2001, pp. 417-490.

negociaciones.⁸⁷⁰ La política de asociación de la Comunidad estaba en el centro de todos los debates.

En el área del comercio, la cooperación al desarrollo de la CE se concentró en dos ejes: los acuerdos de asociación, como instrumentos de las relaciones privilegiadas con las regiones de interés prioritario de Europa (A) y un régimen de preferencias arancelarias destinado al conjunto del Tercer Mundo (B). También conviene destacar el marco de ayuda financiera y técnica comunitaria, en el cual las relaciones entre la CE y América Latina fueron adquiriendo, de a poco, una cierta especificidad (C).

A. LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN

Según el artículo 238 del Tratado de Roma, “la Comunidad puede celebrar con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional, acuerdos que establezcan una asociación caracterizada por derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos especiales”.⁸⁷¹

Varios autores buscaron una definición de la asociación que aún hoy continúa siendo difícil de encontrar: “evidentemente, los términos utilizados en el artículo 238 para definir la asociación mantienen el misterio que la práctica no descubrió”.⁸⁷² La inmensa generalidad y la imprecisión voluntaria de los términos de este artículo le permitieron servir de fundamento en acuerdos de asociación cuyo contenido y objetivos eran muy diferentes.⁸⁷³ Ciertos acuerdos fueron concluidos con el objeto de crear condiciones para la adhesión de algunos Estados europeos a la Comunidad. Otros establecen relaciones entre la Comunidad y los PVD, y obtienen progresivamente la calificación de acuerdos de cooperación. Y otros, finalmente, crean lazos estrechos, establecidos con una perspectiva evolutiva.⁸⁷⁴

⁸⁷⁰ Henry Perroy, *L'Europe devant le Tiers monde*, París, Aubier-Montaigne, 1971, p. 219.

⁸⁷¹ Sustituido por el actual artículo 310 TUE, según el cual “La Comunidad podrá celebrar con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares”.

⁸⁷² M. Torrelli, “Artículo 238”, en *Commentaires du Traité CEE*, o. cit., pp. 1561-1570 (1562).

⁸⁷³ Constantinos Lycourgos, *L'association avec union douanière: un mode de relations entre la CEE et des Etats tiers*, París, PUF, 1994, p. 14.

⁸⁷⁴ Jean-Victor Louis y Peter Brückner, “Relations extérieures”, *Commentaire Mégret*, véase 12, 1980, p. 160.

Retomando una fórmula sintética, un acuerdo de asociación podría cubrir “todo lo que excediese de un acuerdo de comercio pero que no constituya una ampliación”.⁸⁷⁵ A pesar de las imprecisiones conceptuales, es innegable que la asociación siempre fue considerada, en la tipología de los acuerdos externos de la Comunidad, como un tipo de acuerdo importante, tanto en su sustancia como en su alcance “cuasi-político”.⁸⁷⁶

Los acuerdos de asociación traían generalmente tres tipos de disposiciones, relativas a los intercambios comerciales, a los recursos financieros y a las instituciones: “esta trilogía es promisoria, pues permite esperar que las asociaciones se esfuercen en captar conjuntamente las dos dimensiones esenciales de la cooperación al desarrollo: el comercio y la ayuda”.⁸⁷⁷ Sin embargo, en aquella época, el eslogan de los países del Tercer Mundo era justamente *trade, not aid*.⁸⁷⁸ Ésta es una de las razones por las que la asociación constituye un marco jurídico mal recibido por aquellos a quienes ella se dirige.⁸⁷⁹

Los primeros acuerdos concluidos con base en el artículo 238 fueron los acuerdos de asociación de la Comunidad con Grecia (1961), Turquía (1963), los Estados africanos y malgaches (1963 - Yaundé I, y 1969 - Yaundé II), Nigeria (1966), África Oriental (Kenia, Uganda, Tanzania - 1968), Tunicia (1969), Marruecos (1969), Malta (1970) y Chipre (1972).

Desde la adhesión de Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca a las Comunidades en 1973, fue posible constatar un doble movimiento de ampliación de la ayuda comunitaria al desarrollo.⁸⁸⁰ Por un lado, se extendió geográficamente, sea por la

⁸⁷⁵ Claude Blumann, “Conclusions générales”, en *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté*, o. cit., pp. 317-329 (319).

⁸⁷⁶ Catherine Flaesch-Mougin, “La procédure de conclusion des accords d'association”, en *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification*, Bruselas, Bruylant, 1999, pp. 197-227 (197).

⁸⁷⁷ Henri Perroy, o. cit., p. 225.

⁸⁷⁸ El responsable en aquella época por la Dirección General de Comercio Exterior de la Comisión combatió duramente este eslogan: “si yo les hablo de comercio, ello no quiere decir que no voy a hablar de ayuda. El eslogan *trade not aid* evidentemente no tiene ninguna justificativa en relación con la realidad. Es de ayuda y de comercio que se trata, y creo poder definir su interdependencia, esperando poder mostrar que el comercio es una forma, y no la última, por su importancia, de ayuda. Me gustaría unir los dos y determinar uno en función del otro” (M. W. Ernst, “Les relations commerciales de la CE avec le Tiers monde”, en *La Communauté et le problème du développement. La Communauté et le Tiers monde*, Bruselas, ULB, 1970, pp. 13-26 (13)).

⁸⁷⁹ Claude Blumann, “Conclusions générales”, o. cit., p. 323.

⁸⁸⁰ Raymond-Marin Lemesle, *La Convention de Lomé: principaux objectifs et exemples d'action 1975-1995*, París, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes, 1995, p. 28.

apertura de la Convención de Yaundé a otros países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP),⁸⁸¹ sea a través de las relaciones establecidas con otras regiones del mundo en desarrollo. Por otro lado, nuevas modalidades de ayuda fueron previstas en el ámbito de las relaciones de asociación o de cooperación. Entre estas nuevas formas, figura un régimen de preferencias arancelarias.

B. EL SISTEMA DE PREFERENCIAS ARANCELARIAS GENERALIZADAS

El Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SPG) fue introducido en 1971, en el marco de las negociaciones del GATT.⁸⁸² Este régimen consiste, de parte de los países industrializados donantes, en otorgar concesiones aduaneras no recíprocas, en beneficio exclusivo de las importaciones provenientes de los PVD en cuestión.⁸⁸³ Se trata de un instrumento unilateral, no negociable y temporalmente limitado, que establece reducciones arancelarias para una serie de productos agrícolas y para la mayor parte de los productos industriales —en el límite de ciertas cantidades máximas, excepto los productos textiles—.⁸⁸⁴ Las reducciones son hechas por producto y por país, conforme al grado de “sensibilidad” de los productos en relación con la Comunidad.⁸⁸⁵

De este modo, a partir de los años setenta, Europa organiza una doble acción respecto a los PVD: en el plano convencional, por medio de acuerdos preferenciales, y en el plano unilateral, a través del SPG. El núcleo central de esta política es, por lo

⁸⁸¹ Gracias a la reivindicación del Reino Unido, que desde las negociaciones del acuerdo de adhesión obtuvo de la CEE la promesa de extender las cláusulas Yaundé a sus antiguos protegidos ACP, según el ex-comisario europeo para el desarrollo Claude Cheysson, en el prefacio a Raymond-Marín Lemesle, o. cit., p. 19.

⁸⁸² Sin embargo, ya en 1962, en la época del “Dillon Round”, la CEE señaló que no esperaba reciprocidad por parte de los PVD. Prueba de ello es que “la insistencia sobre el aspecto vital de la expansión de los intercambios comerciales en la terapéutica del subdesarrollo no data de hoy”, Nicole Kleman, “La politique préférentielle de la CEE”, en *La CEE dans les relations internationales*, Nancy, Centre européen universitaire, 1972, p. 251.

⁸⁸³ Joël Lebullenger, “La politique communautaire de coopération au développement”, o. cit., p. 125.

⁸⁸⁴ Para un estudio más profundo de este sistema en los años 1970, véase Joël Lebullenger, “Les systèmes de préférences tarifaires généralisées. Contribution au nouvel ordre économique international”, tesis, Rennes, CEDRE, 1980. Sobre los años 1980 y la transición hacia los años 1990, véase del mismo autor “Le système communautaire de préférences généralisées”, *Jurisclasseur Europe*, fascículos n.º 2350 y 2351.

⁸⁸⁵ José Antonio Sanahuja, “Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales”, en *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Madrid, BOE-Universidad Cáceres-Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, 2000, pp. 283-298 (287).

tanto, la idea de un tratamiento preferencial a los PVD, o sea, una noción esencialmente discriminatoria.⁸⁸⁶

Debe resaltarse que el SPG “representa la única forma de acceso preferencial al mercado comunitario para los PVD asiáticos y latinoamericanos. Es posible entonces asociar estos países a los beneficiarios reales del esquema comunitario, dado que los socios privilegiados de la CEE (países mediterráneos; Estados ACP), poseen acceso a redes convencionales de preferencias arancelarias especiales”.⁸⁸⁷

El SPG fue blanco de numerosas críticas. En primer lugar, este régimen se limitaba a conceder a los PVD concesiones comerciales para los productos que no competían directamente con la producción europea, o que no amenazaban a esta última, como los productos agrícolas tropicales. En segundo lugar, el acceso al SPG era difícil, debido a algunas características significativas: la complejidad, las frecuentes modificaciones y los efectos limitados en cuanto a sus objetivos.⁸⁸⁸ Consecuentemente, el número de verdaderos beneficiarios acabó siendo modesto. En 1978, por ejemplo, entre los diez más importantes beneficiarios del sistema se encontraban dos países europeos en vías de desarrollo, cinco asiáticos y tres latinoamericanos —Brasil, Argentina y Venezuela—. Se deduce de ello que los países menos favorecidos de América Latina no pudieron beneficiarse con este sistema.⁸⁸⁹

Así, durante cerca de veinticinco años, la situación de América Latina en relación con la “pirámide” de preferencias comerciales de la Comunidad no conoció cambios.⁸⁹⁰ Por el contrario, en ciertos aspectos, como la proliferación de las barreras no arancelarias, hubo un retroceso.⁸⁹¹ Por otro lado, gracias a la política de ayuda

⁸⁸⁶ Léonard y Denys Simon, “Les relations préférentielles de la CEE”, en *RTDE* n.º 3, julio-setiembre de 1972, p. 661.

⁸⁸⁷ Joël Lebullenger, “La politique communautaire de coopération au développement”, o. cit., p. 128.

⁸⁸⁸ Según Marco Álvarez García y Antonio Martins, “sería necesario aumentar el número de productos afectados, reducir considerablemente los aranceles aduaneros y las barreras no arancelarias, elevar y reestructurar los contingentes y las cotas. El objetivo a ser alcanzado es extender las preferencias concedidas a un grupo determinado de países en desarrollo —por el acuerdo de Lomé— a todos los países del Tercer Mundo” (“Vers un nouveau dialogue Europe-Amérique Latine”, en *Coloquio “La CE y América Latina”*, Bruselas, ULB, 1981, p. 182).

⁸⁸⁹ Gerd Beinhart, “The relations between European Community and Latin America, The Community’s point of view”, en *Coloquio “La CE y América Latina”*, o. cit., p. 81.

⁸⁹⁰ Excepto las preferencias “temporarias y extraordinarias” concedidas a los países andinos y centroamericanos en 1991 (José Antonio Sanahuja, o. cit., p. 288).

⁸⁹¹ ALADI, Las negociaciones de la Unión Europea y sus relaciones comerciales con la ALADI, documento ALADI/SEC/dt 404, 9 de setiembre de 1998, pp. 6-7.

financiera y técnica, comenzó a esbozarse una identidad específica para las relaciones interregionales en la época de las primeras aplicaciones del SPG.

C. LA AYUDA FINANCIERA Y EL COMIENZO DE UNA ESPECIFICIDAD

A partir de 1976, la Comunidad buscó la cooperación con los países de Asia y América Latina,⁸⁹² designados como “países en vías de desarrollo no asociados” (PVDNA),⁸⁹³ o sea, como no titulares de un acuerdo basado en el artículo 238 del Tratado de Roma. Esta cooperación presentaba, sin embargo, un carácter limitado y no fue objeto de un acuerdo formal.

En 1977, la Comisión sometió una propuesta de reglamento al Consejo *relativa a la ayuda financiera y técnica en favor de países en desarrollo no asociados a la Comunidad*.⁸⁹⁴ Cuatro años más tarde, esta propuesta fue adoptada bajo la forma del *reglamento CEE 442/81 del Consejo*,⁸⁹⁵ que constituyó la base jurídica de la cooperación financiera y técnica con los países de Asia y América Latina hasta los años noventa. Este texto reconoce que “es conveniente garantizar una presencia comunitaria en las grandes regiones del mundo en vías de desarrollo, tendiendo a un equilibrio geográfico razonable entre las mismas” (artículo 2, *in fine*).

⁸⁹² “El agrupamiento de Asia y de América Latina puede parecer singular, ya que los problemas de ambos continentes son, en cierto sentido, específicos y dentro de cada uno de los grupos existen, debemos decirlo, situaciones y problemas particulares. Pero no se podría perder de vista que los Estados de América Latina y de Asia tienen en común el hecho de lamentarse del estado actual de sus relaciones con la CEE, y en particular de la dificultad de establecer un diálogo con ella. Este importante elemento nos parece capaz de justificar un agrupamiento que, a primera vista, puede parecer sorprendente” (W. J. Ganshof van der Meersch, “Allocution d’ouverture” de *La Communauté et le problème du développement...*, o. cit., p. 9). Sin embargo, ya en los años setenta, Jean Raux llamaba la atención sobre el hecho de que “la especificidad asiática debería justificar una política original en relación con los países asiáticos, que enfrentan todavía la misma lucha que los otros PVD en nombre del nuevo orden económico internacional, en la conferencia Norte-Sur o en la Tokio Round... A pesar de una ideología tercermundista que muchas veces oculta las diferencias entre los PVD, la CEE no puede ignorar la miseria reinante en Asia. La CEE debería adaptar sus ambiciones a la especificidad de los problemas asiáticos” (Chroniques, “Les accords externes de la CE (1.º de enero-31 de diciembre de 1976)”, en *RTDE* n.º 3, julio-setiembre de 1977, p. 460).

⁸⁹³ La calificación PVDNA “fue abandonada en 1986, en beneficio de una denominación más neutra, de connotación geográfica, la de *países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia* (PVDALA). Este concepto, exento de cualquier *a priori* sobre el contenido formal y material de las relaciones entre la CEE y los países de las dos regiones implicadas, puede ser retrospectivamente visto como revelador del comienzo de un compromiso comunitario más intenso y más dinámico en relación con los PVDALA” (Catherine Flaesch-Mougín y Joël Lebullenger, “Relations de la CEE avec les pays en voie de développement d’Amérique latine et d’Asie”, en *Jurisclasseur Europe*, fascículo 2230, p. 3).

⁸⁹⁴ *JOCE*, C 54, 4 de marzo de 1977, p. 5.

⁸⁹⁵ Reglamento 442/81 del 17 de febrero de 1981, en *JOCE*, L 48, 21 febrero de 1981, pp. 8-10.

Fundado en el artículo 235 del Tratado de Roma,⁸⁹⁶ este reglamento apuntaba a la ayuda a los PVD menos favorecidos (artículo 2). Los objetivos de la ayuda eran, principalmente, la mejora de las condiciones de vida de los sectores de población “más necesitados”, el incentivo al desarrollo rural y la mejora en la producción alimenticia.⁸⁹⁷ En el marco de este reglamento, la ayuda es concedida en cofinanciamiento con organismos multilaterales o regionales, preservando tanto como sea posible su carácter comunitario (artículo 4). La elección de las acciones financieras era sometida al parecer de un *Comité de ayuda a los países en vías de desarrollo no asociados*, presidido por un representante de la Comisión y compuesto por representantes de los Estados miembros (artículo 11). El destino de la ayuda debería tener en cuenta la voluntad de los países beneficiarios (artículo 10). Se trataba de ayudas no reembolsables, que podrían cubrir los gastos de importación, así como gastos locales necesarios para la realización de proyectos y programas (artículos 5 y 6-1).

Sin embargo, es preciso señalar que la ayuda comunitaria en América Latina mereció el eslogan de *little and late*: en 1978 el subcontinente tenía una población equivalente a la de los países ACP (cerca de 400 millones de habitantes) y recibió apenas el equivalente al 6% de la ayuda concedida por la Comunidad a aquellos países.⁸⁹⁸ Sin embargo, esta ayuda no puede ser considerada insignificante: entre 1986 y 1995, América Latina recibió 2.808 millones de *ECUs*.⁸⁹⁹ Por diversas razones, las iniciativas comunitarias de este período de cooperación al desarrollo suscitaron varias críticas.

⁸⁹⁶ Actual art. 308, según el cual, “cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

⁸⁹⁷ Algunos percibieron igualmente en ello “la promoción de una perspectiva regional para el desarrollo y una respuesta a las necesidades humanitarias en caso de catástrofe natural” (Aidan Cox y Antonique Koning, *La CE et l'aide au développement. Politiques, gestion et répartition géographique et sectorielle*, Londres-Bruselas, Overseas Development Institute-Commission européenne, 1997, p. 90).

⁸⁹⁸ Enzo Grilli, *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 254.

⁸⁹⁹ Para saber qué representa esta cifra en el conjunto de la ayuda comunitaria, véase el cuadro sobre ayuda comunitaria a los PVD y a los países del Mercosur, en Comisión Europea, *Rapport annuel sur la mise en oeuvre de l'aide extérieure de la Commission européenne*, Bruselas, OPOCE, 2002, pp. 138-142.

II. La crisis de la ayuda comunitaria al desarrollo

Durante la década de 1980, varios elementos llevaron hacia una reflexión sobre la ayuda comunitaria al desarrollo. Primero, los países miembros de la Comunidad conocieron restricciones presupuestarias importantes, debidas particularmente al agravamiento de sus problemas sociales internos, principalmente el desempleo. Por otra parte, surgió un descontento en cuanto a la eficacia del apoyo al desarrollo.⁹⁰⁰ Se constató que la ayuda financiera dirigida a los países más pobres fue muchas veces desviada en beneficio de sus elites. Los que debían ser los verdaderos beneficiarios de estas medidas quedaron apartados del desarrollo pretendido por la ayuda, sobre todo en África.

Algunos autores se refirieron a la idea de desarrollo como una *creencia*, igualmente compartida por todos los Estados-nación, por las organizaciones internacionales y hasta por gran parte de las poblaciones. Esta creencia reposa en la idea de que la universalización del modo de producción occidental es posible. Luego, el cambio de la denominación *países subdesarrollados*⁹⁰¹ por *países en vías de desarrollo*⁹⁰² serviría apenas para reforzar la ilusión de una prosperidad material generalizada y prometida a todos.⁹⁰³

⁹⁰⁰ Comisión Europea, *"Livre Vert" sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXIème siècle*, Bruselas-Luxemburgo, 1997, p. 3.

⁹⁰¹ La noción de *subdesarrollo* difícilmente se presta a una definición precisa, a semejanza de las nociones de *desarrollo* o de *país en vías de desarrollo*, tratadas anteriormente. "Es a través del análisis preciso de la dominación externa que lo comprendemos. No olvidemos que el subdesarrollo no es un fenómeno antiguo. Es verdad que antiguamente existían las desigualdades, pero las economías anteriores a la revolución industrial, más exactamente de algunas regiones como la América Latina anterior a los grandes descubrimientos del Renacimiento, no poseían una tendencia a conocer desigualdades crecientes. No fue simplemente porque las economías industriales conocieron ciertos tipos de crecimiento que progresaron más rápido, sino también porque un cierto tipo de progreso les permitió, hasta ahora, instaurar relaciones económicas y políticas fundadas en la desigualdad. Son las consecuencias de estas relaciones desiguales sobre un cierto tipo de economía y de sociedad las que provocaron la aparición del subdesarrollo actual" (Jean-Marie Albertini, *Les mécanismes du sous-développement*, París, Economie et Humanisme, 1967, p. 48).

⁹⁰² "Un cierto número de autores y de organismos oficiales utilizan la expresión *país en vías de desarrollo* en vez de *país subdesarrollado*. A favor de esta terminología, ellos invocan el aspecto peyorativo que podría contener la segunda expresión; infelizmente, la nueva fórmula propuesta trae, ella también, un problema. Muchos de estos países dan pocas señales de mejora y hablar de su caso como un país en vías de desarrollo parece infelizmente inexacto" (Jean-François Couet y Janine Brémond, *Pays sous-développés ou pays en voie de développement*, t. 1, París, Hatier, 1978, p. 7).

⁹⁰³ Gilbert Rist, o. cit., p. 390. El autor agrega: "seguramente, en la intimidad, cada uno puede ser sorprendido en plena duda: tal es la condición común a todos los fieles, lo que no les impide rezar al unísono cuando participan de ritos colectivos. Pues toda creencia se acomoda y se alimenta de estas incertidumbres temporarias, que no cuestionan el consenso social" (ibídem).

Por otro lado, un debate sobre la “diplomacia de los derechos humanos” se desarrolló en el seno de la Comunidad. Se trata de un tema muy controvertido dentro de las organizaciones internacionales y de gran actualidad.⁹⁰⁴ Europa tuvo gran dificultad para justificar la concesión de abultadas ayudas a varios Estados que no respetaban los principios elementales de derechos humanos. Entre los países ACP, algunos conocieron una evolución política notable en esta área, pero el fenómeno se debió más al derrumbe del bloque soviético, que sustentaba varios regímenes dictatoriales, que a la presión europea.⁹⁰⁵

Se constata también que la cooperación europea ejerció un papel marginal en el desarrollo económico admirable que tuvieron algunos países de Asia y de América Latina. Hasta fines de los años ochenta, no puede identificarse ninguna verdadera política comunitaria hacia estos continentes. En lo que respecta a América Latina, la CE muchas veces explicó que el subcontinente tenía dificultades para definir intereses comunes, y que le faltaban instituciones representativas, lo que tornaba difíciles las negociaciones. Sin embargo, a pesar de dificultades aún más graves, la Comunidad concluyó acuerdos importantes con otros países del Tercer Mundo, lo que torna frágil dicho argumento.

Conviene agregar que los países latinoamericanos consideraban la política agrícola común conducida por Europa como muy restrictiva. Ellos también criticaron el tratamiento diferenciado recibido en comparación con otros Estados, y en particular con los ACP. Además, los temores son compartidos: los países ACP no esconden su inquietud sobre la aproximación entre la CE y América Latina,⁹⁰⁶ mientras que América Latina reclama los privilegios concedidos a los ACP.

Sin embargo, todas estas críticas a la política comunitaria merecen ser relativizadas. La aplicación de la política de ayuda coincide con la instalación progresiva de regímenes militares en los principales países de América Latina. Además,

⁹⁰⁴ Para los países desarrollados y para los organismos internacionales, se presenta, en forma recurrente, la cuestión de saber si vale más condenar los regímenes autoritarios y abandonar la población civil a su suerte, como forma de presión, o si es preciso continuar activamente comprometidos y mantener el diálogo con los dictadores.

⁹⁰⁵ Charles Zorgbibe subraya la falta de voluntarismo y de determinación de Europa en la práctica de la diplomacia de los derechos humanos en relación con los PVD: “durante mucho tiempo, la visión comunitaria del Tercer Mundo fue aquella, suficientemente demagógica, del comisario Cheysson: el lamento por las infelicidades del proletariado mundial se acomodaba por respeto a la Santa Alianza de los césares del Tercer Mundo” (*Histoire de la construction européenne*, París, PUF, 1993, p. 290).

⁹⁰⁶ Véase Lemesle, o. cit., p. 147.

desde mediados de los años sesenta, el continente adoptó la estrategia de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), denominada política de *sustitución de importaciones*.⁹⁰⁷ De este modo, la protección concedida a la industria nacional naciente, pero también a las filiales de empresas transnacionales establecidas sobre su territorio, hacía difíciles las negociaciones con Europa. A finales de los años ochenta la democracia comienza a renacer en el subcontinente. Sin embargo, desde el punto de vista económico, este período es considerado como la *década perdida* para América Latina.

Varios factores llevaron a la Comunidad a modificar la política *lato sensu* de cooperación al desarrollo. En primer lugar, la Comunidad pasó a caracterizarse por la voluntad de ejercer un papel más importante en el plano mundial y tornarse “protagonista”,⁹⁰⁸ ahora en una escena internacional multipolar. En segundo lugar, la crisis energética de los años setenta —situada en el contexto de una crisis más general ligada a la transnacionalización de la economía— llevó a algunos autores a identificar una nueva percepción del Tercer Mundo por la comunidad internacional, destacando la interdependencia creciente entre las naciones.⁹⁰⁹

Por su parte, América Latina presentó características nuevas, que justificaron un tratamiento diferenciado en relación con el resto del Tercer Mundo. Además de su potencial económico, se constató un debilitamiento de la hegemonía americana en la región, y una preocupación de unión expresada a través de múltiples tentativas de acuerdo regional o subregional,⁹¹⁰ así como un aumento de las inversiones europeas en el continente.⁹¹¹

A esta altura de la reflexión, un balance de la primera fase de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina es necesario.

⁹⁰⁷ Véase definición en la nota 114, de la página 81.

⁹⁰⁸ Expresión muchas veces empleada por la Comisión, por ejemplo, en el *Livre Vert ACP*, o. cit., p. II.

⁹⁰⁹ Jorge Tapia Valdés, “Les variables politiques des relations entre la CEE et l’Amérique Latine”, en *Coloquio La CE y la América Latina*, o. cit., p. 160.

⁹¹⁰ Entre otros, la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, creada por el Tratado de Montevideo en 1980, y varios acuerdos bilaterales entre Brasil y Argentina, concluidos desde 1986.

⁹¹¹ “El hecho *físico* de que América Latina sea un enorme continente en pleno crecimiento económico y en rápido desarrollo sociopolítico, y el hecho de que su peso como grupo regional en la balanza del poder mundial tienda a aumentar, parecen ser considerados por la CEE como fuertes razones para redefinir los parámetros de su influencia política en la región y mejorar las condiciones de sus relaciones económicas con este continente” (Tapia Valdés, o. cit., p. 162).

§ 2.º Un balance de las relaciones entre la Comunidad y los países latinoamericanos

Los resultados de la política comunitaria pueden, en parte, ser medidos por la evolución de los acuerdos concluidos con los Estados del subcontinente, al amparo del Tratado de Roma (I). Por otro lado, el Parlamento Europeo contribuyó igualmente a un cambio en la orientación política en relación con América Latina (II).

I. Los acuerdos concluidos al amparo del Tratado de Roma

Los acuerdos entre la Comunidad y los países de América Latina tuvieron como objeto, sistemáticamente, al comercio, sea a través de disposiciones sobre intercambios comerciales específicos, sea bajo la forma de acuerdos-marco de cooperación que lo incluían. El fundamento jurídico de estas convenciones fue el artículo 113 del Tratado de Roma, relativo a la política comercial común, combinado con el artículo 253 para los acuerdos-marco.

El análisis exhaustivo de los acuerdos concluidos entre la Comunidad y los países y grupos de países latinoamericanos, al amparo del Tratado de Roma, sería imposible en los límites de este estudio. El sobrevuelo de esa red convencional pretende simplemente indicar el contenido de esas variadas relaciones e identificar sus fases sucesivas. Se harán algunos comentarios sobre acuerdos considerados individualmente, pero ese análisis estará limitado a ciertas convenciones relativas a los Estados que forman parte hoy del Mercosur.

De este modo, a una *primera generación* de vínculos contractuales entre la Comunidad y América Latina (A) le sucedieron los acuerdos de comercio y de cooperación económica y comercial, denominados de *segunda generación* (B), y después los acuerdos actualmente definidos como de *tercera generación* (C). Los acuerdos generales fueron completados por acuerdos sectoriales y por diálogos políticos y económicos.⁹¹²

⁹¹² Catherine Flaesch-Mougin y Joël Lebullenger, "Les relations contractuelles de l'Union européenne avec les pays et groupements latino-américains", en *L'Union européenne dans un monde en transformation*, Troisième conférence ECSA-World, Luxemburgo, OPOCE, 1998, pp .581-628 (581).

A. LOS ACUERDOS DE PRIMERA GENERACIÓN

Los primeros acuerdos concluidos entre la CEE y los países de América Latina son relativos, precisamente, a tres de los cuatro Estados que hoy forman parte del Mercosur: “la conclusión de un acuerdo comercial entre la CEE y la República del Uruguay [1973]⁹¹³ seguida de un acuerdo comercial entre la CEE y la República Federativa del Brasil [1974]⁹¹⁴ consagró la penetración comunitaria en América Latina, incentivada por la conclusión de un acuerdo comercial entre la CEE y la República Argentina⁹¹⁵ [1971]”.⁹¹⁶ Estos acuerdos fueron concluidos con base en el artículo 113 del TCEE, que reconocía en la Comunidad la capacidad de concluir “acuerdos arancelarios y comerciales”.

En el texto del primero de estos acuerdos, concluido en 1971 con la Argentina, la Comunidad empleó por primera vez la expresión “cooperación económica”,⁹¹⁷ que figura en varios acuerdos firmados por la CEE a partir de 1971, inclusive en aquellos que se suscribieron con Brasil y con Uruguay. Sin embargo, el alcance de la cooperación económica en el marco de estos acuerdos es visiblemente limitado. El artículo 5 del acuerdo con Argentina prevé el desarrollo de la cooperación comercial y económica *en la medida en que* esa cooperación pueda promover el desarrollo de los intercambios comerciales.⁹¹⁸ La Comunidad reconoce, por medio de tal dispositivo, que promover productos oriundos de los PVD en un mercado altamente industrializado depende de un *savoir-faire* comercial que dichos países no poseen.

Además, a diferencia de las relaciones con los países de Europa central o de la cuenca del Mediterráneo, con los cuales la Comunidad concluyó acuerdos *preferenciales*, las convenciones firmadas con Argentina, Brasil y Uruguay son acuerdos *no preferenciales*. Ello significa que para los acuerdos concluidos con los países del Cono Sur se aplicaba plenamente la “cláusula de la nación más

⁹¹³ JOCE, L 333, 4 de diciembre de 1973, p. 2.

⁹¹⁴ JOCE, L 102, 11 de abril de 1974, p. 24.

⁹¹⁵ JOCE, L 249, 16 de noviembre de 1971, p. 9.

⁹¹⁶ Jean Raux y Catherine Flaesch-Mougin, “Les accords externes de la CEE (1.^{er} janvier 1973-31 décembre 1974)”, en *RTDE*, n.º 2, abril-junio 1975, p. 232.

⁹¹⁷ *Ibidem*, p. 259.

⁹¹⁸ Una disposición similar puede ser identificada en el artículo 7.º del acuerdo CE-Brasil y en el artículo 5.º del acuerdo CE-Uruguay.

favorecida”,⁹¹⁹ prevista por el artículo primero del GATT. Por el contrario, los acuerdos preferenciales se benefician de una excepción a esa cláusula, por el hecho de que preparan la eliminación progresiva de las barreras comerciales o incluso una zona de libre comercio, de conformidad con el artículo 24 del GATT. De este modo, en la medida en que las concesiones arancelarias por ellos previstas no precisan ser extendidas al conjunto de las partes del GATT, ellas pueden ser mayores y alcanzar un número más importante de productos. Pero por otro lado, los acuerdos no preferenciales poseen un interés comercial bastante reducido: en razón de aplicarse a todos los miembros del GATT, comportan restricciones arancelarias apenas para algunos productos.^{920 921}

Finalmente, falta definir el alcance de la “cooperación agrícola” prevista en los tres acuerdos concluidos con los países del Cono Sur.⁹²² La presencia de este dispositivo se explica probablemente por el pedido de los embajadores latinoamericanos, bastante inquietos frente a la evolución de la política agrícola común, de participar de discusiones relativas a las cuestiones agrícolas.⁹²³ Nótese que la base de esta

⁹¹⁹ “La ‘cláusula de la nación más favorecida’, incluida en los acuerdos comerciales, fue el tradicional instrumento de aplicación del principio de igualdad de tratamiento. A través de esta cláusula, un Estado se compromete a otorgar a su co-contratante todas las ventajas que él posteriormente otorgue a un tercero” (Maurice Bye, *Relations économiques internationales*, París, Dalloz, 1971, 3.^a ed., p. 346).

⁹²⁰ “La Comunidad precisó limitar sus pretensiones en América Latina. ¡Los Estados Unidos de América nunca habrían tolerado semejante intromisión! Una vez más, la lectura del tratado, y principalmente su artículo 113, puede ser dirigida por el contexto político” (Jean Raux y Catherine Flaesch-Mouglin, o. cit., p. 233).

⁹²¹ Joël Lebullenger destacó la desnaturalización del carácter no preferencial del acuerdo CEE-Brasil, debida a la superposición del SPG y de esta convención: el acuerdo prevé un régimen preferencial para la manteca de cacao y para el café soluble, cuya gestión es transferida al SPG, siendo el régimen abierto a todos los beneficiarios del SPG. Nótese que Brasil era “casi el único PVD capaz de aprovechar para estos productos los contingentes del SPG” (“Le SPG et les accords externes de la CEE”, en *RTDE*, n.º 3, julio-setiembre 1977, pp. 501-502).

⁹²² Arts. 3 y 4 del acuerdo CE-Argentina, arts. 3 y 4 del acuerdo CE-Brasil y arts. 3 y 4 del acuerdo CE-Uruguay.

⁹²³ En marzo de 1969, en un seminario con la presencia de varias autoridades europeas, el embajador de Chile junto a la CE afirmó que “América Latina provee cerca de 20% de los alimentos que importan los países comunitarios y más de 20% de las exportaciones de nuestra región para estos mismos países son de productos de la zona templada, cuyo tratamiento es afectado por la política agrícola común. ¿Ésta no es una razón suficiente para que seamos oídos antes de que se tomen medidas que pueden tener profundas repercusiones en nuestras relaciones comerciales? Hace cerca de tres meses, la Comisión presentó un programa de reorganización de la agricultura comunitaria, conocido como Plan Mansholt, que prevé cambios fundamentales a realizarse gradualmente hasta 1980 [...] habrá enormes implicaciones para el comercio mundial y especialmente para el comercio de América Latina. Entonces, ¿no sería lógico, ya que este plan va a afectar de modo importante nuestra región, que establezcamos una amplia discusión con representantes de nuestros países?” (Alfonso Santa Cruz, “L’avenir des relations de la CEE avec l’Amérique latine”, en *La Communauté et le problème du développement...*, o. cit., pp. 27-48 [39]).

“cooperación agrícola” reside en encuentros e intercambio de informaciones entre las partes. Para ello, los acuerdos crearon “comisiones mixtas” que debían reunirse anualmente. Dotadas de una misión muy limitada, estas comisiones debían ocuparse del intercambio de informaciones sobre la evolución de los respectivos mercados agrícolas y de los intercambios comerciales mutuos, considerar las dificultades que pueden resultar de la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como examinar la posibilidad de promover exportaciones para enfrentar las eventuales situaciones de penuria.

Luego, la existencia de un dispositivo de cooperación en el área agrícola en nada modifica la naturaleza de estos acuerdos, en los cuales “queda bien claro que la cooperación económica es vista apenas como un medio de incrementar los intercambios comerciales entre la Comunidad y los signatarios, o como su factor complementario”.⁹²⁴

Al final, es dudoso que estos acuerdos sean sustancialmente provechosos para los países de ambos continentes. La ausencia de relaciones *especiales* y la falta de interés estratégico para la Comunidad hicieron que ella se limitase a relaciones más formales que reales con los países de América Latina, apenas con la intención de no quedar totalmente ausente en ese territorio.⁹²⁵

En 1975 y 1977, la Comunidad concluyó acuerdos con la Argentina, cuyo objetivo era la reconducción del acuerdo comercial firmado en 1971.⁹²⁶ También en 1977, la Comunidad firmó acuerdos sobre el comercio de productos textiles con Argentina y Brasil.⁹²⁷ En su esencia, el objetivo de estos acuerdos era el “desarrollo ordenado y equitativo” del comercio de productos textiles. Los productos fueron objeto de limitaciones cuantitativas a la exportación o de techos para la importación, en función de su clasificación en categorías de productos y de su destino por región dentro la Comunidad. Así, el régimen de intercambios comerciales fue sometido a un doble control, el de la Comunidad y el de los Estados exportadores, en un espíritu de concertación.⁹²⁸ Nuevos acuerdos sobre los productos textiles se

⁹²⁴ Jean Raux y Catherine Flaesch-Mougin, o. cit., p. 270.

⁹²⁵ Ibrahim Awad, “La politique de développement de la CEE: un cas de dépendance o d’interdépendance?”, en *Les relations CE-Tiers Monde*, o. cit., pp. 60-90 (79).

⁹²⁶ *JOCE*, L 14, 20 de enero de 1975, p. 17 y *JOCE*, L 310, 3 de diciembre de 1977, p. 26.

⁹²⁷ *JOCE*, L 47, 18 febrero de 1977, p. 1.

⁹²⁸ Jean Raux, “Les accords externes de la CEE (1.^{er} janvier-31 décembre 1977). Chroniques”, en *RTDE*, n.º 3, julio-setiembre de 1978, p. 466. El autor agrega que “en oposición a una liberación en todos los

concluyeron en 1980 y 1981 con Argentina, Brasil y Uruguay.⁹²⁹ Cabe señalar que la Comunidad era en aquella época el principal importador de productos textiles y vestimenta —en volumen absoluto, principalmente los provenientes de los PVD— y el primero de los tres grandes países importadores por habitante.⁹³⁰

A lo largo de los años ochenta, la Comunidad renovó el acuerdo comercial firmado en 1974 con Brasil.⁹³¹ También concluyó acuerdos con Argentina y Uruguay sobre el comercio de carne ovina.⁹³² El texto de estos acuerdos es prácticamente idéntico: fija la cantidad anual de carne exportada con destino a la Comunidad (artículo 2), y establece las condiciones en las cuales operará el comercio.⁹³³

Por otro lado, una rueda de negociaciones del GATT, la *Tokio Round*, fue concluida el 28 de noviembre de 1979. Los PVD se movilizaron fuertemente para reivindicar un orden económico más justo frente a los países industrializados. Sin embargo, el estudio de los acuerdos de la *Tokio Round* “indica la poca disposición manifestada por los países industrializados, cuando ellos precisan aprobar reglamentos que los obliguen a otorgar concesiones comerciales preferenciales a los PVD. Los códigos negociados y concluidos en Ginebra están generalmente adornados con fórmulas mucho más flexibles, especificando que los signatarios desarrollados ‘se esforzarán’ en tener debidamente en cuenta las necesidades de los PVD, a fin de facilitar la expansión de su comercio”.⁹³⁴ Aun así, el balance es positivo: aunque la unidad de las normas del GATT sea preservada, estas normas pueden soportar una

sentidos en curso dentro del GATT, surge una liberación selectiva, condicional y controlada” (ibídem). Más tarde, el mismo autor critica esta liberalización controlada: “Es necesaria aunque los acuerdos de autolimitación no afecten la esencia del aspecto comercial de los acuerdos de cooperación” (“Les accords externes de la CEE (1.^{er} janvier-31 décembre 1978). Chroniques”, en *RTDE*, n.º 4, octubre-diciembre 1979, p. 667).

⁹²⁹ Respectivamente, *JOCE*, L 64, 11 marzo de 1981, p. 10; *JOCE*, L 70, 17 de marzo de 1980, pp. 1 y 38. En estos acuerdos la Comunidad se compromete a no instituir restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente sobre las importaciones de los productos textiles cubiertos por el acuerdo, cuyas características y origen son definidos por referencia al derecho comunitario. Por su parte, los países socios aceptan limitar sus propias exportaciones destinadas a la Comunidad a las cantidades anuales fijadas por el acuerdo (Jean Raux, “Les accords externes de la CEE [1.^{er} janvier 1980-1.^{er} juillet 1981]. Chroniques”, en *RTDE*, n.º 4, octubre-diciembre de 1981, p. 692).

⁹³⁰ Ibídem, p. 694.

⁹³¹ *JOCE*, L 169, 9 de julio de 1980, p. 4.

⁹³² *JOCE*, L 275, 18 octubre de 1980, respectivamente, pp. 14 y 37.

⁹³³ El artículo 3.º, por ejemplo, asegura que, en caso de que la Comisión recurra a una cláusula de salvaguardia, ella no afectará las disposiciones del acuerdo.

⁹³⁴ Joël Lebullenger, “La portée des nouvelles règles du GATT en faveur des Parties contractantes en voie de développement”, en *RGDIP*, n.º 2, 1982, p. 302.

flexibilización para adaptarse a las necesidades del PVD. De este modo, “poco a poco se instala un *derecho de transición de carácter diferencial*, reservando un lugar importante para nociones que, como *equidad y solidaridad*, constituyen los fundamentos del principio de *desigualdad correctiva o compensatoria*”.⁹³⁵

Es en el marco de este progreso general de las relaciones Norte-Sur que a principios de los años ochenta comenzaron a definirse los grandes rasgos de una nueva política de la Comunidad hacia países que alcanzaron cierto desarrollo.

B. LOS ACUERDOS DE SEGUNDA GENERACIÓN

En una segunda etapa de sus relaciones con los PVD, la CEE sustituyó la mayor parte de los instrumentos convencionales iniciales por acuerdos denominados *de segunda generación*, que extendió a nuevos socios. La particularidad de estos acuerdos es la incorporación de un vasto y promisorio campo de “cooperación económica”, cuyo nuevo abordaje comprende los intercambios de factores de producción entre las partes contratantes.⁹³⁶

En relación con América Latina y Asia, en particular, la aplicación de una política de apertura demuestra un interés real y creciente de la Comunidad.⁹³⁷ Esta política comprende, por un lado, la promoción de un enfoque regional, gracias a la conclusión del acuerdo con los Estados de la *Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)*⁹³⁸ y la firma de acuerdos del mismo tipo con el *Acuerdo de Cartagena* y sus Estados miembros,⁹³⁹ así como con los países partes del *Tratado General de Integración Económica Centroamericana* y Panamá.⁹⁴⁰ Por otro lado, esta

⁹³⁵ *Ibidem*, p. 304.

⁹³⁶ Catherine Flaesch-Mougin y Joël Lebullenger, “Relations de la CEE avec les PVDALA”, o. cit., § 3.º.

⁹³⁷ Catherine Flaesch-Mougin, “Les accords externes de la CEE (1.º juillet 1981-31 décembre 1983). Chroniques”, en *RTDE*, n.º 3, julio-setiembre de 1984, p. 496.

⁹³⁸ *JOCE*, L 144, 10 junio de 1980, p. 1.

⁹³⁹ Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (*JOCE*, L 153, 8 junio de 1984, p. 1). Se trata de un acuerdo no preferencial, válido por cinco años y automáticamente renovable por períodos de dos años, según el cual las partes se conceden mutuamente el beneficio de la cláusula de nación más favorecida. Lejos de limitarse al incremento de sus intercambios comerciales, las partes se comprometen a desarrollar la cooperación industrial, científica y tecnológica, así como la cooperación al desarrollo. Véase “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 82/85, noviembre de 1985, p. 21.

⁹⁴⁰ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Véase *JOCE*, L 172, 30 de junio de 1986, p. 1.

nueva aproximación preconiza la profundización de las relaciones con los Estados más importantes de estas zonas: la India⁹⁴¹ y el Brasil.

De este modo, la Comisión Europea constata que “Brasil es casi un continente. Con una superficie de 8.511.965 km² es el quinto país del mundo en dimensión. Ocupa la mitad de América del Sur y tiene fronteras comunes con todos los países sudamericanos, con excepción de Chile y Ecuador[...] Brasil, cuyo PNB superó los 200 millones de dólares en 1981, representa una fuerza económica con la cual es preciso contar”.⁹⁴² De hecho, los datos señalados por la Comisión no son despreciables: entre 1968 y 1980, las exportaciones brasileras pasaron de 1.881 a 18.361 millones de dólares; mientras que las importaciones, en el mismo período, pasaron de 2.131 a 25.410 millones de dólares.⁹⁴³

En aquella época, los principales productos exportados por la Comunidad para Brasil eran las máquinas y el material de transporte, pero también los productos químicos y afines. La Comisión constató sin embargo que, aunque Brasil fuera el principal mercado de exportación de la CE en América Latina, el espacio de los Estados Unidos en ese mercado no paraba de crecer. En 1980, las importaciones provenientes de la CE representaban apenas el 15,2% del volumen total de las importaciones brasileras, contra el 18,5% de las importaciones oriundas de los Estados Unidos.⁹⁴⁴

En lo que respecta a las inversiones, la Comunidad estaba en primer lugar, en 1980, con el 30,5% del total de las inversiones extranjeras en Brasil. En la clasificación por país, sin embargo, los Estados Unidos estaban en primer lugar (30%), y Alemania en segundo (13,7%). Las inversiones europeas estaban de cualquier forma en curva descendente, mientras que las americanas aumentaban de modo acelerado.

En julio de 1982,⁹⁴⁵ ocurrió el hecho “más espectacular” de las relaciones entre Europa y Brasil: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) concedió un empréstito de 600 millones de dólares a la empresa brasilerá *Companhia Vale do Rio Doce*,⁹⁴⁶ en un préstamo total de 1,6 billón de dólares obtenido por

⁹⁴¹ JOCE, L 328, 16 de noviembre 1981, p. 5.

⁹⁴² “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 63/82, octubre de 1982, p. 1.

⁹⁴³ *Ibidem*, p. 2.

⁹⁴⁴ *Ibidem*.

⁹⁴⁵ Muriel Ugonis, “La Communauté européenne et le Brésil”, en *RMC*, 1983, p. 66.

⁹⁴⁶ A partir de los años treinta, el presidente Getúlio Vargas inició una estrategia para estimular la industrialización en el país, que incluía especialmente la nacionalización de la explotación de las reservas minerales

Brasil para el financiamiento de la explotación de los yacimientos de hierro en el ámbito del proyecto *Carajás*.⁹⁴⁷ Se trata de un proyecto situado en pleno Amazonas, que necesitaba de la construcción de una ferrovía de 890 km, y de un puerto para el transporte de minerales en aguas profundas. Los Estados miembros como Alemania, Francia, Italia y Luxemburgo firmaron acuerdos bilaterales con Brasil para la compra de 13 millones de toneladas de minerales.⁹⁴⁸ Tal inversión de la Comunidad se explica por el hecho de que ella tenía un interés bien definido en la realización del proyecto *Carajás*, ya que Brasil garantizaba un 25% de la provisión de hierro a la Comunidad, de la que era su principal proveedor.⁹⁴⁹

Este contexto explica la firma de un acuerdo-marco de cooperación entre la CEE y Brasil el 18 de setiembre de 1980, y su conclusión en setiembre de 1982,⁹⁵⁰ que sustituyó el acuerdo comercial concluido en 1974 (artículo 5). Este acuerdo representa una ruptura con los acuerdos anteriormente firmados entre Europa y los países latinoamericanos.⁹⁵¹ El propio reglamento del Consejo que aprueba esta

brasileras. Gracias a la entrada de Brasil en la Segunda Guerra Mundial (véase Ricardo Seitenfus, *A entrada do Brasil na Segunda guerra mundial*, Porto Alegre, EDIPUC-RS, 2000, 2.ª ed.), el gobierno transfirió a los Estados Unidos, en 1942, las minas y la Vitória-Minas Railroad, explotadas en aquella época por el Reino Unido, creando la Itabira Iron Ore Company. Nacionalizada, ésta se transformó más tarde en la Companhia Vale do Rio Doce, la más importante empresa de la industria siderúrgica brasileira. Para la historia y las dimensiones actuales de la Vale, véase <www.cvr.com.br /ing/perfil/e_perfil_frame.htm>. El proceso de privatización de esta compañía se inició en 1997.

⁹⁴⁷ Actualmente, esta región es más conocida en Europa por las tensiones entre el Estado y la población local, que por su potencial económico. El Parlamento Europeo dedicó una resolución a la masacre ocurrida el 17 de abril de 1996, en la localidad de Eldorado dos Carajás, donde 25 trabajadores sin tierra fueron asesinados por la policía militar. Véase “Resolución sobre las violaciones de los derechos humanos en el Brasil”, en *JOCE*, C 166, 10 de junio de 1996, p. 199 (de hecho, los autores del crimen continúan hasta hoy impunes; véase Heins Dressel, “Brasil: massacre dos Carajás fica impune”, Centro dos Direitos do Homem de Nurembergue, agosto de 1999, disponible en <www.derechos.org/nizkor/brazil>). En su resolución, el Parlamento Europeo considera que “la represión violenta de manifestaciones de carácter social es contraria a los derechos civiles fundamentales”. Manifiesta su preocupación motivada “por la ausencia de una reforma agraria en Brasil y por la violencia resultante de ella” y recuerda “la necesidad de una redistribución de las tierras no utilizadas”. El Parlamento condena vivamente la masacre y alienta al gobierno y al Congreso brasileros a “encaminar con buenos resultados la reforma agraria”. Para una visión general de la cuestión de los campesinos sin tierra, véase Sebastião Salgado, *Terre*, París, Gallimard, 1997, principalmente el notable prefacio de José Saramago. Sobre la cuestión agraria brasileira, véase “Parcours commenté dans la bibliographie sur les ‘mouvements ruraux’ au Brésil”, publicado en dos partes por Jules Falquet en los *Cahiers des Amériques latines*, n.º 28/29, pp. 233-247, y n.º 30, pp. 209-230.

⁹⁴⁸ “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 63/82, octubre de 1982, p. 8.

⁹⁴⁹ Muriel Ugonis, o. cit.

⁹⁵⁰ *JOCE*, L 281, 4 de octubre de 1982, p. 2.

⁹⁵¹ Stéphane Pierre-Caps, “Aspects juridiques des relations commerciales de la CEE avec les Etats d’Amérique latine”, en *RTDE*, n.º 23 (3), julio-setiembre de 1987, p. 443.

convención reconoce que “algunas acciones de cooperación económica contempladas en el Acuerdo sobrepasan los poderes de acción previstos en el ámbito de la política comercial común”.⁹⁵²

En realidad, más allá de la cooperación comercial —representada por el tratamiento de la nación más favorecida (artículo 1) y por varias iniciativas de promoción y desarrollo comercial (artículo 2)—, el acuerdo prevé el desarrollo de una cooperación económica en varias áreas. Según su artículo 3.1, esta cooperación tiene por objetivo principalmente favorecer el desarrollo y la prosperidad de las respectivas industrias, generar nuevas fuentes de abastecimiento y nuevos mercados, incentivar el progreso científico y tecnológico, y contribuir de manera general para el desarrollo de la economía y del nivel de vida de la población.

¿Cuáles serían las medidas apropiadas para la realización de estos objetivos? Según el artículo 3.2 del acuerdo, el primer punto es una cooperación “amplia y armoniosa” entre las respectivas industrias, principalmente bajo la forma de empresas comunes (a), así como una mayor participación de los respectivos operadores económicos en el desarrollo industrial, en condiciones mutuamente ventajosas (b). En este sentido, se buscan condiciones favorables para la expansión de las inversiones con bases ventajosas (f). Finalmente, un conjunto de medidas de cooperación se prevé para el área de la energía (d), para el sector agrícola (e), para lograr una cooperación científica y tecnológica (c), y asimismo para una cooperación en relación con terceros países (g). Se creó un comité mixto encargado de estimular la cooperación de ambos lados y observar su evolución.

El entusiasmo de Europa con Brasil era tan grande que el preámbulo del acuerdo lo definió como “socio igual” de la Comunidad (inciso 6). Las expectativas de la Comisión en cuanto al resultado de este acuerdo eran relativamente ambiciosas. En el ámbito comercial, las partes se comprometieron a reducir las barreras no arancelarias, así como a aproximar “las industrias y los negociadores” brasileros y europeos. En el área económica, la Comisión espera la explotación y el desarrollo de nuevas fuentes de abastecimiento, el crecimiento de los intercambios de productos manufacturados y la cooperación en nuevos mercados.⁹⁵³

⁹⁵² Reglamento CEE n.º 2613/82 del Consejo, en *JOCE*, L 281, 4 octubre de 1982, p. 2.

⁹⁵³ “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 63/82, p. 9.

Según Joël Lebullenger, la conclusión de este tipo de acuerdos en América Latina habría sido limitada al Brasil porque “la extensión de esta aproximación con los otros Estados latinoamericanos, especialmente con Argentina, Chile o Paraguay, se mostró impracticable por razones políticas”.⁹⁵⁴ Parece evidente que esta observación se refiere a los regímenes militares de la época. De allí se podría deducir que la situación brasilera era entonces políticamente menos negativa que las otras. Nótese que en 1982 Brasil continuaba bajo el régimen militar, gobernado por el General João Baptista Figueiredo (1979-1985), el último representante de aquel lamentable período de la historia del país. La referencia a Argentina alude, evidentemente, al conflicto entre Buenos Aires y Londres por la ocupación de las islas Malvinas.⁹⁵⁵ Chile apoyó claramente al Reino Unido en ese conflicto, y en muchos otros casos —Margaret Thatcher y el general Augusto Pinochet estuvieron de acuerdo en muchas ocasiones—. Parece que tanto la dictadura chilena como el régimen del general Stroessner de Paraguay, eran demasiado virulentos y personalizados como para que la firma de un acuerdo pasara desapercibida ante los ojos de la opinión pública europea.

De este modo, ¿la Comunidad habría apostado a un final rápido del régimen militar brasilero, o habría confiado en el “proceso de apertura” política⁹⁵⁶ anunciado por el general Figueiredo?⁹⁵⁷ Es más probable que los responsables por la Comunidad hayan apenas actuado pragmáticamente. Europa dio pruebas de indiferencia hacia el régimen político de sus aliados, pues probablemente tuvo en cuenta las relaciones

⁹⁵⁴ “Les relations de partenariat de la CE et des Etats membres avec le Mercosur et le Chili”, en *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*, Rennes, Apogée, 1999, pp. 179-203, nota 4.

⁹⁵⁵ En aquella época, la Argentina insistía en incluir, en todos sus acuerdos, una cláusula territorial relativa a las Islas Malvinas, Stéphane Pierre-Caps, o. cit., p. 424. La Comunidad, por su parte, suspendió la importación de cualquier producto procedente de la Argentina (*JOCE*, L 102, 16 de abril de 1982, p. 1). Sobre la guerra entre el Reino Unido y la Argentina, véase Lowell Gustafson, *The sovereignty dispute over the Falkland (Malvinas) Islands*, Nueva York, Oxford University Press, 1988; Enrique Ferrer Vieyra, *Las Islas Malvinas y el derecho internacional*, Buenos Aires, Depalma, 1984; Isidoro Ruiz Moreno, *El derecho de soberanía a las Islas Malvinas y adyacencias de la República Argentina*, Buenos Aires, UBA, 1982; Albert Coll y Anthony Arend (org.), *The Falklands War: Lessons for strategy diplomacy and international law*, Boston, G. Allen&Unwin, 1985.

⁹⁵⁶ Para comprender las maniobras de las dictaduras militares, a fin de forjar para sí una imagen más aceptable, véase Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan Linz, *Des élections pas comme les autres*, París, Presses des Sciences Politiques, 1978.

⁹⁵⁷ Esta última hipótesis es discutible, pues el hecho histórico que garantizó, efectivamente, la vuelta de la democracia formal ocurrió en 1984, gracias a los grandes movimientos de masas en favor de las elecciones directas.

privilegiadas entre Brasilia y Alemania, así como el repentino cambio de orientación de la política exterior brasilera respecto a Europa, a finales de los años setenta.⁹⁵⁸ Esta aproximación se explica por una serie de factores, entre los cuales figura el distanciamiento creciente entre Brasil y los Estados Unidos, en particular bajo el gobierno demócrata de Jimmy Carter, debido a las persistentes violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares brasileños.⁹⁵⁹

Por otra parte, “el diálogo con Brasil y los trabajos conducidos con vistas a la conclusión de los acuerdos con ese país fueron emprendidos en 1971 por Ralf Dahrendorf y prosiguieron hasta 1975”.⁹⁶⁰ Brasil, en aquella época, vivía el gobierno del general Garrastazu Médici (1969-1974), responsable de un terrible período del régimen.⁹⁶¹ Sin embargo, parece que Europa estaba a pesar de todo determinada a desarrollar su actividad económica en una región que ella consideraba bastante promisoría. Es preciso reconocer que el Viejo Mundo sólo incluyó los derechos humanos y la democracia en el orden del día de sus relaciones con América Latina después del proceso de democratización del continente. De este modo, la observación del profesor Lebullenger debe ser comprendida a la luz de la complejidad del contexto de la época: el acuerdo fue firmado sólo con Brasil, no por una situación política satisfactoria, sino porque la situación de los otros países era lo suficientemente grave como para justificar que los intereses comerciales fuesen relegados a un segundo plano.⁹⁶²

⁹⁵⁸ Christian Lohbauer, o. cit., pp. 85 y ss.

⁹⁵⁹ Cuando el general Ernesto Geisel asumió el gobierno, en 1974, habría encontrado “la puerta de los Estados Unidos cerrada” y “la puerta de Europa abierta” (Amado Cervo y Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil*, San Pablo, Ática, 1992, p. 371). De hecho, la elección de Carter, en 1977, afectó las relaciones con Brasil, pues su compromiso en favor de los derechos humanos y contra la proliferación de las armas nucleares se confrontaba con el proyecto político del general Ernesto Geisel (1974-1979). Así, Carter hizo todo lo posible para impedir las negociaciones del acuerdo nuclear entre Brasil y Alemania, y se opuso especialmente a la construcción de la usina nuclear Angra I; véase Mónica Hirst, “Los gobiernos militares”, en *História das Relações Internacionais do Brasil*, Río de Janeiro, CEBRI, 2001, pp. 137-162 (152). Los norteamericanos veían este acuerdo como un “pacto con el diablo” (Christian Lohbauer, o. cit., p. 74).

⁹⁶⁰ “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 63/82, octubre de 1982, p. 1.

⁹⁶¹ “El Acto Institucional n.º 5 (AI 5), promulgado en diciembre de 1968, corresponde a un brusco endurecimiento del régimen, destinado a controlar una situación que comenzaba a escapársele. Con el AI 5, una nueva ola de represión golpeó al país, acompañada de capturas, prisiones y torturas. Las garantías individuales fueron nuevamente suprimidas y los mandatos de 110 diputados, anulados. El Congreso, las asambleas legislativas estatales y las cámaras de concejales municipales fueron temporalmente suspendidas. [...] El período de estricto control se extendió hasta 1976” (André de Seguin des Hons, *Le Brésil, Presse et Histoire 1930-1985*, París, L’Harmattan, 1985, p. 107).

⁹⁶² De cualquier manera, el hecho de que un acuerdo marco no haya sido suscrito no significa una ruptura. Chile entabló discusiones con la CE sobre productos específicos —por ejemplo, manzanas—, a pesar

Nótese incluso la creación del *Instituto para las Relaciones Europa-América Latina* (IRELA) durante la década de 1980, más exactamente en octubre de 1984. El objetivo era “el refuerzo de la comprensión y de las relaciones entre la Comunidad y el continente latinoamericano”.⁹⁶³ Éste auxilió al Parlamento y a la Comisión, con la organización de seminarios, elaboración de estudios y de informes, así como con el incentivo a varias investigaciones específicas sobre las relaciones intercontinentales. Después de haber ejercido un papel informativo muy importante para el conocimiento mutuo, y haber elaborado documentos muy útiles para la comprensión de los desafíos de estas relaciones, el IRELA infelizmente cesó sus actividades en el 2001.

La década de 1980 llegó a su fin con el advenimiento de un nuevo contexto. Inicialmente, América Latina conoció un proceso de democratización que incluyó a Argentina, Brasil y Uruguay. Enseguida, la deuda externa de América Latina, que se elevaba a 412 billones de dólares, fue compensada por la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones.⁹⁶⁴ La Comunidad se comprometió entonces a crear un “ambiente económico” más estable y más favorable al crecimiento de estos países. Finalmente algunos socios manifestaron la voluntad de favorecer la integración regional. Así, al amparo del Tratado de Roma, acuerdos-marco de diferentes naturalezas fueron concluidos con los países latinoamericanos.

C. LOS ACUERDOS DE TERCERA GENERACIÓN

Los reflejos de una nueva aproximación de Europa con América Latina se manifestaron aun antes de su “oficialización” por el cambio del Tratado de Roma en Maastricht. A inicio de los años noventa, la Comunidad concluyó varios acuerdos con los países latinoamericanos, en particular con Argentina (1990),⁹⁶⁵ Paraguay (1992)⁹⁶⁶ y Uruguay (1992)⁹⁶⁷ —denominados acuerdos de “tercera generación”.

de la inexistencia de un acuerdo formal; la Comunidad también concluyó un acuerdo con Paraguay sobre la importación de artesanías, según Stéphane Pierre-Caps, o. cit., p. 424.

⁹⁶³ “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 82/85, noviembre de 1985, p. 28.

⁹⁶⁴ “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 2/89, diciembre de 1989, p. 4.

⁹⁶⁵ *JOCE*, L 295, 26 octubre de 1990, p. 67.

⁹⁶⁶ *JOCE*, L 313, 30 octubre de 1992, p. 72.

⁹⁶⁷ *JOCE*, L 94, 26 de abril 1992, p. 2.

El acuerdo con Argentina comportó una innovación mayor: incluye, por primera vez en las relaciones convencionales de la CE, una cláusula llamada “democrática”, que se tornó un elemento preponderante de todos los acuerdos posteriormente concluidos por la CE con los PVD. Se trata de un progreso importante, pues, durante mucho tiempo, la Comunidad se rehusó a apoyar oficialmente el principio de la condicionalidad, como hilo conductor de su acción externa en el campo de la protección de los derechos humanos.⁹⁶⁸

La primera disposición de los acuerdos de tercera generación establece un “fundamento democrático” para la cooperación. En la convención CE-Argentina, por ejemplo, está previsto que “Las relaciones de cooperación entre la Comunidad y la Argentina, así como todas las disposiciones del presente Acuerdo, se fundamentan en el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos que inspiran las políticas internas e internacionales de la Comunidad y de la Argentina. El fortalecimiento de la democracia y la integración regional son los principios fundamentales del presente Acuerdo, y constituyen una preocupación compartida por ambas Partes. El medio para garantizar el cumplimiento de este Acuerdo es el impulso del crecimiento económico y social a través de la cooperación en lo comercial, económico, agropecuario, industrial y tecnológico” (artículo 1).

El alcance de estos acuerdos de tercera generación, en lo que respecta a las relaciones CE-América Latina, será tratado con mayor profundidad en ocasión del estudio de la nueva estrategia comunitaria para el subcontinente. Por el momento, conviene sólo resaltar que estos acuerdos, siempre de carácter no preferencial en el plano comercial, presentan un marco de cooperación multidimensional —económico, comercial, institucional y social— y se fundan generalmente en los artículos 113 y 235 del Tratado de Roma.⁹⁶⁹

Un análisis cuantitativo de los acuerdos concluidos entre la Comunidad y los países de América Latina revela la aceleración de las relaciones entre ambas regiones.⁹⁷⁰ Entre 1992 y 1998, fue suscrita casi la mitad de todos los acuerdos celebrados

⁹⁶⁸ Jean-François Flauss, “Droits de l’homme et relations extérieures de l’Union européenne”, en *L’Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruselas, Bruylant, 1999, pp. 137-172 (168).

⁹⁶⁹ Catherine Flaesh-Mougin, “L’articulation des compétences entre l’UE et ses États membres à l’égard de l’Amérique latine: la question de la mixité des nouveaux accords-cadres de coopération”, en *Le partenariat entre l’Union européenne et les Amériques*, o. cit., pp. 153-177 (156).

⁹⁷⁰ Véase en el cuadro n.º 9 la lista de los acuerdos entre la CE y los países de América Latina, p. 612 y ss.

desde 1971. La mayoría de estos tratados tenía como objeto precisamente a América del Sur y a los Estados miembros del Mercosur. El hecho de haberse concluido una quincena de acuerdos, del primer período de las relaciones interregionales, luego de la adhesión de Portugal y España a la Comunidad, que ocurrió en 1986, revela en las relaciones entre Europa y América Latina una influencia positiva ejercida por estos países, que siempre guardaron lazos con sus antiguas colonias.⁹⁷¹

A pesar de que la idea de acuerdos de tercera generación, que envolvía hasta un aspecto financiero entre sus cláusulas, haya favorecido a algunos Estados de América Latina, la Comunidad continúa utilizando sus propios instrumentos comerciales y financieros para completar tales acuerdos. Por lo tanto, subsiste en esa asociación “una cierta precariedad, que de ningún modo es extraña al hecho de que la Comunidad se dirige cada vez más por la vía de la condicionalidad en sus relaciones con los PVDALA”.⁹⁷²

El análisis de las relaciones entre ambas regiones, aunque no se pretenda exclusivo, no podría ignorar el papel ejercido por el Parlamento Europeo.

II. El papel del Parlamento Europeo respecto a América Latina

El Tratado de Roma no preveía expresamente la consulta obligatoria al Parlamento en razón del establecimiento de relaciones con organizaciones internacionales, o de la participación de la CEE en una conferencia internacional. En ocasión de la firma de un acuerdo basado en el artículo 238, por ejemplo, el Parlamento debería haber sido consultado entre la fase final de negociación y la conclusión del acuerdo, pero en la práctica la consulta sólo ocurría después de la

⁹⁷¹ Se destaca, de cualquier modo, el alerta hecho por Jean-Victor Louis en 1981: “no se debe exagerar la importancia de la adhesión futura de España y de Portugal para el desarrollo de las relaciones entre la Comunidad y el continente latinoamericano. Nuestros socios no quieren intermediarios entre ellos y la Europa integrada. En cierta medida, sus exportaciones a España padecen de la sumisión al régimen que la Comunidad aplica al conjunto de los terceros países. Es sin duda en el plano político donde se puede esperar una presión de España para aumentar la cooperación con América Latina. En el plano económico, tal vez los Estados más dinámicos —pensamos en la República Federal Alemana— prefieran las relaciones bilaterales” (prefacio al *Colloque La CE et l'Amérique Latine*, o. cit., p. VIII).

⁹⁷² Catherine Flaesch-Mougin y Joël Lebullenger, “Relations de la CEE avec les PVDALA”, o. cit., § 50.

firma.⁹⁷³ Sin embargo, el Parlamento nunca se apartó de las cuestiones relativas a las relaciones exteriores. Por medio de cuestionamientos, debates e iniciativas, el Parlamento siempre contribuyó con la acción de la CEE en el ámbito internacional.⁹⁷⁴

Ése es justamente el caso de las relaciones con América Latina. El Parlamento Europeo, desde su origen, dedicó particular atención al subcontinente americano. Según el célebre *informe Martino*, el Parlamento Europeo habría afirmado ante el Consejo y a la Comisión, desde 1960, “la necesidad de elaborar una política común con relación a los países de América Latina”.⁹⁷⁵ Este informe alerta al Ejecutivo comunitario sobre los inconvenientes de la acción individual de los Estados miembros. Considera que los Seis sólo podrán ejercer su influencia y conducir su acción en el área bajo la coordinación de la Comunidad. Finalmente, presenta un programa de acción para la CE y una propuesta de resolución al Consejo así resumidas: facilidades comerciales, ayuda para la promoción del comercio recíproco, adopción de medidas para la estabilidad de los precios, ayuda para la búsqueda de capitales, apoyo a la enseñanza y a la formación, así como una ayuda técnica para los esfuerzos de integración.⁹⁷⁶ Cinco años después, el Parlamento obtuvo apenas una declaración del Consejo sobre la importancia de las relaciones interregionales.⁹⁷⁷

Entre el 28 de junio de 1963 y el 16 de mayo de 1995, América Latina fue objeto, directa o indirectamente, de 375 resoluciones del Parlamento Europeo.⁹⁷⁸ Dos líneas de acción diferentes son percibidas. Por un lado, el Parlamento Europeo denunció las violaciones a los derechos humanos y los ataques al Estado de derecho. De este modo, dirigió directamente a los países de América Latina 306 resoluciones, entre las cuales 214 son relativas a los derechos del hombre y a la situación política.

⁹⁷³ Anne-Marie Mureau, *L'Europe Communautaire dans la négociation Nord-Sud*, o. cit., p. 55.

⁹⁷⁴ Véase la brillante tesis de Olivier Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruselas, ULB, 2001, especialmente el título “Le Parlement et la politique conventionnelle de l'Union”, pp. 160-166.

⁹⁷⁵ “Informe presentado en nombre de la Comisión de Comercio Exterior del Parlamento sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina del 24 de noviembre de 1964”, en IRELA, *Europa-América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996)*, Madrid, IRELA, 1996, p. 6.

⁹⁷⁶ *Ibidem*, p. 25.

⁹⁷⁷ “Déclaration du Conseil sur les relations entre la Communauté et l'Amérique latine”, Consejo de Ministros del 17 de octubre de 1969, *ibidem*, p. 31.

⁹⁷⁸ Véanse las listas completas de las resoluciones, clasificadas según la región o el país alcanzado, con fecha, tema y referencia de su publicación en el *JOCE*, en Deisy Ventura, *Les relations entre l'UE et le Mercosur dans le cadre de la stratégie communautaire pour l'Amérique latine*, disertación del DEA Droit communautaire et européen, Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 1998.

Se encontraron también 69 resoluciones generales o dirigidas a otras regiones del mundo, pero que tuvieron repercusiones sobre el continente.

Por otro lado, se constata una atención constante del Parlamento a las relaciones entre la Comunidad y América Latina. Entre 1963 y 1976, período en el cual esas relaciones estuvieron casi enteramente adormecidas, el Parlamento elaboró siete resoluciones que tenían como objeto directamente las relaciones eurolatinoamericanas, inclusive las relaciones económicas, percibiendo, mucho antes que otras instituciones, la importancia de una estrategia para América Latina. Del análisis de las 40 resoluciones adoptadas hasta 1995 que tenían como objeto al conjunto del continente, se extrae que 28 textos hacen referencia a las relaciones económicas y comerciales mutuas.

En cuanto al Mercosur, el Parlamento le dedicó, hasta 1995, apenas una resolución, relativa al fortalecimiento de las relaciones entre la Unión y el nuevo bloque.⁹⁷⁹ Sin embargo, los países miembros del Mercosur fueron objeto individualmente de 54 resoluciones, de las cuales 32 son relativas a los derechos humanos y a la situación política: 16 textos concernientes a la Argentina, 21 dirigidos al Brasil, 8 sobre Paraguay y 9 respecto a Uruguay. Además, Chile, asociado al Mercosur,⁹⁸⁰ es el Estado más frecuentemente mencionado en los textos del Parlamento. Al respecto, se pueden citar 43 resoluciones, entre las cuales 39 son consagradas a la crisis política y a los derechos fundamentales.

Varias actividades internas y externas al Parlamento están en el origen de este resultado. Primeramente, una única delegación interparlamentaria se ocupó de toda América Latina. A partir de 1984, ella se desdobló en una delegación para Centroamérica y México y otra para América del Sur. Estas delegaciones tienen la misión de establecer un diálogo parlamentario con sus pares, así como intercambiar y proveer informaciones complementarias, para servir de base a la política externa de la Unión Europea.

Para ejercer sus funciones, las delegaciones utilizaron sobre todo las misiones, las visitas de observadores y el recibimiento de numerosos políticos latinoamericanos. Entre 1974 y 1995, 12 conferencias interparlamentarias reunieron parlamentarios

⁹⁷⁹ Acta del 16/5/95, PE 190.440.

⁹⁸⁰ Véase p. 498.

de ambos continentes para discutir cuestiones políticas. Las delegaciones aún organizan reuniones con el *Grupo de Embajadores Latinoamericanos junto a las CE*, el GRULA,⁹⁸¹ a fin de estudiar los proyectos de interés recíproco.

Los esfuerzos del Parlamento Europeo tuvieron eco en la renovación de la estrategia comunitaria de cooperación al desarrollo.

SECCIÓN 2

La renovación del enfoque comunitario hacia los países latinoamericanos

El progreso conquistado en el ámbito de la política comunitaria de ayuda al desarrollo coincide con una evolución significativa de las relaciones entre Europa y América Latina (§ 1.º). Actualmente, se constata una reorganización de la ayuda al desarrollo, cuya repercusión no tardará en alcanzar a los países latinoamericanos (§ 2.º).

§ 1.º El refuerzo de las relaciones intercontinentales

Si el tratado de Maastricht trae un nuevo fundamento a la política europea de cooperación al desarrollo y le da una nueva dimensión (I), nace, paralelamente, una estrategia comunitaria específica para América Latina (II).

I. La evolución global de la política comunitaria de cooperación al desarrollo

El objetivo de “comunitarización” de la cooperación al desarrollo reposa sobre un doble fundamento: la complementariedad entre las acciones de la CE y las políticas nacionales de cooperación conducidas por los Estados miembros, y la articulación de las iniciativas comunitarias de cooperación con las demás políticas conducidas

⁹⁸¹ Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, *Le Parlement européen et l'Amérique Latine. Relations institutionnelles et principales prises de position*, documento de trabajo, serie Política, W-14, Luxemburgo, julio de 1995.

por la Comunidad. El TUE da innegablemente un paso al frente en esta dirección, en la medida en que atribuye una base jurídica autónoma a la política comunitaria de cooperación al desarrollo (A) y define su aplicación (B).

A. UN NUEVO FUNDAMENTO PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Hasta el Tratado de Maastricht, la política comunitaria de ayuda al desarrollo reposaba en bases jurídicas variadas. Los artículos 182 y siguientes⁹⁸² del Tratado de Roma tenían como objeto expresamente a los PTUM. Los artículos 133, 308 y 310 del TUE fueron utilizados para los demás países.⁹⁸³ Si es verdad que el espíritu de estos artículos continúa inalterado en el TUE, el gran cambio consiste en el reconocimiento de la especificidad para la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

Es preciso destacar que si esta política hubiese sido considerada como un simple aspecto de las relaciones exteriores europeas, habría bastado integrarla al “segundo pilar” del Tratado sobre la Unión, en el marco de la Política Externa y de Seguridad Común (PESC). Caracterizada la PESC por una dimensión intergubernamental, habría sido posible deducir de esta elección la existencia de una *descomunitarización* de la ayuda al desarrollo, en provecho de las competencias de los Estados miembros.⁹⁸⁴ Por el contrario, la Unión prefirió reconocer en ella la cualidad de política comunitaria, confiriéndole una base jurídica autónoma.

El nuevo artículo 177 de la TUE⁹⁸⁵ reconocía la existencia de una “política de la Comunidad en el campo de la cooperación al desarrollo, que es complementaria de aquellas conducidas por los Estados miembros”.

El TUE no se limita a actualizar la política para los PTUM, sino que extiende la cooperación comunitaria a una escala mundial, con base en un único fundamento jurídico.⁹⁸⁶ De acuerdo con el artículo 179 del TUE,⁹⁸⁷ es posible tomar otras

⁹⁸² Antiguos arts. 131 y siguientes del TCEE.

⁹⁸³ Respectivamente, los antiguos artículos 113, 235 y 238 del TCEE. Se señala que la elección de un fundamento jurídico implica necesariamente la sumisión al respectivo procedimiento.

⁹⁸⁴ Según Christian Mestre, *Commentaire aux articles 130 U, V, X, Y CE*, en Vlad Constantinesco et al., *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995, p. 492. Véase también decisiones del Consejo Europeo de Roma, el 27 y 28 de octubre de 1990.

⁹⁸⁵ Antiguo artículo 130 U.

⁹⁸⁶ “La institución de una política comunitaria de cooperación al desarrollo viene a regularizar una situación jurídica hasta entonces bastante precaria y a ofrecer recursos dignos de este nombre a una organización regional que es pionera y continúa innovando en esta área” (Christian Mestre, o. cit., p. 504). Y aún:

medidas de ayuda al desarrollo fuera del ámbito del título XVII, pues fija los procedimientos de ejecución de esta política “sin perjuicio de las otras disposiciones del presente tratado”. Sin embargo, el nuevo título somete todas las iniciativas comunitarias de ayuda al desarrollo, basadas en otras disposiciones, a los objetivos y a las obligaciones fijados por el título XVII.

B. LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El artículo 179 del TUE determina las modalidades de ayuda al desarrollo de manera muy general. Prevé programas *plurianuales* de medidas de cooperación decretados por el Consejo, según el proceso especialmente previsto para ese fin por el tratado. Menciona también la contribución del Banco Europeo de Inversiones, según las condiciones previstas en sus estatutos, para aplicar las mencionadas medidas.

Acciones conjuntas de parte de los Estados miembros y de la Comunidad son autorizadas por el artículo 180 del TUE, sea dentro de las organizaciones internacionales de las cuales participan, sea en el ámbito de las conferencias internacionales. De acuerdo con el artículo 181 del TUE, la Comunidad puede también fijar las diferentes modalidades de cooperación, entre ellas y los terceros países, por medio de acuerdos internacionales. En este caso, los acuerdos son negociados y concluidos conforme al artículo 310 del TUE.

La Comunidad y sus Estados miembros disponen por lo tanto de una cierta libertad de acción en cuanto al contenido y a las características de las medidas de ayuda. El instrumento más utilizado es el financiamiento de proyectos dotados de un objetivo específico, que debe ser alcanzado a mediano y largo plazo. Sin embargo, si bien el texto del TUE no impide la adopción de nuevas medidas de cooperación, las condiciona a objetivos precisos, expresamente definidos por el legislador comunitario. Los Estados miembros y la Comunidad están obligados a seguir esos objetivos (1), de acuerdo con las reglas especiales de reparto de competencia (2).

“efectivamente, esta política de desarrollo se dirige a todos los Estados del planeta pertenecientes a aquella categoría, de hecho vaga, de los llamados países en desarrollo, y considera a la problemática del desarrollo lo más ampliamente posible, no vacilando en incluir a la consolidación de la democracia bajo sus diferentes facetas, colectivas e individuales” (p. 490).

⁹⁸⁷ Antiguo artículo 130 W.

1. *Los objetivos*

Durante tres décadas, la Comunidad garantizó *de hecho* una política común en el área de la cooperación al desarrollo. El nuevo título del TUE, que es el resultado de esa experiencia, define los objetivos ya perseguidos en la práctica. Por otro lado, más que la política de apoyo al desarrollo, estos objetivos deben orientar el conjunto de políticas que la Comunidad ejecuta y que pueden afectar a los países en desarrollo.

De acuerdo con el artículo 177 § 1.º, la política comunitaria debe favorecer el desarrollo económico y social duraderos de los PVD, entre ellos particularmente los menos favorecidos, así como la búsqueda de una inserción armoniosa y progresiva de los PVD en la economía mundial y en la lucha contra la pobreza.

El § 2.º añade que estos objetivos deben inscribirse en el objetivo general de consolidación de la democracia y del Estado de derecho, como del respeto por los derechos del hombre y por las libertades fundamentales. De este modo, la política comunitaria de cooperación al desarrollo se alinea con los objetivos de la PESC fijados por el artículo 11 § 1.º del TUE. La Comunidad incentiva de este modo a los terceros países a respetar la democracia y los derechos fundamentales.⁹⁸⁸ Además de estos objetivos, la Comunidad y los Estados miembros deben tener en cuenta los compromisos que asumieron en el seno de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes (artículo 177 del TUE, § 3.º).

2. *Las competencias*

Según el artículo 177, la política comunitaria de cooperación al desarrollo constituye una política *complementaria* de las conducidas por los Estados miembros. Desde esta perspectiva, el artículo 180 § 1.º impone una obligación de cooperación entre la Comunidad y los Estados miembros en la ejecución de sus políticas de ayuda al desarrollo. Por otro lado, los Estados y la Comunidad deben ponerse de acuerdo sobre sus programas de ayuda, incluidas las organizaciones internacionales y las conferencias internacionales.

⁹⁸⁸ Ello es perfectamente coherente con el comportamiento impuesto por el artículo 6.º TUE a los Estados miembros de la Comunidad.

La Comisión tiene el poder de tomar todas las iniciativas útiles para promover esta coordinación (177, § 2.º). El Consejo recientemente definió los principios que deben orientar el comportamiento de la Comisión. Inicialmente, las acciones de los Estados miembros y de la Comunidad están obligadas a corresponder a la situación jurídica específica de los diferentes países. Los procedimientos son seguidos en estrecha colaboración con los países beneficiarios, con vistas a reforzar su autonomía. Por otra parte, la coordinación de la ayuda comunitaria debe ser articulada con los otros mecanismos existentes de coordinación de ayuda a cada país beneficiario. En fin, las acciones de coordinación garantizan la coherencia con las orientaciones definidas por el Consejo en materia de política común.⁹⁸⁹

Si los principios orientan la ejecución de las medidas de ayuda, sea por los Estados miembros, sea por la Comunidad, no afectan por ello las relaciones entre los socios. La Corte de Justicia ya tuvo la ocasión de pronunciarse sobre la división de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad, en relación con la ayuda humanitaria y al desarrollo en su conjunto. En el fallo *Bangladesh* del 30 de junio de 1993,⁹⁹⁰ la Corte consideró que “en el ámbito de la ayuda humanitaria, la competencia de la Comunidad no es exclusiva y que, por consiguiente, nada impide a los Estados miembros ejercer conjuntamente, en el seno del Consejo o fuera de éste, sus competencias a este respecto”.⁹⁹¹

Algunos meses más tarde, el juez comunitario deliberó sobre el problema de la inclusión del FED, ligado a la Convención de Lomé IV, en el presupuesto comunitario.⁹⁹² Por medio de este recurso, el Parlamento Europeo solicitaba la “presupuestarización” del fondo aduciendo que, en materia de ayuda para el desarrollo, la Comunidad gozaba de competencia exclusiva. La Corte respondió que “la competencia de la Comunidad en dicho ámbito no es exclusiva. Los Estados miembros tienen derecho por lo tanto a contraer ellos mismos compromisos con

⁹⁸⁹ Consejo de la Unión Europea, “Conclusions sur la coordination entre la CE et les États membres dans la coopération au développement”, 9 de marzo de 1998, *Boletín UE* 3-1998.

⁹⁹⁰ CJCE, 30 de junio de 1993, caso C-181/91 y 248/91, *Parlamento c. Consejo y Comisión*, *Recueil* p. I-3685.

⁹⁹¹ Fallo anteriormente citado, punto 16.

⁹⁹² CJCE 2 de marzo de 1994, caso C-316/91, *Parlamento c. Consejo*, *Recueil* p. I-625. Véanse también las conclusiones del abogado general Jacobs.

Estados terceros, colectiva o individualmente, incluso conjuntamente con la Comunidad”.⁹⁹³

Aún no estando el TUE en vigor en la época de los hechos litigiosos, el juez comunitario justificó su decisión declarando que “[...] esta afirmación es corroborada por el nuevo Título XVII del Tratado CE, introducido por el Tratado de la Unión Europea, cuyo artículo 180 prevé la coordinación de las políticas de la Comunidad y de los Estados miembros en materia de cooperación al desarrollo, la concertación de sus programas de ayuda y la posibilidad de acciones conjuntas”.⁹⁹⁴

Admitido el principio de la competencia compartida en la materia, aún permanece la cuestión de la definición del respectivo campo de esas competencias, ya que artículo el 181, inciso 1, se contenta con estipular que “en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperan con los terceros países y la organización internacionales”. Pero el campo reservado a cada uno no es definido. Esta laguna llevó a los Estados a agregar a este artículo que “el primer párrafo no afectará a las competencias de los Estados miembros para negociar en los organismos internacionales y celebrar acuerdos internacionales”.

Puesto que la Comunidad ha ejercido ampliamente sus competencias en materia de ayuda al desarrollo, algunos autores destacaron una contradicción en la “jurisprudencia AETR”.⁹⁹⁵ En este célebre fallo, la Corte excluye la posibilidad de una competencia concurrente de los Estados miembros, cuando la Comunidad ya ejerció su competencia normativa en cierta área. Una declaración fue por lo tanto anexada al Tratado, garantizando que el artículo 130, “no afecta a los principios resultantes del fallo proferido por la Corte de Justicia en el caso AETR”.⁹⁹⁶

A pesar de las persistentes críticas,⁹⁹⁷ la cuestión del reparto de las competencias parece estar resuelta en la hipótesis de una simple acción de cooperación al desarrollo. Sin embargo, a medida que las iniciativas de la Comunidad y los Estados miembros se tornan cada vez más complejas, y los compromisos recientes comportan cláusulas

⁹⁹³ Fallo anteriormente citado, p. I-661, ítem 26.

⁹⁹⁴ *Ibidem*, ítem 27.

⁹⁹⁵ CJCE 31 de marzo 71, caso 22/70, *Comisión c. Consejo*, rep. p. 263.

⁹⁹⁶ Declaración relativa a los artículos 109, 130 R y 130 Y del Tratado que instituye la CE, anexo al TUE.

⁹⁹⁷ “Sin embargo, es una pena que los Estados miembros hayan querido negociar, de dar con disgusto su apoyo a tal creación [la política comunitaria de cooperación al desarrollo]; y lo que ellos aceptaron por un lado, intentaron recuperar por otro” (Mestre, o. cit., p. 504).

relativas a la política comercial común y a las otras políticas comunitarias, las reglas de competencia deben variar.⁹⁹⁸ Es forzoso constatar que ni el Tratado de Ámsterdam ni el Tratado de Niza responden de modo satisfactorio a estos desafíos.⁹⁹⁹

A este nuevo fundamento para la política comunitaria de cooperación al desarrollo, se suma una estrategia comunitaria específica para América Latina.

II. Una estrategia específica para América Latina

La especificidad de la estrategia comunitaria hacia América Latina se revela a través de un nuevo marco para las relaciones entre la Unión y el subcontinente americano, signado por el pasaje de la cooperación financiera a la cooperación económica (A). La agenda 1996-2000 de la Comisión y las nuevas reglamentaciones generales lo confirman (B).

A. DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA A LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

La instalación del mercado común, por un lado, y los acuerdos multilaterales resultantes de la Ronda Uruguay, por otro, favorecieron la renovación de las relaciones entre Europa y América Latina.¹⁰⁰⁰ Al formular las orientaciones para la cooperación con los PVD de América Latina y de Asia (ALA), el reglamento del Consejo 443/92, del 25 de febrero de 1992,¹⁰⁰¹ creó una nueva base jurídica para las relaciones entre la Unión Europea y esos dos continentes. Este texto sustituye el anterior reglamento 442/81 del 21 de febrero de 1981, dedicado al conjunto del Tercer Mundo.

⁹⁹⁸ El acuerdo marco entre la CE y el Mercosur constituye exactamente un acuerdo mixto, véase p. 392.

⁹⁹⁹ “El Tratado de Niza marca indudablemente un avance en la política comercial común, principalmente en términos de eficacia. Sin embargo, esta prioridad parece apenas parcialmente satisfecha, como lo muestra el régimen, que permanece igual, aplicable a los acuerdos mixtos o en ausencia de cualquier línea directriz relativa a la aplicación de las competencias comunitaria y estatal en el ámbito de la OMC. Su concreción se encuentra, en todo caso, fragilizada por la ausencia de democratización. Legislar o negociar con el apoyo de los representantes electos democráticamente por los ciudadanos de la Unión es un arma que no tiene su equivalente en el arsenal de la globalización. Es lamentable que, para la defensa de sus intereses, la Comunidad se prive de ello deliberadamente” (Josiane Auvret-Finck, comentario al artículo 133, *Union européenne. Commentaire des traités modifiés par le Traité de Niza du 26 février 2001*, París, LGDJ, 2001, pp. 237-238).

¹⁰⁰⁰ Para un análisis de la incidencia de la Ronda Uruguay del GATT sobre las relaciones entre Europa y los PVD, véase Joël Lebullenger, “La politique communautaire du développement”, en *RTDE*, 30 (4), octubre-diciembre 1994, pp. 631-663.

¹⁰⁰¹ *JOCE*, L 52, 27 de febrero de 1992, p. 1.

La política para los PVDALA fue estructurada en torno a dos ejes: por un lado, la actualización de la cooperación financiera y técnica, particularmente ligada a la democratización, a la protección de los derechos del hombre y al desarrollo estructural de estos países, y por otro lado aparece un nuevo elemento: el de la cooperación económica, basada en los intereses recíprocos de la Comunidad y de los nuevos países asociados. De acuerdo con estas orientaciones, la Comunidad decidió multiplicar los acuerdos de cooperación de “tercera generación”. Estos acuerdos van más allá de la cooperación tradicional, ya que al lado del clásico ámbito de cooperación al desarrollo, destinado a los países de nivel de desarrollo modesto, otro ámbito favorece al sector productivo, estimulando las relaciones con los países más avanzados.

Estos acuerdos responden a las nuevas exigencias de inserción progresiva de los PVD en la economía mundial. Se trata de la “cooperación avanzada” o “cooperación económica”, que opera un cambio cualitativo importante en las relaciones entre la UE y los PVDALA.¹⁰⁰² Este enfoque de la cooperación económica se diferencia del utilizado en los años setenta, limitado, entonces, al desarrollo del comercio. Así, la nueva cooperación económica se realiza principalmente en tres sectores: la evolución del potencial científico y tecnológico y, en general, del contexto económico, social y cultural, a través de las acciones de formación y de transferencia de *savoir-faire*; el perfeccionamiento del soporte institucional con vistas a tornar el ambiente económico,¹⁰⁰³ legislativo, reglamentario y social más favorable al desarrollo; y el apoyo a las empresas por medio de acciones de formación, promoción comercial y asistencia técnica (artículo 8 del reglamento).

Por otra parte, la cooperación económica comporta dos nuevas características. En primer lugar, los acuerdos están dotados de un *carácter evolutivo*, ya que una cláusula les permite a los signatarios ampliarlos por consentimiento mutuo, a fin

¹⁰⁰² Cristoph Ernst, “Le Mercosur et l’Union européenne: un rapprochement économique prometteur?”, tesis de doctorado en Ciencia Económica, Université de Paris I. Panthéon-Sorbonne, 1997, pp. 279-280.

¹⁰⁰³ “Las acciones relativas al ambiente económico que apuntan al apoyo institucional en sentido amplio pueden ser conducidas al nivel de la planificación de recursos, de la definición de la reglamentación, del establecimiento de normas o patrones. Su objetivo es crear, a través del diálogo y de acciones que apuntan a los dirigentes de estos países, un clima favorable al desarrollo de la inversión, a la transferencia de tecnologías o al contacto entre empresas de la Comunidad y de los países en desarrollo” (Comisión Europea, Orientations pour la coopération avec les PVDALA, Communication COM (90) 176 final, Bruselas, 11 de junio de 1990, p. 26).

de aumentar los niveles de cooperación y de completarlos con ayuda de acuerdos sectoriales específicos. Se trata, por lo tanto, de acuerdos abiertos.

En segundo lugar, la importancia creciente de una *cláusula democrática*, ya presente en los acuerdos firmados con Argentina en 1990, debe ser resaltada. Según el reglamento 443/92, “consciente de que el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las personas y de los principios democráticos son requisitos previos de un desarrollo económico y social real y duradero, la Comunidad aportará una mayor ayuda a los países más firmemente comprometidos en la defensa de estos principios y apoyará en particular las iniciativas concretas orientadas a la aplicación de los mismos” (artículo 2-2). Esta cláusula podría tornarse una condición *sine qua non* de la cooperación, de la cual dependería el grado de compromiso de la Comunidad. De hecho, “de producirse violaciones fundamentales y persistentes de los derechos humanos y de los principios democráticos, la Comunidad podría modificar y hasta suspender la cooperación con los Estados de que se trate, limitando su ayuda a las acciones que beneficien directamente a los grupos de población necesitados” (artículo 2-3). Este instrumento es interpretado por varios autores como una expresión de la voluntad de Europa de cooperar únicamente con gobiernos elegidos democráticamente que respeten los derechos humanos.

La aplicación concreta de estos nuevos principios, asociada a la apertura extraordinaria de los mercados latinoamericanos en los años noventa, hizo surgir una especificidad en las relaciones de la Unión Europea con América Latina, apartando a Europa de las orientaciones comunes que rigen su actuación en Asia.¹⁰⁰⁴ La política comunitaria para América Latina tuvo de este modo que adaptarse al *regionalismo abierto* que se opera, a escala de subcontinente, bajo el impulso de los países con mejor desempeño. Pero Europa también se confronta con la desigualdad del nivel de desarrollo de las economías latinoamericanas. Con los países más pobres, sólo puede ser entablada una cooperación financiera o técnica, en el sentido tradicional de ayuda al desarrollo.

¹⁰⁰⁴ Sin embargo permanece en el presupuesto la rúbrica que representa conjuntamente los recursos para América Latina y Asia, “ALA”.

En realidad, la Comunidad desarrolla sus relaciones con América Latina en tres ámbitos diferentes. A escala regional, la Unión Europea institucionalizó, desde 1990, un diálogo político con el Grupo de Río.¹⁰⁰⁵ En 1990, la *Declaración de Roma* inició un diálogo regional a través de reuniones anuales de los ministros de Relaciones Exteriores de estos países.¹⁰⁰⁶ La cooperación regional, según los principios establecidos por el reglamento 443/92, es considerada un sector importante de la cooperación económica. Es el caso de los intercambios interregionales, de las instituciones regionales de integración económica, de las políticas regionales, de las comunicaciones (inclusive las telecomunicaciones), de la investigación y de la formación, de la cooperación a la ecología industrial en el área energética e industrial (artículo 8, *in fine*).

A escala subregional, los países de Centroamérica se agruparon, desde 1984, para crear el *diálogo de San José* con la Unión Europea.¹⁰⁰⁷

Finalmente, la Unión concluyó los acuerdos bilaterales de cooperación denominados de tercera generación, con diferentes Estados y grupos de Estados (como el Mercosur y el Pacto Andino). Consecuentemente, América Latina está cubierta, sea por mecanismos de diálogo institucional, sea por acuerdos de cooperación, por los tentáculos de la Unión Europea.

Esta estrategia puede ser considerada una profundización y una continuación del diálogo, en el cual el reconocimiento y la consideración de las especificidades regionales se tornan importantísimos para los intereses de la Unión. Ello quiere decir que la nueva estrategia no puede ser establecida de forma aislada, sino que debe integrarse a una estrategia conjunta de la Unión Europea y de los países latinoamericanos, principalmente los miembros del Grupo de Río.¹⁰⁰⁸ Este nuevo marco es ilustrado en la Agenda 1996-2000 de la Comisión.

¹⁰⁰⁵ El Grupo de Río está compuesto por los siguientes Estados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹⁰⁰⁶ Véase la Declaración de Santiago relativa a la última reunión ministerial institucionalizada, Santiago, 28 de marzo de 2001, disponible en «europe.eu.int».

¹⁰⁰⁷ Para un balance de este diálogo, véase Willy Stevens, "El proceso de San José", en *Política Exterior* vol. XII, n.º 61, enero-febrero de 1998, pp. 141-157.

¹⁰⁰⁸ Comisión Europea, Communication au Conseil et au Parlement européen. Pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur, COM (94) 428 final, Bruselas, 19 de octubre de 1994, p. 3.

B. LA AGENDA 1996-2000

En 1995, había un nuevo contexto para las relaciones interregionales. Europa hacía un balance bastante positivo de la evolución de sus relaciones con América Latina: varios mitos y malentendidos habrían sido desarticulados.¹⁰⁰⁹ Inicialmente, la ausencia de interés de Europa por América Latina habría sido desmentida por el crecimiento significativo de las inversiones extranjeras directas, en la misma época en que la Comunidad manifestó mayor interés por Europa del Este. Por otra parte, en detrimento de los sectores sensibles que persisten, la creencia en la existencia de una “fortaleza europea” o sea, la idea de que Europa no renunciaría a los mecanismos de protección comercial, sería desmentida por el hecho de que el 80% de los productos latinoamericanos tendrían acceso al mercado comunitario sin ninguna barrera arancelaria. De este modo, el clima de confianza recíproca implicaría una “demanda de Europa” que nunca habría sido identificada tan claramente y que no se limitaría a los problemas de comercio y cooperación, sino que se extendería al plano político.¹⁰¹⁰

Las orientaciones que rigen actualmente la política de la Unión Europea respecto a América Latina son fijadas en una agenda presentada por la Comisión en su comunicación *Unión Europea - América Latina, actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación, 1996-2000*.¹⁰¹¹ En este documento, la Comisión efectúa un balance positivo de la cooperación realizada hasta 1995 y señala los progresos sustanciales del diálogo político con América Latina y la profundización de la cooperación en los sectores tradicionales. Ella depende sobre todo de nuevas inflexiones: la cláusula evolutiva, la cláusula democrática y los acuerdos de tercera generación, así como los proyectos en favor de las mujeres, los indios y la protección

¹⁰⁰⁹ Alain Rouquié, “Perspectivas inmediatas del diálogo UE-AL”, en *El diálogo Unión Europea - América Latina*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, setiembre de 1995, pp. 101-106 (104-105).

¹⁰¹⁰ “Aunque no compartan el mismo optimismo, la gran mayoría de los autores reconoce una mejora en las relaciones interregionales: desde los años 1990, las relaciones de la UE con América Latina son más claras en sus objetivos, mejor estructuradas y más amplias en su contenido que en cualquier otro momento de las cuatro décadas de integración europea” (Alvaro Calderón, “América Latina en la agenda exterior europea”, en *El diálogo Unión Europea - América Latina*, o. cit., p. 121-129 (121).

¹⁰¹¹ Comisión Europea, COM (95) 495 final, Bruselas, 23 de octubre de 1995.

al medio ambiente. La comunicación acentúa también la diversificación de los sectores de esta cooperación, la definición de las estrategias por país y por sector, y la aplicación de programas horizontales.

Cuando el texto aborda el problema de la heterogeneidad de América Latina, destaca el diferente tamaño de los Estados, la diversidad de las poblaciones y de las culturas,¹⁰¹² la demografía irregular, las grandes distancias entre los niveles de desarrollo económico,¹⁰¹³ así como una diferencia entre los índices de desarrollo humano.¹⁰¹⁴ La Comisión cree que, teniendo en cuenta esa heterogeneidad, las relaciones Unión Europea-América Latina continuarán dominadas por un sentido regional (Grupo Andino, Centroamérica, Mercosur) o específico (México, Chile, Cuba), a fin de responder a la opción latinoamericana por un regionalismo abierto.

La Agenda 1996-2000 determina tres ejes prioritarios para la cooperación interregional: el apoyo a las instituciones y la consolidación de los procesos democráticos, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el apoyo a las reformas económicas y la competitividad internacional. Dentro de cada una de estas áreas, la cooperación se encarga de tres temas transversales: el apoyo a la cooperación e integración regional, la educación y la formación, y la gestión de las interdependencias Norte-Sur.

Esta comunicación es muy importante pues define con precisión una estrategia para América Latina por la cual la Comunidad le confiere un espacio mayor en el ámbito de sus relaciones exteriores. Las adaptaciones de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, a inicios de los años 2000, son mucho más enigmáticas con relación al subcontinente latinoamericano.

¹⁰¹² Junto con la población de origen europeo, existen 400 grupos étnicos indígenas, así como influencias africanas, asiáticas y del Oriente Medio.

¹⁰¹³ Por ejemplo, hasta 1999 el producto interno bruto era de US\$ 520 en Nicaragua contra US\$ 4.747 en Argentina.

¹⁰¹⁴ La Comisión menciona también la diversidad religiosa y la pluralidad de lenguas como obstáculos a la cooperación. Una gran mayoría católica, asociada a la primacía absoluta del español y del portugués sobre algunos dialectos indígenas aislados que subsisten, indican una sobrevaloración de estos obstáculos. Infelizmente, las poblaciones mencionadas son marginales o hasta excluidas de los procesos decisivos, lo que de hecho es objeto de varias denuncias del Parlamento Europeo.

§ 2.º La reorganización de la política comunitaria de cooperación al desarrollo

América Latina no es el objetivo preferencial de la política comunitaria de ayuda al desarrollo. A pesar de ello, una parte importante de las relaciones entre los dos continentes envuelve las acciones con vistas al desarrollo. Las nuevas normas adoptadas durante los años noventa, a pesar de su carácter general, afectan la cooperación financiera y económica entre la Unión y América Latina (I). La repercusión de estos nuevos principios sobre los países latinoamericanos no debe escapar a una mirada crítica (II).

I. Las nuevas reglamentaciones generales

La Comunidad hace del apoyo a los esfuerzos de integración regional de los países en desarrollo un principio mayor (A). Por otro lado, con un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, da un paso hacia la condicionalidad de las ventajas comerciales, reforzando su compromiso en favor de la protección de los derechos sociales y del medio ambiente (B).

A. EUROPA, “DEFENSORA NATURAL DE LAS INICIATIVAS REGIONALES” ¹⁰¹⁵

A inicios de los años noventa nadie dudaba de que la experiencia adquirida por la Comunidad en términos de apertura de fronteras internas, de cohesión económica y social, de consulta de los actores sociales, y de la reglamentación en materia económica y social pudiera constituir una ayuda importante para los países en vías de desarrollo.¹⁰¹⁶

De este modo, a través de la *Resolución sobre la política de apoyo de integración regional de los PVD* ¹⁰¹⁷ del 1.º de junio de 1995, el Consejo constata la multiplicación

¹⁰¹⁵ La expresión es de Sebastian Santander, “La légitimation de l’Union européenne par l’exportation de son modèle d’intégration et de gouvernance régionale. Le cas du Marché commun du sud”, en *Etudes internationales*, vol. XXXII, n.º 1, marzo de 2001, p. 66.

¹⁰¹⁶ Comité Económico y Social, *Avis sur les relations entre la CE et l’Amérique latine*, CES 102/94, Bruselas, 26 de enero de 1994, p. 10.

¹⁰¹⁷ Resolución del Consejo, del 1.º de junio de 1995, disponible en <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/es/index.htm>>.

de iniciativas que procuran la integración regional, por medio de una reducción de los obstáculos a la movilidad de bienes, servicios, capitales y personas, y también, en ciertos casos, a una armonización de las políticas económicas y de los ambientes jurídicos (adenda 3). Pero reconoce que en algunas regiones en desarrollo, problemas tales como la fragilidad de la integración regional, la insuficiencia de infraestructuras adecuadas, la presión demográfica, los ingresos públicos dependientes de aranceles aduaneros y la fragilidad del sector financiero pueden constituir deficiencias peculiarmente arduas. Por ello, al ser la integración un proceso complejo, un cierto número de experiencias pasadas no produjo todos los resultados esperados (adenda 6-1 y 6-2).¹⁰¹⁸ De este modo, la resolución establece algunos principios para el éxito de una integración regional. Se trata de garantizar un marco institucional al mismo tiempo estable y adaptable, el mantenimiento de una apertura suficiente con relación a terceros países, la existencia o creación de sistemas financieros adecuados, la participación activa del sector privado y de la sociedad civil en el proceso de integración y, finalmente, la división equitativa de los costos y beneficios de la integración (adenda 6-3).

Con base en estas constataciones, el Consejo fija, por lo tanto, prioridades para la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Ésta debe basarse en la cooperación técnica con las instituciones encargadas de la integración, y en el apoyo al sector privado para que aproveche las oportunidades de la integración, así como en la ayuda a la ejecución de las reformas nacionales con vistas a la liberalización regional (adenda 8). Estos objetivos son llevados a cabo a través de los programas viabilizados por la Comunidad.

Efectivamente, estas iniciativas conocen un éxito considerable. Particularmente en cuanto a América Latina, el programa AL-Invest, un primer encuentro entre las empresas de la Unión Europea (84 de las 217 empresas eran españolas) y el Mercosur (253 empresas argentinas en un total de 522) tuvo lugar en diciembre de 1997, y permitió la conclusión de contratos por un total de 55 millones de dólares: cada dólar invertido por la Comisión Europea habría generado un volumen de negocios de 73 dólares.¹⁰¹⁹ Hasta fin del año 2000, 179 eventos habían sido realizados en el

¹⁰¹⁸ Véanse los fracasos sucesivos de las tentativas de integración en América Latina en las pp. 478 y ss.

¹⁰¹⁹ *Agence Europe*, n. 7150, 31 de diciembre de 1997, p. 6.

ámbito de este programa y permitieron la conclusión de transacciones que representan casi un total de 230 millones de euros, más 40 millones de inversiones directas.¹⁰²⁰ Los programas de apoyo a la integración regional continúan en curso.

La resolución sobre la integración regional se basa en una comunicación de la Comisión Europea que trae un balance de apoyo de la CE a la integración regional de los PVD. En esta comunicación, la Comisión analiza sus relaciones con el Mercosur. Considera que el apoyo concedido hasta entonces por la Comunidad al Mercosur era “sobre todo político y *mediático*, lo que respondía a una elección deliberada del propio Mercosur y de la CE”.¹⁰²¹ En las relaciones internacionales, el recurso a un apoyo *mediático* es raramente reconocido en los documentos oficiales. En la práctica, es muchas veces utilizado, particularmente cuando se desea construir una imagen de prestigio para atraer inversiones o de inspirar confianza en el plano internacional.

A pesar de los balances positivos de la acción comunitaria presentados por la Comisión, el Parlamento Europeo formula fuertes críticas a las relaciones exteriores de la Unión. Los parlamentarios condenan la ausencia de una posición común sobre problemas cruciales como la pobreza, el medio ambiente, la energía o los derechos humanos. Un corte subsistiría entre la política extranjera de la Unión y sus actividades en el área comercial.¹⁰²² Se intentó responder a estas críticas con el nuevo SPG.

B. EL NUEVO SPG Y LA “DISCRIMINACIÓN POSITIVA”

La década del noventa trajo consigo una reflexión sobre los regímenes de preferencias arancelarias. En primer lugar, la Comisión Europea constató algunas disfunciones en la gestión del SPG. Se levantaron cuestiones relativas al futuro de los regímenes arancelarios preferenciales. La Comisión constató que en los últimos años la presión sobre estos regímenes aumentó, como resultado de la necesidad de extensión o de refuerzo de las medidas preferenciales otorgadas a los países que

¹⁰²⁰ Comisión Europea, Report on the Implementation of the European Commission External Assistance. Staff working document, D (2001) 32947, enero de 2001, p. 137.

¹⁰²¹ COM (95) 219, Communication sur l'appui à l'intégration régionale dans les pays en voie de développement, anexo A, disponible en <europa.eu.int/comm/dg08/recueil/fr/fr13/fr131.htm>.

¹⁰²² Comunidad Europea, Comisión de los Asuntos Extranjeros, de Seguridad y de Política de Defensa, Rapport sur le rôle de l'Union dans le monde: mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune en 1997, 30 de abril de 1998, p. 11.

presentaron un pedido de adhesión a las Comunidades. Además, hubo una disminución de las ventajas arancelarias para algunos productos, en relación con la baja general de los aranceles provocada por la Ronda Uruguay, que debería expandirse hasta 2004. La Comisión concluyó que estos regímenes sólo permanecerían atractivos para los productos sensibles a aranceles más elevados, tales como algunos productos agrícolas y la pesca, y algunos productos textiles y calzados.¹⁰²³ A pesar de todo, la importancia de estos regímenes para los PVD, especialmente los más pobres, no fue olvidada y la Comunidad buscó medios que fueran capaces de perfeccionarlos.¹⁰²⁴

En segundo lugar, es preciso preguntarse si tal régimen no sería contrario a las normas de la OMC, cuestión ya varias veces suscitada respecto al GATT. El cuadro de relaciones comerciales de la CE presenta una estructura piramidal de relaciones preferenciales. Además de la discriminación en cuanto al tipo de socio, existe la discriminación en el plano de las restricciones comerciales para los productos y los grupos de productos, tanto en los aranceles como en las barreras no arancelarias. Hacer de la discriminación una regla y no una excepción de la reglamentación del sistema aduanero parece un gesto contrario a las normas del comercio internacional.¹⁰²⁵ Una vez más, fue necesario organizar “un marco jurídico de conciliación”, que sólo fue posible por el hecho de que la mayor parte de los acuerdos existentes posee un impacto poco significativo sobre los flujos comerciales, y también por la constatación de que los sistemas comerciales parciales no amenazan al sistema global.¹⁰²⁶

¹⁰²³ Comisión Europea, Communication sur la gestion des régimes préférentiels, COM (97) 402 final, Bruselas, 23 de julio de 1997, p. 22. Así, “la liberación de los intercambios provocó la erosión del acceso privilegiado de los PVD a los mercados de los países industrializados, vedándoles el acceso a un número importante de mercados. Esta constatación se verifica particularmente en el sector agrícola, en el que las políticas agrícolas conducidas por los países industrializados continúan casi sistemáticamente minando la producción nacional de los PVD” (Comisión Europea, Cellule de Prospective, *Pour un ordre économique mondial plus cohérent*, Luxemburgo/Rennes, OPOCE/Apogée, 1998, p. 52).

¹⁰²⁴ Véase Parlamento Europeo, Rapport sur la communication de la Commission sur la gestion des régimes tarifaires préférentiels, PE 225.506 déf., 30 de junio de 1998, conclusiones.

¹⁰²⁵ “Es evidente que la aplicación de las barreras no arancelarias, así como la pirámide de preferencias en relación con países y grupos de países en particular, violan, en general, las normas del GATT. Este sólo autoriza las barreras no arancelarias o la discriminación en casos excepcionales. Se constata que, durante los últimos años, las políticas comerciales de la CE no evolucionaron en el sentido de una mayor liberalización; la discriminación se tornó un principio rector” (Jacob Kol, “La Communauté européenne après 1992 et les pays en développement”, en *RMC*, 1991, pp. 666-672).

¹⁰²⁶ Hélène Ruiz Fabri, “Les accords externes de la CE sous le contrôle de l’OMC”, en *Le concept d’association dans les accords passés par la CE...*, o. cit., pp. 256-282 (257-258). Véase también OMC, *Le régionalisme et le système commercial mondial*, Ginebra, OMC, 1995.

La Comunidad fue entonces llevada a actualizar el SPG, luego de la conclusión de la Ronda Uruguay. Este régimen tuvo que incorporar los nuevos datos internacionales, además de los relativos a la evolución institucional de la propia Unión, y debió también impulsar un concepto moderno de desarrollo, “promotor de un progreso social que respete el medio ambiente y abierto a la economía mundial”.¹⁰²⁷ En este sentido, dos reglamentos prevén la implantación de regímenes especiales de estímulo a los PVD a partir de 1998, a fin de fomentar el respeto a las normas sociales y ambientales.¹⁰²⁸

En primer lugar, en ese espíritu de actualización del sistema, la visión tradicional de los esquemas del SPG —que consistía en conceder el acceso al mercado a través de la exención de aranceles para cantidades precisas— fue sustituida en 1995 por la noción de *modulación*, que prevé preferencias limitadas para cantidades ilimitadas. La modulación permite diferenciar las preferencias de acuerdo con la sensibilidad de los productos. El nuevo enfoque es completado por reglas que buscan implantar el principio de la gradualidad, permitiendo excluir algunos sectores exportadores de ciertos países beneficiarios. El objetivo de estas modificaciones es ofrecer el tratamiento preferencial a los PVD que más lo necesitan.¹⁰²⁹ Así, por haber alcanzado un cierto nivel de desarrollo, Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay fueron excluidos desde 1999 del SPG, porque Europa considera que estos países no precisan del sistema para garantizar niveles de exportación satisfactorios.¹⁰³⁰

Por otro lado, el Consejo adoptó el reglamento CE n.º 1154/98¹⁰³¹ del 25 de mayo de 1998, con el objetivo de instaurar regímenes especiales de estímulo. Otorga preferencias adicionales¹⁰³² a los países beneficiarios del SPG que comprueben

¹⁰²⁷ Comisión Europea, Communication au Conseil et au Parlement pour mieux intégrer les PVD dans le commerce mondial. Le rôle du SPG pendant la décennie 1995-2004, COM (94), 212 final, Bruselas, 1.º de junio de 1994, p. 15.

¹⁰²⁸ Reglamento CE n.º 3281/94, en *JOCE*, L 348, 31 de diciembre de 1994, p. 1, y Reglamento CE n.º 1256/96, en *JOCE*, L 160, 29 de junio de 1996, p. 1.

¹⁰²⁹ Comisión Europea, Proposition de Règlement du Conseil portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1.º janvier 2002 au 31 décembre 2004, COM (2001) 293 final, Bruselas, 12 de junio de 2001, p. 2.

¹⁰³⁰ CEPAL, *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea*, Santiago, CEPAL, julio de 1999.

¹⁰³¹ *JOCE*, L 160, 4 de junio de 1998, p. 1, elaborado sobre la base de la propuesta de la Comisión, COM (97) 534 final, presentado el 30 de octubre de 1997.

¹⁰³² En resumen, los márgenes preferenciales concedidos en el ámbito del SPG aumentarían en 100% para los productos agrícolas y en 66% para los productos industriales, y la baja de las tasas de los aranceles

el respeto a ciertas normas internacionales: las Convenciones n.º 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), referentes a la aplicación de los principios del derecho a la asociación sindical y negociación colectiva; la Convención n.º 138 de la OIT, relativa a la edad mínima de admisión en el empleo;¹⁰³³ y las reglas de la Organización Internacional de Bosques Tropicales (OIBT).¹⁰³⁴ Así, el Consejo considera que “los resultados del debate internacional sobre las cláusulas social y ambiental constituyen una incitación a la aplicación, en una perspectiva de desarrollo, de un instrumento positivo de estímulo al respeto de las normas sociales y ambientales internacionales” (considerando 2).

En este sentido, el país interesado debe presentar su candidatura formal y ofrecer la prueba de la incorporación de las convenciones en su ordenamiento jurídico, lo que desencadena un “proceso de concesión” previsto en detalle por los artículos 3 a 5, y 11 a 13 del reglamento. Éste queda sometido al control de la Comunidad, sobre la aplicación de las reglas internacionales en cuestión, a través de un “proceso de control y método de cooperación administrativa” previsto por los artículos 6, 7 y 14 del reglamento.

Conviene llamar la atención sobre el hecho de que, una vez publicada en el *Diario Oficial* la solicitud del candidato, existe un plazo para que “toda información útil relativa a la demanda” pueda ser comunicada a la Comisión “por cualquier persona física o jurídica interesada” (artículos 3-2 y 11-2). Por otra parte, la Comisión puede efectuar controles en los países beneficiarios solicitantes, a fin de verificar el conjunto o parte de las informaciones obtenidas (artículos 4-3 y 12-3). Una vez otorgado el beneficio de los regímenes especiales de estímulo, éste puede ser retirado temporalmente de un Estado, en su totalidad o en parte, si existen elementos de prueba suficientes que permitan considerar que ese país no respetó sus compromisos (artículo 15).

Este nuevo mecanismo podría haber ocasionado una verdadera revolución en materia de cooperación internacional al desarrollo. Por un lado, la exigencia de un estándar mínimo de compromiso con relación a las convenciones internacionales

aduaneros comunes se aplicarían también a los productos intermedios, con una baja en torno a 25% para los productos industriales y a 15% para los productos agrícolas, *Boletín UE*, 5-1998, 1.3.51.

¹⁰³³ Véase el texto integral de estas convenciones respectivamente en <ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c87>, <ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c98> y <ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c138>.

¹⁰³⁴ Véase <www.itto.on.jo/Index.html>.

constituye una discriminación positiva,¹⁰³⁵ como una forma privilegiada de estimular la aplicación de textos que los PVD tienen más tendencia a firmar que a aplicar realmente. En este sentido, fue bien concebido por los defensores del respeto a estas normas, tanto en Francia como en algunos PVD.¹⁰³⁶

Este reglamento podría suscitar críticas, condenando la injerencia de la Comunidad en los asuntos internos de los beneficiarios del SPG. Esta posición sería difícilmente sustentable por lo menos por tres razones. En primer lugar, la Comunidad no impone una pérdida, sino que concede un beneficio adicional. Además, la condicionalidad de las ayudas y el control de la aplicación son principios inderogables de otras organizaciones internacionales, como el FMI, en nombre de ideas manifiestamente menos nobles que las del SPG.¹⁰³⁷ Y la tercera razón es justamente el hecho de que los Estados que se encuentran con más frecuencia en situación de *opt out* de las normas internacionales se tornan, cada vez más, países “internacionalmente sospechosos”.¹⁰³⁸

Por otro lado, una gran innovación de este reglamento es, sin duda, la adopción de los instrumentos de control que implican la participación del ciudadano común. Probablemente, es ésta la razón por la cual la mayoría de los Estados prefirió renunciar

¹⁰³⁵ La expresión *discriminación positiva* tiene su origen en las políticas norteamericanas de *affirmative action*. Se trata de un conjunto de disposiciones que otorgan un tratamiento preferencial a los miembros de algunos grupos que fueron objeto, en el pasado, de prácticas discriminatorias, como los negros, las mujeres, los descendientes de poblaciones autóctonas, etc. Ellas buscan adaptar las reglas a la realidad, ya que “el hombre concreto del espacio económico no debe ser considerado de la misma forma que el hombre abstracto del derecho a la ciudadanía”. Muchas veces expresadas por “cotas” u “objetivos cuantitativos”, estas acciones tienen por finalidad remediar la marginalización persistente de estos grupos dentro de la sociedad, intentando aumentar la proporción de su representación entre los grupos poseedores de ciertos bienes valorizados, tales como la educación (Michel Rosenfeld, *Affirmative action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry*, New Haven, Yale University Press, 1991, p. 42). En relación con el SPG, la expresión se limita a indicar que este régimen, ya intrínsecamente discriminatorio (porque se funda en preferencias), no priva a los Estados que no respetan las normas sociales y ambientales de los beneficios por la imposición de una nueva condición de acceso al sistema. Al contrario, la Comunidad concede un “premio”, un beneficio adicional, al país que compruebe el respeto a las citadas normas, instituyendo una acción afirmativa, no en beneficio de un grupo, sino en favor de normas relativas a todos los seres humanos.

¹⁰³⁶ En Francia, véase “L’Europe récompense le Sud socialement correct. Bonus douaniers pour les pays respectant les normes minimales”, *Libération*, 26 de mayo de 1998, p. 15. En Brasil, véase Ricardo Seitenfus, “Intervención positiva”, en *Folha de São Paulo*, 5 de junio de 1998, pp. 1-3.

¹⁰³⁷ Véase el estudio de Michel Chossudovsky sobre el impacto de las “políticas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial sobre los PVD”, *A globalização da pobreza. Impacto das reformas do FMI e do Banco Mundial*, San Pablo, Moderna, 1999.

¹⁰³⁸ José Joaquin Gomes Canotilho, *Derecho constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 1999, 3.^a ed., p. 1278.

a las referencias adicionales del SPG. La Comisión Europea constató que “los regímenes especiales de estímulo no encontraron el éxito imaginado en el momento de su adopción”.¹⁰³⁹ Sin embargo, la Comisión atribuye este fracaso al estrecho margen de preferencias ofrecido por el régimen y a la complejidad del cálculo de las preferencias adicionales, e imagina que algunos países se abstienen de solicitar el beneficio porque tienen dificultades de evaluarlo. Inspirado por este impresionante optimismo, el Consejo tornó el sistema más ventajoso y más comprensible, a través del reglamento *CE n.º 2501/2001* del 10 de diciembre de 2001.¹⁰⁴⁰

Además, el reglamento amplió el conjunto de convenciones de la OIT, las que deben ser respetadas por quien reivindica las preferencias adicionales. De aquí en adelante, debe ser también comprobada la aplicación de las Convenciones 29 y 105 sobre eliminación del trabajo forzado u obligatorio; 100 y 111 sobre eliminación de la discriminación en materia de empleo y profesión; y 182 sobre abolición efectiva del trabajo infantil (artículo 14).¹⁰⁴¹ En cuanto al medio ambiente, el Consejo amplió las normas comprendidas a las reglas de la OIBT por “normas y orientaciones internacionalmente reconocidas para el desarrollo sustentable de la flora tropical” (artículo 21).¹⁰⁴²

Fuera del ámbito del SPG, Europa se enfrenta, como responsable por la mitad de la ayuda pública a los países en desarrollo y como importante socia comercial de un buen número de ellos, con la necesidad de definir una estrategia más clara y coherente de cooperación al desarrollo, unida a los esfuerzos de

¹⁰³⁹ Proposition de Règlement au Conseil..., COM (2001) 293 final, o. cit., p. 5.

¹⁰⁴⁰ Règlement du Conseil portant application d'un schéma de préférences tarifaires générales pour la période du 1.^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2004, *JOCE* L 346, 31 de diciembre de 2001, p. 1.

¹⁰⁴¹ Véase el texto integral de estas convenciones, respectivamente en «ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c29», «ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c105», «ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c100», «ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c111» y «ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c182». El compromiso creciente de la Unión en relación con las normas internacionales del trabajo se expresa también en la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social. Promouvoir les normes fondamentales du travail et améliorer la gouvernance sociale dans le contexte de la mondialisation, COM (2001) 416 final, Bruselas, 18 de julio de 2001, en la cual la Comisión propone una estrategia de promoción de las normas sociales en el ámbito mundial.

¹⁰⁴² Esta modificación fue propuesta por la Comisión porque “aún no existen normas internacionalmente aceptadas ni un sistema internacionalmente reconocido de certificación. Las cosas evolucionan, sin embargo, y existen chances de que los criterios de la OIBT sean completados en un futuro próximo. Por otro lado, algunos sistemas nacionales de certificación adquirieron un cierto reconocimiento internacional. Para dar cuenta de ello, el proyecto de proposición utiliza términos más generales que el reglamento actual” (propuesta citada, *addenda* 33).

coordinación internacional de esa ayuda. La Comunidad decide, por lo tanto, promover una renovación de la política de cooperación al desarrollo.

II. América Latina y la nueva política comunitaria de ayuda al desarrollo: un análisis crítico

Nadie duda de que la Unión Europea constituye uno de los principales actores de la cooperación internacional de ayuda al desarrollo.¹⁰⁴³ De hecho, la política de ayuda al desarrollo es hoy una de las tres principales componentes de la acción externa de la UE, al lado de la política comercial y de la dimensión política. Sin embargo, cierto número de críticas se formularon sobre la UE, debido a la ausencia de una estrategia global comunitaria, pero también por el excesivo número de objetivos, muy vagos y no jerarquizados, de la política de desarrollo de la Comunidad.

Por lo tanto, Europa decidió promover una reorganización de la actividad de la Comunidad, teniendo como objetivo prioritario la lucha contra la pobreza, lo que puede tornar más difícil el acceso de los países de renta media, principalmente de algunos de los Estados latinoamericanos más importantes a la política comunitaria (A). Para alcanzar su objetivo principal, Europa propuso a los PVD, además de su modelo de integración regional, el *credo* del libre comercio, siguiendo una concepción de desarrollo que mereció serias críticas, particularmente en el subcontinente americano (B).

A. LA REORGANIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN: ¿UNA JERARQUIZACIÓN DE PAÍSES POBRES?

Existe hoy un consenso en torno a la lucha contra la pobreza, que constituye una prioridad de la cooperación internacional para el desarrollo: “desde la organización

¹⁰⁴³ “En total, la CE y los Estados miembros otorgan cerca de 55% de la ayuda pública al desarrollo internacional (APD), más de dos tercios de la ayuda bajo la forma de donaciones. La parte de la ayuda europea administrada por la Comisión y por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) creció progresivamente, pasando de 7%, hace 30 años, a 17% hoy. La Comunidad Europea asume actualmente la responsabilidad política y financiera por más de 10% de la APD total mundial, comparado con el 5% de 1985. La Comunidad también es la prestadora de ayuda humanitaria más importante del mundo” (Comisión Europea, Communication au Conseil et au Parlement européen. La politique de développement européenne, COM (2000) 212 final, Bruselas, 26 de abril de 2000, p. 4).

no gubernamental de base hasta la Dirección General del FMI, pasando por la Presidencia del Banco mundial y por las autoridades de la Unión Europea”.¹⁰⁴⁴

No es fácil conceptuar la pobreza. La Comisión considera que ya “no puede ser definida apenas como una falta de ingresos o simplemente deducida a partir del nivel de consumo; ella también tiene su origen en la privación de capacidades fundamentales, así como en factores no monetarios, tales como la falta de acceso a los servicios sociales y a las diversas formas de capital”.¹⁰⁴⁵

De este modo, la Unión está determinada a “maximizar el provecho de la acción de la Comunidad” en el ámbito de la lucha contra la pobreza, a “mejorar la calidad y el impacto de sus intervenciones y responder a los nuevos desafíos mundiales”.¹⁰⁴⁶ El Consejo y la Comisión concluyeron que las actividades relativas a la nueva política comunitaria deben ser dirigidas a seis áreas claves. En primer lugar, deben reforzar el vínculo entre comercio y desarrollo. La Comunidad, por lo tanto, apoya la prioridad máxima de la acción de la OCDE, según la cual “un crecimiento económico vigoroso y sostenido del sector privado genera empleo y renta para los pobres. Ello también genera ingresos públicos, que pueden financiar programas de desarrollo y de protección social, y un refuerzo del marco institucional y de las infraestructuras materiales necesarias para el buen funcionamiento de los mercados”.¹⁰⁴⁷

Enseguida, “las acciones comunitarias deben incentivar la integración y la cooperación regional entre los PVD, a fin de facilitar, entre otras cosas, su integración a la economía mundial”.¹⁰⁴⁸ El tercer campo elegido por el Consejo es el apoyo a las políticas macroeconómicas y la promoción del acceso equitativo a los servicios sociales, que comprende ayudas sectoriales, en particular en las áreas de salud y educación.

¹⁰⁴⁴ Marc Lévy, “Comment renouveler les politiques de ‘coopération au développement?’”, en “La nouvelle question Nord-Sud”, *Esprit*, n.º 264, junio de 2000, pp. 79-100 (81). Para la lucha contra la pobreza en los países de la Unión, véase Serge Paugam, “L’Europe face à la pauvreté: trois modes de régulation”, en *Problèmes économiques*, n.º 2.627, 18 de agosto de 1999, pp. 5-11.

¹⁰⁴⁵ Paul Nielson, respuesta a la Question écrite R-1927/00 expresada por Fernando Fernández Martín a la Comisión Europea, en *JOCE*, C 113 E, 18 de abril de 2001, p. 51.

¹⁰⁴⁶ Déclaration du Conseil et de la Commission, del 20 de noviembre de 2000, en «europe.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/r12001.htm».

¹⁰⁴⁷ OCDE, *Faire face à la pauvreté. Un défi mondial à relever en partenariat*, Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté, París, OCDE, 2001, p. 9.

¹⁰⁴⁸ Lo que reitera la directriz lanzada por la resolución sobre la integración regional de junio de 1995, o. cit.

Sistemas de transporte eficaces son también vistos como condición para el desarrollo. Además, la asistencia alimentaria y el desarrollo rural durable¹⁰⁴⁹ constituyen también prioridades, sobre todo una mejor articulación de la ayuda alimentaria de urgencia.¹⁰⁵⁰ En fin, la Comunidad desea el refuerzo de las capacidades institucionales de los PVD.¹⁰⁵¹

También, cuatro temas horizontales deben ser integrados a todos los aspectos de la cooperación al desarrollo: los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos del niño y la protección al medio ambiente. Todas estas actividades están al servicio del “objetivo principal” de la política de desarrollo de la CE: la reducción de la pobreza, con vistas a su eliminación futura. Así, la Comisión espera maximizar el efecto de los programas en las seis áreas prioritarias, centrando todas sus intervenciones en la reducción de la pobreza.¹⁰⁵²

De este modo, también la promoción de los derechos humanos, de la democracia, del Estado de derecho y de la buena gestión de los asuntos públicos,

¹⁰⁴⁹ La expresión *desarrollo sostenido* es normalmente definida a través de tautologías o declaraciones de intenciones. Puede concluirse de los documentos europeos que se trata de “hacer caminar juntos el crecimiento económico, la cohesión social y la protección al medio ambiente” (Communication de la Commission. Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l’UE en faveur d’un développement durable, COM [2001] 264 final/2, Bruselas, 19 de junio de 2001, p. 2). Conviene señalar que la noción de desarrollo humano sería más amplia que la de desarrollo sostenido, porque la primera contiene a la segunda: ella coloca a la persona humana en el centro de toda teoría y práctica del desarrollo. Véase Fernando Mariño Menéndez, “El marco jurídico internacional del desarrollo”, en *El desarrollo y la cooperación internacional*, Madrid, Universidad Carlos III/BOE, 1997, pp. 35-54 (47).

¹⁰⁵⁰ En este sentido, véase también Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Édifier un partenariat efficace avec les Nations Unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires, COM (2001) 231 final/2, Bruselas, 30 de mayo de 2001.

¹⁰⁵¹ Una parte considerable del desarrollo de las capacidades institucionales de los PVD se verifica en el marco de la cooperación descentralizada. Este principio fue introducido por la Convención de Lomé IV (1989) y reconocido en el reglamento 443/92 del Consejo sobre los PVDALA (o. cit.). Las áreas prioritarias de estas acciones son el desarrollo de los recursos humanos y técnicos, la información y movilización de los actores de la cooperación descentralizada, el apoyo al refuerzo institucional y de la capacidad de acción de estos actores, la asistencia y el apoyo metodológicos de las acciones. Los socios de la Comunidad son principalmente los poderes públicos locales, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de profesionales, los grupos de iniciativa locales, las cooperativas, los sindicatos, las organizaciones de mujeres o jóvenes, las instituciones de enseñanza y de investigación, así como las iglesias. El marco jurídico de esta cooperación es el reglamento CE n.º 1659/98 del Consejo, del 17 de julio de 1998, relativo a la cooperación descentralizada (*JOCE*, L 213, 30 de julio de 1998, p. 1). Una propuesta de la Comisión sobre la prorrogación y las modificaciones de este reglamento está vigente; véase COM (2001) 576 final, Bruselas, 23 de octubre. 2001. Véase también Amanda Bernard, Henny Helmich y Percy Lehning, *La société civile et le développement international*, París, Conseil de l’Europe/OCDE, 1998.

¹⁰⁵² 2383.^a Sesión del Consejo de Desarrollo, doc. 13573/01, Bruselas, 8 de noviembre de 2001, p. 14.

que mereció gran atención de parte de la Comunidad, está sometida al “objetivo número uno” de la política comunitaria de cooperación al desarrollo: la reducción de la pobreza, que sólo podría ser conquistada con el advenimiento de “verdaderas democracias participativas y de gobiernos responsables”.¹⁰⁵³

Es verdad que la pobreza constituye una realidad incompatible con los principios fundamentales de las democracias occidentales, particularmente el derecho a la vida, a la igualdad y a la dignidad. Ella parece ser también, gracias al flujo de informaciones y de imágenes que se tornó posible con la evolución de las telecomunicaciones, uno de los únicos elementos capaces de cuestionar la legitimidad del *status quo*, por su capacidad de movilizar las opiniones públicas. Sin embargo, conviene cuestionar si la reorganización de la cooperación en torno de este objetivo no disimula la búsqueda a través de indicadores de eficiencia —dado que la simple mejoría de las estadísticas de pobreza en el mundo puede ser fácilmente presentada como una señal de éxito—. Además, se oculta una real voluntad de limitar el campo de ayuda a los países más pobres, lo que coloca a los países de renta media en una posición incómoda: entre un *status* indeseable, el de país más pobre, y otro imposible de ser alcanzado, el de país desarrollado. De hecho, los sectores menos favorecidos de las poblaciones de los países de renta media serían los grandes perdedores de este nuevo abordaje.

Ya influidos por esta tendencia, los flujos globales de cooperación alcanzaron su volumen más bajo de la década del noventa a partir de 1997, con una clara caída del 11% de los ingresos con relación al año 1996.¹⁰⁵⁴ En América Latina, la caída fue peor. Los Estados miembros y la Comunidad suprimieron un tercio de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) durante el año 1997. La tendencia persistente en reducir la AOD para los países “económicamente más avanzados” se confirmó: los recursos destinados a Argentina fueron disminuidos a la mitad, los de Chile sufrieron una disminución del 40% y la ayuda a México fue seis veces menor que la concedida en 1993. La exclusión progresiva de este grupo de países de la AOD europea contrasta

¹⁰⁵³ Véase Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Le rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers, COM (2001) 251 final, Bruselas, 8 de mayo de 2001, part. p. 5.

¹⁰⁵⁴ IRELA, “Cooperación al desarrollo con América Latina: ¿Hacia un menor protagonismo europeo?”, *Informe de IRELA*, INF-99/5-AOD, 31 de marzo de 1999, p. 1.

con su lugar preponderante en materia de inversiones directas, lo que permite concluir que hubo una compensación de la “caída de la AOD por el apogeo del capital privado”.¹⁰⁵⁵

Sin embargo, la ampliación de la ayuda financiera a los PVD no parece deseable por lo menos por dos razones. En primer lugar, todos los actores de la cooperación internacional estuvieron de acuerdo en reconocer que innumerables países utilizaron la ayuda “como un ingreso que les permitía postergar reformas esenciales, e incluso mantener un nivel de vida incompatible con sus recursos”.¹⁰⁵⁶ De este modo, los Estados donantes dividen con los beneficiarios la responsabilidad por los fracasos registrados. En segundo lugar, ningún país del Tercer Mundo se desarrolló gracias a la ayuda internacional. Aun en los raros Estados en que ciertos grados de desarrollo podrían ser obtenidos, la reducción del papel del Estado es una constante: la privatización de las empresas que generan lucro se da en provecho de algunos inversores, y el Estado mantiene la gestión de todas las actividades deficitarias. Este movimiento contribuye sensiblemente a reforzar las desigualdades sociales, dado que las riquezas permanecen concentradas en manos de un pequeño número de personas.¹⁰⁵⁷ El Estado, única entidad capaz de atenuar las desigualdades en la distribución de las riquezas, se encuentra paralizado por sus propias elites y por sus obligaciones internacionales.

El eslogan de la lucha contra la pobreza es inatacable en su principio, pero es ambiguo en sus motivaciones e ineficaz en sus estrategias. Conviene preguntarse si, en el contexto de la globalización, el método de cooperación al desarrollo más eficaz no sería “el cuestionamiento profundo de los mecanismos de nuestro sistema económico, que son los principales responsables por el agravamiento de las desigualdades, de la miseria y de la exclusión, y también de una regulación política de la economía mundial”.¹⁰⁵⁸ América Latina, donde algunas zonas llamadas emergentes aplicaron con rigor los principios de la apertura de mercados, ofrece referencias útiles para esta reflexión.

¹⁰⁵⁵ *Ibidem*, p. 5.

¹⁰⁵⁶ Sylvie Brunel, *La coopération Nord-Sud*, París, PUF, 1997, p. 52.

¹⁰⁵⁷ Pierre-Marie Martin, *Les échecs du droit international*, París, PUF, 1996, p. 109.

¹⁰⁵⁸ Christian Comeliau, “Privilégier la lutte contre les inégalités”, en *La nouvelle question Nord-Sud*, o. cit., pp. 128-140 (140).

B. EL CREDO DEL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA LATINA: ¿TRAMPOLÍN HACIA EL DESARROLLO O SALTO AL VACÍO?

Ni bien el tema de la cooperación al desarrollo fue levantado, una alusión a las teorías que fundaron las primeras iniciativas del diálogo Norte-Sur debe ser efectuada. En aquella época, las naciones menos privilegiadas deseaban más la liberalización del comercio que el recurso a los mecanismos de ayuda. Sin embargo, el contexto del nuevo orden mundial marcado por el fin de la Guerra Fría, el triunfo del liberalismo y del mercado, así como por el desmoronamiento de cualquier modelo alternativo, exigió una estrategia muy diferente. En razón del apaciguamiento de las tensiones entre el Este y el Oeste, el Tercer Mundo no se impuso ya como un socio necesario, sobre el cual cada bloque intentaba ejercer su influencia.¹⁰⁵⁹

De este modo, desde el punto de vista de los países industrializados, lejos de constituir un “socio unificado y deseado”, “este conjunto heterogéneo presenta un triple riesgo”.¹⁰⁶⁰ En primer lugar, el riesgo del desorden que, cuando afecta los intereses de la economía mundial, justifica una intervención.¹⁰⁶¹ El segundo riesgo es el de la competencia desleal, frente a la cual el mundo desarrollado se protege. Es por lo menos paradójico que las medidas de liberalización económica tomadas en los últimos años hayan ocurrido en los países en desarrollo o en los del Este de Europa, mientras que el proteccionismo y la bilateralidad prosperaban, según palabras

¹⁰⁵⁹ “Él ya no es un socio fuerte, ya que perdió la batalla del petróleo. Él ya no es un socio necesario, ya que, al contrario de lo que se pensaba a fines de los años setenta, Occidente puede crecer a un ritmo relativamente satisfactorio, aunque, en este mismo período, algunos países en vías de desarrollo hayan conocido un crecimiento negativo. Y, efectivamente, el fin de los años ochenta conoció un relativo crecimiento en los países de la OCDE, mientras que la renta per cápita declinaba en África, en América Latina y en algunos países de Asia” (Yves Berthelot, o. cit., p. 129).

¹⁰⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁰⁶¹ La crisis actual argentina revela cuánto fue subestimado este riesgo de desorden en algunos países. El deterioro social argentino ilustra la omisión de los países desarrollados y de sus instituciones, cuando el caos social y político alcanza apenas discretamente los intereses económicos transnacionales. Entre 1973 y 2001, la deuda externa de la Argentina pasó de 7,6 a 132 billones de dólares; la tasa de desempleo, de 3% a 20%; el número de personas debajo de la línea de pobreza aumentó de 200.000 a 5 millones; el número de personas consideradas pobres, de un millón a 14 millones; la tasa de analfabetismo, de 2 a 12% (Carlos Gabetta, “Crisis totale en Argentine”, en *Le monde diplomatique*, enero de 2002, p. 3). Cuando este proceso resultó en la bancarrota del Estado, el mundo desarrollado no se hizo presente para apoyar el modelo de sociedad que él mismo había propuesto. Los planes de reestructuración “propuestos” por las organizaciones internacionales, asociados a una corrupción endémica, fueron capaces de destruir un Estado de bienestar consolidado, otrora el orgullo de América del Sur.

del GATT y del FMI, en los países industrializados. El tercer riesgo, finalmente, es el demográfico.¹⁰⁶²

El Tercer Mundo, por su parte, se transformó profundamente. Primero, él se organiza en tres grupos de países: los que alcanzaron un cierto nivel de desarrollo, como Taiwán y Singapur; los países denominados de renta intermedia, como Brasil, India y México; y los países más pobres, que constituyen la gran mayoría. En segundo lugar, se operó una transformación también dentro de cada una de las sociedades de los Estados del Tercer Mundo, definida como *dualismo estructural*.

Ese dualismo opone sectores de la población integrados al sistema político y económico, nacional e internacional, con sectores profundamente marginados, incapaces de tener acceso a él. Queda en pie la cuestión de saber si el Tercer Mundo no tiende a desaparecer y ser sustituido por “sistema polarizado externa e internamente entre dos mundos”.¹⁰⁶³ De este modo, “el Sur no posee más existencia en cuanto entidad distinta, y la expresión *Tercer Mundo* no se justifica más, a no ser en el sentido de que, a semejanza del Tercer Estado en la Francia anterior a 1789, represente una categoría muy diversificada y esencialmente caracterizada por su exclusión del proceso decisorio político”.¹⁰⁶⁴

¹⁰⁶² La imagen pública de los PVD no ayuda a justificar un eventual cambio: “Para el Norte, el Sur es casi invariablemente presentado, y por lo tanto percibido, como una zona catastrófica, expuesta a la corrupción, a las enfermedades y a las calamidades de todo tipo. Los acontecimientos dramáticos abundan, pero falta el contexto, la claridad y la fuerza de la evocación” (Ian Smillie, “Opinion publique et aide au développement dans les années 90: messages ambigus”, en *L’Opinion publique et le développement international*, París, OCDE, 1996, pp. 25-57 [25]). En un estudio sobre el abordaje en los medios de comunicación franceses de los países y zonas en desarrollo, se constató que “la televisión se concentra en América Latina; los temas de sociedad (corrupción, escándalos, etc.) predominan, la cultura y la política quedan en tercer lugar; África llega en segundo lugar en la prensa escrita; la cultura y la política son los temas más abordados” (ibídem, p. 192).

¹⁰⁶³ Sami Naïr, o. cit., p. 59.

¹⁰⁶⁴ Comisión Europea, *L’avenir des relations Nord-Sud. Pour un développement économique et social durable*, Luxemburgo, OPOCE, 1997, p. 21. La alusión al “tercer Estado” evoca un paralelo inquietante con el célebre manifiesto del Abad Sieyès —todavía actual para varios países, y no necesariamente para los más pobres, que data, sin embargo, de enero de 1789—: “si ustedes vieron que estos tristes privilegios son responsables por todos los errores y males que afligen y afligirán aún por mucho tiempo a la nación francesa; si saben que es preciso en una monarquía, así como en cualquier otro régimen político, tener gobernantes y gobernados, y que una casta, a quien el más tonto prejuicio permite usurpar todos los lugares y vivir de privilegios, sólo ofrecerá gobernantes con despotismo y gobernados con insubordinación, que ella será la más pesada carga que el cielo, en su ira, puede imponer a un pueblo, y se tornará un obstáculo casi insuperable a cualquier proyecto de retorno a la justicia, a todo progreso volcado al orden social; si vuestro espíritu, digo yo, comprendió acabadamente todas estas verdades y mil otras que también pertenecen a este tema, ¿cómo no afirmar francamente que el Tercer Estado es todo?” (Emmanuel Joseph Sieyès, *Qu’est-ce que le Tiers état?*, París, Ed. du Boucher, 2001, p. 7).

Finalmente, las relaciones de los países del Tercer Mundo con las organizaciones internacionales más importantes, tales como el FMI o el Banco Mundial, también se transforman. La política llamada *ajuste estructural* tiene como función conformar estos países con la economía de mercado, en detrimento de la función de ayuda tradicional de esas organizaciones.¹⁰⁶⁵ Debe agregarse que la reglamentación aguda del comercio internacional reduce de manera general la libertad de los Estados con relación a sus opciones políticas y económicas. La nueva “ley fundamental” del comercio internacional evoluciona hacia un liberalismo creciente. “Los países en desarrollo disponen así de un margen reducido de apreciación de sus propias políticas, pero deben acentuar su liberalización. Éste es el costo de la integración en las relaciones económicas internacionales. El derecho internacional económico tiende a ser un derecho de injerencia”.¹⁰⁶⁶

De este modo, las normas comerciales internacionales constituyen un sistema multilateral de mecanismos destinados a proteger los intereses de las naciones comerciantes. Según la OCDE, la implantación de este sistema “tuvo como consecuencia el crecimiento, para aquellas naciones que reconocieron la importancia de la apertura y que se dotaron de un marco de acción nacional, para completar las posibilidades ofrecidas por la liberalización de los intercambios comerciales”.¹⁰⁶⁷

Los PVD representan actualmente cerca del 35% de las exportaciones y el 31% de las importaciones mundiales. Sin embargo, son los países de renta media los que elevan las cifras globales. Los países de baja renta sufren aún con la crisis de la deuda: sus intercambios se estancaron o retrocedieron.¹⁰⁶⁸

Sin embargo, los países de la OCDE poseen “todo el interés en reforzar las capacidades de intercambio de estos países. Ellos puedan también obtener ventajas al ayudar a los PVD a llenar las lagunas que presentan sus capacidades comerciales, a negociar de modo eficaz y con credibilidad, a aplicar los acuerdos comerciales y satisfacer las obligaciones de ellos resultantes”. Además, los países ricos son forzados a reconocer que “*a falta de una acción en este sentido, se corre el riesgo de que los PVD dejen de creer en las virtudes de la apertura de los mercados*”.¹⁰⁶⁹

¹⁰⁶⁵ Sami Naïr, o. cit.

¹⁰⁶⁶ Béangère Taxil, *L'OMC et les pays en développement*, París, CEDIN/Montchrestien, 1998, p. 162.

¹⁰⁶⁷ OCDE, *Echanges et développement: les enjeux*, París, OCDE, enero de 2002, p. 20.

¹⁰⁶⁸ Comisión Europea, COM (2000) 212 final, o. cit., p. 38.

¹⁰⁶⁹ OCDE, *Les lignes directrices du CAD. Renforcer les capacités commerciales au service du développement*, París, OCDE, 2001, p. 9 [sin cursiva en el original].

Es verdad que, por lo menos para los PVD, estas virtudes están relacionadas con el crecimiento.¹⁰⁷⁰ Aquellos que tienen más suerte viven los “mini-ciclos de optimismo”,¹⁰⁷¹ los períodos de felicidad que separan dos crisis de política monetaria. El hecho de que los indicadores sociales se degraden continuamente, a un ritmo creciente, no es imputado a causas estructurales.

El mismo documento de la OCDE reconoce que “los pobres aprovecharán una liberalización de las importaciones si están empleados en los sectores de exportación y consumen productos anteriormente protegidos. Por el contrario, tendrán tendencia a perder si trabajan en sectores protegidos y consumen productos para la exportación”.¹⁰⁷²

La ayuda concedida por la Comunidad a América Latina ilustra perfectamente, la manera como la relación entre comercio y desarrollo puede desviar los propios objetivos de la ayuda. Durante el período 1991-1996, o sea, en el apogeo de la cooperación interregional, la división de la ayuda europea por sector revela que casi el 40% de los recursos de los programas horizontales fueron destinados a las empresas privadas.¹⁰⁷³ En segundo lugar están la cooperación interuniversitaria y la formación para la integración regional, en tanto que los programas sociales ocupan apenas una posición marginal en este conjunto. La salud, por ejemplo, recibió poco más de 30 millones de euros contra más de 120 millones para el comercio y el empresariado. Según la Comisión, “comercio e integración fueron considerados como una misma problemática, la de la creación de mercados regionales”.¹⁰⁷⁴

Retomando el viejo eslogan *trade not aid*, la política de desarrollo preconizada por las instituciones internacionales, inclusive por la Unión Europea, no ofrece *comercio*, ya que los mercados más interesantes para los latinoamericanos son siempre protegidos, y no privilegia la ayuda directa, que está en franco retroceso. Se trata de

¹⁰⁷⁰ Lo que hace pensar en Max Weber: “cuando la imaginación de todo un pueblo fue direccionada para las grandezas puramente cuantitativas, como en los Estados Unidos, el romanticismo de los números ejerce su magia irresistible sobre los hombres de negocios que también son poetas. Conviene también notar que dejarse seducir de esta forma no ocurre con los dirigentes notables, aquellos cuyo éxito es de hecho duradero” (*L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, París, Plon, 1994).

¹⁰⁷¹ La expresión es de Reinaldo Gonçalves, *Vagão descarrilhado. O Brasil e o futuro da economia global*, Río de Janeiro, Record, 2002, p. 171.

¹⁰⁷² *Ibidem*, p. 27.

¹⁰⁷³ Comisión Europea, *Évaluation de la coopération régionale de la CE en Amérique latine, rapport de synthèse final*, mayo de 1999, ref. 951390, p. 32.

¹⁰⁷⁴ *Ibidem*, p. 35.

una *aid to trade*, o sea de una ayuda al comercio, lo que responde de modo satisfactorio al interés de varias empresas transnacionales, pero que es apenas parcialmente conforme al objetivo declarado de reducir la pobreza de los habitantes de esos países. En realidad, esta política se funda en la idea de que la pobreza será erradicada por medio del crecimiento económico.

Nótese que no existe relación entre el crecimiento de la riqueza y su división. La evolución de esta política de ayuda al desarrollo conduce a “un mundo que tiende a ser más igualitario en términos de división de la riqueza material entre territorios, pero con desigualdades internas en los territorios que se creían ya superadas, y a provocar la desaparición de las clases medias de los países ricos”.¹⁰⁷⁵

Como conclusión, cabe preguntarnos si este alineamiento de la Comunidad con las políticas preconizadas por la OCDE y otros organismos internacionales no es causado por un “fastidio” de las sociedades europeas, que ven una parte significativa de sus contribuciones migrar para comerciantes ricos en actividades en los países más pobres.

Las acciones de la Comunidad hacia América Latina se multiplicaron a través del perfeccionamiento de la cooperación financiera y de la nueva cooperación económica. El fortalecimiento de las relaciones entre las dos regiones se debe también al nuevo ánimo que la idea de integración económica regional conoció, en el subcontinente americano, en virtud de la creación del Mercosur. Este bloque fue considerado por la Comunidad como “el proceso de integración subregional más reciente, el más dinámico y el más promisorio”, pues representa cerca del 60% del territorio, el 45% de la población y casi el 50% del PBI regional de América Latina —especialmente el eje Río-San Pablo-Montevideo-Buenos Aires (el *boomerang*), concentra cerca del 35% del PBI latinoamericano—.¹⁰⁷⁶ El Mercosur se tornó, por lo tanto, un elemento crucial de la estrategia de Europa para América Latina en los años noventa.

¹⁰⁷⁵ Pierre-Noël Giraud, *L'inégalité du monde. Économie du monde contemporain*, París, Gallimard, 1996, pp. 304-305.

¹⁰⁷⁶ Comisión Europea (DRN), *Evaluation de la coopération régionale...*, o. cit., p. 15.

2.

El nacimiento de un nuevo interlocutor

A inicios de los años noventa, el mundo vio nacer al Mercosur. Tras el velo del apoyo protocolar, los Estados Unidos, que siempre aprovecharon la desunión de los países latinoamericanos,¹⁰⁷⁷ ven con desconfianza este nuevo interlocutor. El recién nacido aumenta tanto el peso comercial de Brasil como la influencia brasilera sobre la Argentina. Por otra parte, el proyecto del Mercosur podría dirigirse tanto a la simple liberalización del comercio como a una verdadera integración económica *a la europea*. Luego, los americanos del Norte nunca tuvieron un gesto significativo en favor de la integración de la cuenca del Plata.

Pero, por otro lado, la Europa unida se tornó rápidamente la madrina del Mercosur. Ella vio en él una puerta de entrada privilegiada para sus intereses en el continente, un aliado promisorio en cuanto al equilibrio de las relaciones trasatlánticas y un discípulo en potencia de su labor integracionista. Los países del Mercosur, al lado de Chile, se encuentran entre los principales artífices de un *regionalismo abierto* del subcontinente americano. Ello coloca en cuestión la estrategia comunitaria para estos actores, la que reposa en el trípode “acuerdo de cooperación-SPG-cooperación financiera para el desarrollo”.¹⁰⁷⁸ En principio, las negociaciones para una futura adhesión de Chile al

¹⁰⁷⁷ Sobre los Estados Unidos y la integración latinoamericana véase p. 381.

¹⁰⁷⁸ Joël Lebullenger, “Les relations de partenariat de la CE et de ses États membres avec le Mercosur et le Chili”, en *Le partenariat entre l’Union européenne et les Amériques*, Rennes, Apogée, 1999, pp. 179-203 (180). El autor agrega que, en el plano comercial, el esquema relacional “clásico” sufre de insuficiencias importantes, pues los acuerdos de tercera generación no tienen carácter preferencial; en cuanto al instrumento autónomo de acompañamiento que constituye el SPG, éste no tiene, hoy, un carácter que compense esta carencia (ibídem, p. 185).

Mercosur mostraron a Europa la necesidad de dedicarle una estrategia conjunta.¹⁰⁷⁹ Pero como Santiago conserva una actitud ambigua, revelándose los chilenos desde temprano como los ingleses del Mercosur,¹⁰⁸⁰ la Comunidad tuvo que optar por un abordaje combinado de las relaciones con Chile. Se trata por lo tanto de atribuir una identidad propia a las relaciones UE-Chile, sin olvidar la compatibilidad de los compromisos con el avance de la asociación Chile-Mercosur.

De este modo, el acontecimiento significativo de la evolución de las relaciones entre la Unión y el Mercosur en los años noventa es la conclusión de dos acuerdos-marco de cooperación, presentados como acuerdos preparatorios de una asociación finalmente preferencial, en un futuro próximo.¹⁰⁸¹ Primeramente en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, la Comunidad y sus Estados miembros firmaron un acuerdo con el Mercosur y sus Estados miembros.¹⁰⁸² Enseguida, en Florencia, el 21 de junio de 1996, la Comunidad y sus Estados firmaron un acuerdo con Chile.¹⁰⁸³ Las relaciones entre la Comunidad, el Mercosur y Chile se basan, aún hoy, en el marco jurídico de estos acuerdos (sección 2).

Sin embargo, en lo que respecta al Mercosur, la conclusión de este acuerdo es apenas una prolongación económica de una cooperación establecida en el plano administrativo, desde el origen del Mercosur (sección 1).

¹⁰⁷⁹ Sobre las relaciones entre el Mercosur y Chile, véase p. 498.

¹⁰⁸⁰ La expresión es de Claudio Jellicki; véase “Les chiliens, les angales du Mercosur?”, París, CREDAL, mimeo, febrero de 2001. La comparación reposa en la difícil adaptación de estos países a la voluntad colectiva, transformando las negociaciones en un periplo donde los socios corren el riesgo de ahogarse en incontables desconfianzas, reservas y derogaciones. De hecho, cuando se recuerda el juego pendular de la época de la guerra fría, que consiste en obtener ventajas con un socio para hacer avanzar las negociaciones con otro, Chile todavía está lejos de acomodar las agujas de este reloj.

¹⁰⁸¹ “1994 y 1995 fueron los años en que la Unión Europea tomó plena conciencia de que una América Latina nuevamente desanimada y aislada representaría una gran pérdida para Europa” (Manuel Marín, “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: pasado, presente y futuro”, en *Integración eurolatinoamericana*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998, pp. 783-795 [788]).

¹⁰⁸² Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Marché Commun du Sud et ses États parties, d'autre part, en *JOCE*, L 069, 19 de marzo de 1996, p. 4, en adelante denominado Acuerdo de Madrid.

¹⁰⁸³ Accord-cadre de coopération destiné à préparer, comme objectif final, une association à caractère politique et économique entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part, en *JOCE*, L 209, 19 de agosto de 1996, p. 1, en adelante denominado Acuerdo de Florencia.

SECCIÓN 1

Los comienzos de las relaciones entre la Comunidad y el Mercosur

A pesar de que en el inicio las relaciones interregionales se limiten a un acuerdo de cooperación administrativa, concluido entre dos instituciones (§ 1.º), una comunicación de la Comisión, el 19 de octubre de 1994, anunció el deseo de establecer una cooperación económica (§ 2.º), a desarrollarse gracias a la conclusión de un acuerdo-marco de cooperación interregional (§ 3.º).

§ 1.º La cooperación administrativa

Creado el 26 de marzo de 1991, el Mercosur fue enseguida presentado a la Comisión Europea el 29 de abril de 1991, por los ministros de Relaciones Exteriores de sus Estados miembros. Desde entonces, el Mercosur se beneficia de un apoyo constante de la Unión. El 2 de mayo de 1992, se produjo un primer encuentro de los ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad y del Mercosur, en Guimarães, Portugal.¹⁰⁸⁴

La Comunidad se preocupó, desde luego, por el buen funcionamiento de las instituciones mercosureñas y su consolidación como zona de libre comercio. Para ello, el 29 de mayo de 1992, la Comisión Europea y el Consejo Mercado Común (CMC), órgano supremo del Mercosur, firmaron un acuerdo de cooperación interinstitucional, con vistas a promover la transferencia de *savoir-faire* europeo en materia de integración.¹⁰⁸⁵ Destacando la gran experiencia acumulada por Europa en todos los campos de la integración, el preámbulo del acuerdo revela el deseo europeo de compartir su acervo, y de ofrecer un apoyo institucional al Mercosur.

Este acuerdo prevé el intercambio de informaciones, la formación de personal, la asistencia técnica y el apoyo institucional entre la Comisión y el CMC (artículo 2).

¹⁰⁸⁴ Mercosur, Comunicado de los presidentes del 27 junio de 1992, Las Leñas, disponible en www.mercosur.org.uy/espanol/snor/varios/com0192.

¹⁰⁸⁵ Accord de coopération inter-institutionnel entre les Communautés européennes et le Marché commun du Sud, no publicado en Europa. Véase el texto integral en www.mre.gov.br.

Se limita apenas a la cooperación administrativa. Las acciones de formación se dirigen al personal de las instituciones, bajo la forma de cursos, seminarios, conferencias, prácticas o intercambios (artículo 4). La asistencia técnica consiste principalmente en estudios, análisis y transferencias de conocimientos y experiencias relativas a la política y a las acciones necesarias para alcanzar los objetivos de la integración dentro del Mercosur (artículo 5). El apoyo institucional se realiza a través del diálogo con personal especializado europeo, y por la mejora de las infraestructuras materiales de las instituciones del Sur (artículo 6).

Para garantizar el diálogo interinstitucional, el acuerdo establece un *Comité Consultivo Conjunto*, que reúne representantes de la Comisión Europea y del Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del Mercosur (artículo 7).¹⁰⁸⁶ En sus tres primeras reuniones, el Comité decidió dar prioridad, ya en la primera fase de la cooperación, a tres áreas: la agricultura, las normas técnicas y las aduanas. De cualquier modo, *tan solo se trataba de la cooperación en el seno del Mercosur, y no entre la Unión y el Mercosur*, que se limitaba aún al área administrativa. Con base en este acuerdo, fueron ejecutados algunos programas, tales como el apoyo a la Secretaría Administrativa del Mercosur y al Fondo de Apoyo a la Presidencia en Ejercicio, para permitir el intercambio de especialistas. Este acuerdo tenía una duración de tres años y podía ser renovado tácitamente por un año (artículo 8).

Por otra parte, el Consejo Europeo de Corfú, del 24 y 25 de junio de 1994, reafirmó la importancia que Europa confería a sus relaciones con los países y los grupos regionales de América Latina.¹⁰⁸⁷ Expresó su satisfacción frente al progreso obtenido por el subcontinente en materia de democracia y respeto a los derechos humanos, de paz y de desarme, a las reformas económicas y a la integración regional. También confirmó la intención de la Unión Europea de fortalecer sus relaciones con el Mercosur e invitó al Consejo y a la Comisión a proseguir en el análisis de esta cuestión. Fue en aquella época en que, de acuerdo con algunos estudiosos, surgió “un nuevo modelo de relaciones con América Latina”.¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸⁶ En Río de Janeiro, el 3 de julio de 1992; en Bruselas, el 11 de enero de 1993; en Montevideo, el 5 de junio de 1993.

¹⁰⁸⁷ Conclusions de la présidence, *I.20, Boletín UE*, 06-1994.

¹⁰⁸⁸ Eduardo Cuenca García, “Las relaciones económicas entre Europa y América Latina”, en *Integración eurolatinoamericana*, o. cit., pp. 697-735 (720).

La reacción de los países del Mercosur a la Cumbre de Corfú fue rápida y positiva. Los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, reunidos en la Cumbre de Buenos Aires, firmaron la *Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre la Unión Europea*, del 4 y 5 de agosto de 1994.¹⁰⁸⁹ Esta declaración propone el fortalecimiento de la cooperación con Europa, a través de todos los instrumentos que puedan reforzar los lazos económicos y comerciales entre ambos bloques. Pero también indica la intención de los presidentes de recurrir a formas diferentes de asociación o de participación en otras iniciativas de liberalización comercial, respetando los compromisos asumidos con el GATT.

En su comunicación *Para un refuerzo de la política de la UE en relación al Mercosur*,¹⁰⁹⁰ del 19 de octubre de 1994, la Comisión propone una estrategia comunitaria específica para el Mercosur.

§ 2.º La comunicación del 19 de octubre de 1994

En su comunicación, la Comisión considera al Mercosur como una “zona de prosperidad emergente”, dotada de innumerables recursos naturales, en la que se manifiesta una demanda creciente de productos de consumo y de capital. Constata que la CE aumentó sus exportaciones para el Mercosur en más del 40% entre 1992 y 1993. Las exportaciones del Mercosur para los países industrializados comprenden materias primas y productos agroalimenticios; para sus vecinos de América del Sur exporta productos industrializados. Como importador, el Mercosur diversifica sus compras y se beneficia con la competencia entre Europa, Norteamérica y Asia. De la CE importa prioritariamente bienes durables (máquinas, herramientas, mecánica, aeronáutica) y productos químicos.

La Comisión proyecta dos escenarios para el año 2000. El primero supone el mantenimiento de la simple cooperación entre ambos bloques, mientras que el segundo tiene en cuenta la implantación efectiva de una zona de libre comercio entre la CE y el Mercosur. En el primer caso, habrá un crecimiento de los flujos de exportación para el Mercosur y un déficit agudo para la CE. En el segundo caso, la

¹⁰⁸⁹ *BILA*, n.º 14, julio-setiembre de 1994, pp. 13-14.

¹⁰⁹⁰ COM (94) 428 final, Bruselas, 19 de octubre de 1994.

CE ganará porciones de mercado, con fuerte aceleración de las exportaciones en comparación con el primer escenario.

La Comisión propone entonces una estrategia dinámica estructurada en dos etapas. Como objetivo final, sugiere la instauración de una asociación interregional, equilibrada y solidaria en lo político, económico y comercial. Propone el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio en las áreas de industria, servicios y agricultura —teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos— y una cooperación más profunda en el campo político.

La Comunidad debe, entonces, definir la mejor estrategia para construir la asociación interregional. Tres opciones fueron consideradas:

- Un acuerdo de cooperación comercial, que relegaría a segundo plano los aspectos políticos y estructurales de las relaciones.
- Un acuerdo-marco interregional de cooperación comercial y económica, correspondiente a un abordaje equilibrado, que combinaría simultáneamente los intercambios comerciales, un apoyo sustancial en materia de cooperación y mayor concertación de las posiciones de los bloques, incluido el campo político.
- Una asociación interregional, que negociara sin etapas intermedias las disposiciones y los plazos de una zona de libre comercio.

La Comisión se pronunció a favor de la segunda opción. De hecho, “una etapa intermedia, anterior a la ejecución de la asociación interregional, se justifica por la juventud y por la estructura todavía inacabada del Mercosur. Tal asociación sólo podría ser incrementada cuando el Mercosur fuese dotado de una unión aduanera completa y de instituciones operacionales”. Ésta es la primera expresión de un principio constante en el marco de las relaciones entre la Unión y el Mercosur: la consolidación del bloque sureño es condición *sine qua non* para el progreso de las negociaciones.

Por otro lado, el mandato de negociación a ser otorgado por el Consejo a la Comisión debería prever, de manera específica, la articulación con los acuerdos bilaterales denominados de *tercera generación*, que ya existían entre la Comunidad y los cuatro países miembros del Mercosur.

La comunicación de la Comisión abrió el camino para la conclusión de un acuerdo marco de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur.

§ 3.º La conclusión del acuerdo marco de cooperación interregional entre la UE y el Mercosur

En la Cúpula de Essen, del 9 y 10 de diciembre de 1994, el Consejo Europeo aprobó la estrategia de conclusión de un acuerdo interregional con el Mercosur y confirmó la voluntad de la Unión de “realizar una asociación nueva y amplia de entre las dos regiones”.¹⁰⁹¹ Invitó al Consejo y a la Comisión a crear lo más rápidamente posible las condiciones que permitiesen, a corto plazo, el inicio de las negociaciones de un “acuerdo-marco interregional” con el Mercosur, y la intensificación de las relaciones con Chile.

El 22 de diciembre de 1994, fue firmada la *Declaración Conjunta Solemne entre el Consejo de la Unión Europea y la Comisión, por un lado, y los Estados miembros del Mercosur, por otro*.¹⁰⁹² Todos confirman la voluntad de alcanzar una “asociación interregional” entre la Unión y el Mercosur. Esta asociación implementaría una cooperación política más estrecha, la liberalización progresiva y recíproca del comercio, y la promoción de las inversiones. Un acuerdo-marco cubriría todas las áreas que pudiesen fortalecer la integración en el seno del Mercosur y la cooperación interregional en los sectores más promisorios. También es mencionado el desarrollo de un diálogo político más amplio en las áreas de interés mutuo.

Dando continuidad a los Consejos Europeos de Corfú y de Essen, y a la comunicación de octubre de 1994, la Comisión adoptó el 4 de abril de 1995 una recomendación de decisión sobre el *proyecto de acuerdo interregional de cooperación comercial y económica entre la CE y el Mercosur*.¹⁰⁹³ La Comisión recomendó entonces al Consejo que autorizara la negociación de un acuerdo-marco destinado a preparar a mediano plazo la asociación CE-Mercosur. Este acuerdo se basaría en principios de reciprocidad y comunión de intereses, y debería prever una cooperación tan

¹⁰⁹¹ Conclusions de la Présidence, I.19, *Boletín UE*, 12-1994.

¹⁰⁹² *JOCE*, C 377, 31 de diciembre de 1994, p. 1.

¹⁰⁹³ Pays d'Amérique latine, 1.4.88, *Boletín UE*, 04-1995.

estrecha como fuera posible entre los dos procesos de integración, en las áreas económica, comercial, industrial, científica, institucional y cultural.¹⁰⁹⁴

El 10 de abril de 1995 el Consejo de la Unión Europea reunido en Luxemburgo, en la formación “Asuntos Generales”, encargó al Coreper examinar la comunicación de la Comisión, a fin de adoptar un mandato de negociación lo más rápido posible.¹⁰⁹⁵ La propuesta de acuerdo fue atacada por los *lobbies* agrícolas, con gran repercusión en la prensa europea.¹⁰⁹⁶ A pesar de ello, el 12 de junio de

¹⁰⁹⁴ La iniciativa de esta propuesta fue del vicepresidente de la Comisión Europea, en aquella época Manuel Marín, que fue la figura central de las relaciones entre la Comunidad Europea y el Mercosur hasta la disolución de la Comisión, en 1999. A partir del momento en que la idea del acuerdo con el Mercosur adquirió una cierta visibilidad, Marín se sumó a la lucha política para convencer a las autoridades europeas de la importancia de estas relaciones. Él fue constante y vehementemente atacado: “¿Osará la UE poner fin a su actual sistema de equívocos y de falsas promesas a los países mediterráneos, a los países de América Latina y a los Estados ACP en lo que se refiere al comercio agrícola? ¿Tendrá el coraje político de decir la verdad y de actuar con la franqueza que se debe a estos países con quienes Europa intenta establecer nuevas relaciones de cooperación económica y política? [...] Con los países del Mercosur las dificultades fueron escamoteadas hasta ahora por una de estas maquinaciones caras a la diplomacia [...] El objetivo del libre comercio fue recibido favorablemente por los países, y ambas partes celebraron misas solemnes glorificando la voluntad común de hacer nacer una ‘asociación política y económica interregional’. Se puede confiar en los diplomáticos para encontrar frases rimbombantes sobre la comunión de destinos, evitando aspectos controvertidos [...] nada fue afirmado, ni tampoco excluido [...] Las declaraciones y posicionamientos, ya sea que vengan de América Latina, del Magreb o del África subsahariana, presentan un mismo aspecto táctico: se pide lo máximo para obtener alguna cosa. De este modo, el equívoco se perpetúa, y el resultado es una serie de concesiones parciales y limitadas que no satisfacen a los países en cuestión y que son, al mismo tiempo, muy mal percibidas por los países comunitarios envueltos y por los sectores agrícolas, que tienen la impresión, muchas veces justificada, de perder paulatinamente sus garantías. Llegó el momento en que esta falta de claridad amenaza provocar conflictos muy serios” (Ferdinando Riccardi, “L’UE rencontrera de très sérieuses difficultés dans ses relations avec les pays méditerranéens, ceux d’Amérique latine et les ACP”, *Agence Europe, Au-delà de l’information*, 11 de enero de 1995).

¹⁰⁹⁵ UE/Amérique latine, *Agence Europe*, Luxemburgo, 11 de abril de 1995. El mismo día, el Consejo de la Unión, en su formación “Agricultura”, expresó su temor por las consecuencias que una zona de libre comercio podría tener sobre la agricultura comunitaria, y apeló a la formación Asuntos Generales para que estuviese atenta a este aspecto (ibídem, ítem UE/Mercosur). A fines de marzo, la Dirección General de Agricultura de la Comisión llegó a lanzar una campaña de opinión pública, alertando a algunos periodistas sobre los riesgos que el acuerdo CE-Mercosur comportaba, y consiguió retirar el caso del orden del día de la Comisión. La propuesta retornó a la pauta, pero con reservas explícitas sobre el sector agrícola. El debate giró principalmente en torno a la expresión *zona de libre comercio*: “su potencial de exportación [de la Argentina y del Brasil] es enorme, y alcanza el corazón de la agricultura europea: cereales, carne bovina, lácteos, naranjas, tabaco, aves, vino y soja. Seamos francos: prometer a estos países la creación, a medio plazo, de una zona de libre comercio, raya la irresponsabilidad. Tales promesas, o nunca serán cumplidas, perjudicando la seriedad y la credibilidad de quien las formula, o son hechas con intención de ser respetadas, representando así la desaparición de un gran parte de la agricultura europea” (Ferdinando Riccardi, “La Commission européenne était sur le point de promettre au Mercosur l’objectif d’une zone de libre-échange...”, *Agence Europe, Au-delà de l’information*, Bruselas, 5 de abril de 1995).

¹⁰⁹⁶ La *Coordination paysanne européenne* presentó un manifiesto contra la multiplicación de los acuerdos que preparan el libre comercio agrícola con los terceros países, que sería la “ruina programada de la PAC” (UE/ Agriculture, *Agence Europe*, Bruselas, 26 abril 1995). En Francia, Edouard Balladur envió una carta al presidente de la Comisión, en aquella época Jacques Santer, en la cual destacaba principalmente que “las nuevas negociaciones

1995 el Consejo adoptó las directivas para la negociación del acuerdo interregional.¹⁰⁹⁷

El Parlamento, a su vez, adoptó una *Resolución sobre el fortalecimiento de la Unión Europea en relación al Mercosur*,¹⁰⁹⁸ el 16 de mayo de 1995, en la que resaltó la importancia de la Cúpula de Ouro Preto, de diciembre de 1994 que según él, constituía un “salto cualitativo fundamental” para el Mercosur. El Parlamento estaba de acuerdo con la estrategia propuesta por la Comisión. Sugirió igualmente la adopción de una cláusula a estipular, para que fuera concluido “el acuerdo político según el cual las partes se comprometen en 1998, a desarrollar los aspectos que figuran bajo el título comercial, con vistas a negociar el establecimiento una zona de libre comercio del sector industrial y de servicios, así como a garantizar una liberalización recíproca y progresiva del comercio agrícola” (ítem 2). Los términos utilizados en el texto final del acuerdo no fueron tan claros.

El Parlamento Europeo evocó otras preocupaciones de orden no comercial, que fueron relativamente tenidas en cuenta por la Comisión y por el Consejo. El

comerciales deseadas por la Unión Europea y otras zonas económicas no deben servir para amenazar las preferencias comunitarias, ni el equilibrio de la PAC, ni los cervos de los acuerdos de Marrakech” (UE/France, *Agence Europe*, París, 18 abril 1995). El diario *Le Monde* denunció: “en una irrupción más de su bulimia ‘libre-comercista’, la Comisión Europea, a pesar de la atención de algunos de sus miembros, principalmente de los dos comisarios franceses, Edith Cresson y Yves-Thibault de Silguy, sometió a los Quince un proyecto de mandato de negociaciones con vistas al establecimiento progresivo de una zona de libre comercio entre la UE y el Mercosur” (Philippe Lemaître, “Un projet de libre-échange entre l’UE et l’Amérique latine menace la politique agricole commune”, en *Le Monde*, 6 de abril de 1995). Algunos días más tarde, el mismo periodista relataba las propuestas de Jean Puech, en la reunión de ministros de Agricultura, denunciando el acuerdo con el Mercosur como “extremadamente peligroso para la agricultura comunitaria” (Philippe Lemaître, “L’UE envisage un accord commercial avec le continent américain”, en *Le Monde*, 13 de abril de 1995); véanse también Jean Quatremer, “Bruxelles s’inquiète sur les menaces sur la politique agricole”, en *Libération*, 29 de marzo de 1995, “L’agriculture européenne dans l’état du libre-échange”, ibídem, 6 de abril de 1995.

¹⁰⁹⁷ Pays d’Amérique latine, 1.4.108, *Boletín UE*, 06-1995. Fue en este período que la Comisión dio inicio al proceso de elaboración de un nuevo acuerdo con Chile, a través de la comunicación al Consejo y al Parlamento titulada “Pour un renforcement des relations entre l’UE et le Chili” (COM (95) 232, Bruselas, 31 de mayo de 1995). La Comisión propuso dos opciones bilaterales y dos opciones regionales como estrategia de refuerzo de las relaciones UE-Chile. En el plano bilateral, ella propone la extensión del acuerdo marco ya existente (*JOCE*, L 70, 26 de marzo de 1991) a través de la aplicación de la cláusula evolutiva, de la cual está dotado, que permite extender los campos de cooperación tanto en materia económica y comercial como política; o la conclusión de un nuevo acuerdo marco de cooperación económica y política, que permitiría una liberalización progresiva de los intercambios. En el ámbito regional, la Comisión propone o la participación de Chile, diferenciada según el área, en las negociaciones entre la UE y el Mercosur, y la participación constante en los encuentros políticos entre la Unión y el Mercosur, o, en caso de aceleración de la entrada de Chile en el Mercosur, negociaciones conjuntas con el Mercosur y Chile a todos los efectos.

¹⁰⁹⁸ *JOCE*, C 151, 19 de junio de 1995, p. 28.

Parlamento constató inicialmente que los acuerdos de tercera generación concluidos por la Comunidad no preveían la participación parlamentaria. También pidió la inclusión en el texto del acuerdo de un “diálogo político a nivel parlamentario entre los miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y del Parlamento Europeo” (ítem 18). En la *Declaración Común sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y el Mercosur*,¹⁰⁹⁹ que forma parte del acuerdo, esta fórmula no se mantuvo. La declaración prevé “reuniones en un nivel apropiado entre las diferentes instancias del Mercosur y de la Unión”. Pero cuando designa expresamente a los participantes de estas reuniones, se limita a los jefes de Estado del Mercosur y a las más altas autoridades de la Unión, a los ministros de Relaciones Exteriores de los países de ambos bloques, a la Comisión Europea, a los ministros competentes en las cuestiones de interés común y a los altos funcionarios de ambas partes.¹¹⁰⁰

La delegación para las relaciones con los países de América del Sur del Parlamento Europeo, y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur firmaron en Bruselas una Declaración Conjunta sobre Cooperación Interparlamentaria, el 12 junio de 1996.¹¹⁰¹ Este documento prevé un diálogo permanente, a través de reuniones de miembros de ambos bloques.

Por otro lado, los parlamentarios denunciaron la existencia de tráfico de mujeres, niños, órganos y drogas entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo. Ellos pidieron a la Comisión que presentara propuestas con vistas a impedir el movimiento de capitales provenientes de estos tráficos y a proteger a las víctimas (ítem 17). El texto final del acuerdo se limita, sin embargo, a una disposición general sobre la cooperación en materia de lucha contra el tráfico de drogas.¹¹⁰²

El Parlamento presentó un parecer favorable a la conclusión del acuerdo, el 21 de mayo de 1996.¹¹⁰³ Apostó, en términos políticos, a esas relaciones intercontinentales, principalmente que “la Unión pueda actuar como interlocutora del Mercosur frente a los miembros de la OCDE y al Grupo de los Siete, y que el

¹⁰⁹⁹ *JOCE*, L 69, 19 de marzo de 1996, pp. 21-22.

¹¹⁰⁰ Ídem para la declaración concerniente al diálogo político, que integra el acuerdo entre la CE y Chile (*JOCE*, L 209, 19 agosto 1996, p. 21). De hecho, no existe diferencia significativa en cuanto al contenido de las declaraciones sobre el diálogo político, concluidas con el Mercosur y Chile.

¹¹⁰¹ Comisión Parlamentaria Conjunta, *Informativo*, n.º 10, 1999, pp. 19-20.

¹¹⁰² Véase p. 405.

¹¹⁰³ *JOCE*, C 166, 10 de junio de 1996 y Pays d'Amérique latine, 1.4.91, *Boletín UE*, 5-1996.

Mercosur haga lo mismo frente a otras potencias emergentes” (ítem 10). Probablemente por causa de las crisis económicas brasilera de 1999 y argentina de 2001, estas relaciones permanecieron muy por debajo de las expectativas de los parlamentarios.¹¹⁰⁴

Paralelamente, el Consejo Mercado Común otorgó al órgano ejecutivo del Mercosur, el Grupo Mercado Común, a través de la *decisión CMC n.º 05/95*,¹¹⁰⁵ un mandato para negociar la conclusión del acuerdo-marco interregional con la Unión Europea, necesario para la creación de una futura asociación interregional política y económica entre el Mercosur y la Unión. Este mandato sigue, de manera general, las propuestas de la Comisión Europea en su comunicación, especialmente respecto a la estructura institucional común y al calendario de negociaciones.¹¹⁰⁶

El Mercosur también ve este acuerdo como una etapa intermedia para la asociación (artículo 3-2). Considera que el acuerdo debe ser fundado en los principios democráticos, de respeto y protección de los derechos del hombre (artículo 3-3). Además, el Consejo indica al Grupo que los acuerdos bilaterales de cooperación entre los países del Mercosur y la Comunidad deben continuar en vigor (artículo 3-5).

No es coincidencia que, por medio de otra decisión, tomada el mismo día, el Consejo haya solicitado al grupo la preparación de un programa de acción para el Mercosur hasta el año 2000.¹¹⁰⁷ Este programa debía orientar las negociaciones intrazona hacia la profundización de la integración, la implantación completa de la unión aduanera y la consecución de los objetivos del Tratado de Asunción.

¹¹⁰⁴ Ocho meses después, el Parlamento se pronunció sobre las relaciones CE-Chile, a través de la resolución sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y Chile (*JOCE*, C 32, 5 de febrero de 1996, p. 142). Los parlamentarios celebran la comunicación de la Comisión y se inscriben en la estrategia cuyo objetivo final es establecer una asociación política y económica entre la Unión y Chile. El Parlamento expresa su adhesión a la idea de un nuevo acuerdo que prevea un diálogo político más intenso, el refuerzo de la cooperación comercial, la promoción de las inversiones recíprocas, así como una cooperación más estrecha en las áreas cubiertas por el acuerdo vigente (de 1991) y la extensión de la cooperación a nuevos sectores.

¹¹⁰⁵ *BILA*, n.º 17, mayo-diciembre de 1995, pp. 24-25.

¹¹⁰⁶ Según Manuel Marín, la Unión Europea habría presentado un proyecto completo del acuerdo marco, de cerca de 20 páginas, más detallado que el proyecto preparado por el Mercosur (entrevista concedida a la *Agencia Europa*, UE/Mercosur, Bruselas, 14 de setiembre de 1995). Con excepción de la decisión CMC 5/95, ya fundada en la comunicación de la Comisión, no se encuentra ningún vestigio de tal proyecto de parte del Mercosur.

¹¹⁰⁷ Decisión CMC n.º 6, *ibídem*, p. 25.

Las negociaciones entre el Mercosur y la Unión se iniciaron el 15 de setiembre de 1995, en Bruselas.¹¹⁰⁸ Algunas semanas más tarde, el 25 de octubre de 1995, el Comité Económico y Social europeo adoptó por unanimidad un parecer relativo a la comunicación de la Comisión sobre el Mercosur.¹¹⁰⁹ Éste constata un cambio estratégico, pues en aquella época Europa orientaba sus relaciones exteriores hacia Europa Central y Oriental, así como hacia los países mediterráneos. Subrayó el hecho de que el mercado en cuestión es potencialmente enorme: con más de 200 millones de habitantes, el Mercosur representa la mitad de la población de América Latina y más de la mitad del PBI del subcontinente. El bloque atrae el 70% de todas las inversiones europeas directas en la región.

Cuando concibe el eventual fortalecimiento de la presencia de los Estados Unidos y la posibilidad de un acuerdo de libre comercio para todo el hemisferio, o aun una expansión del Mercosur al conjunto de América del Sur, el Comité Económico y Social observa la necesidad urgente de un acuerdo con el Mercosur, con vistas a consolidar la presencia de la Unión Europea en América Latina, y de garantizar su acceso privilegiado a uno de los mayores mercados mundiales. El Parecer del CES señala la necesidad de compatibilizar el acuerdo con las obligaciones internacionales de la Unión, con la OMC y con la política agrícola común. Además, el Comité destaca la necesidad de tener en cuenta las implicaciones de este acuerdo sobre el marco global del diálogo UE-América Latina, principalmente en el ámbito del Grupo de Río, y de insistir en varios aspectos sociales, en particular la lucha contra la pobreza y la defensa de los derechos fundamentales.

Durante las negociaciones con el Mercosur, la Comisión Europea no atendió el parecer del Comité en lo que respecta al refuerzo del Foro Consultivo Económico y Social.¹¹¹⁰ De su creación por el Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994,

¹¹⁰⁸ En este período el presidente de Brasil, en aquella época Fernando Henrique Cardoso, hizo una visita oficial a la Comisión Europea, la primera de un jefe de Estado brasilero después de la vuelta del país a la democracia formal. En esta visita, Cardoso destacó la importancia de las reformas que condujo en Brasil, particularmente la estabilización monetaria y la apertura de los mercados (Pays d'Amérique latine, 1.4.56, *Boletín UE*, 09-1995). La prensa francesa presentó el acuerdo, más de una vez, como una "amenaza" a la producción agrícola europea. Véase, por ejemplo, Philippe Lemaitre, "Européens et Sud-américains cherchent les moyens de commercer plus librement", en *Le Monde*, 17 de setiembre de 1995.

¹¹⁰⁹ CES, Avis sur la Communication au Conseil et au Parlement européen: "Pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur", en *JOCE*, C 18, 22 de enero de 1996, p. 135.

¹¹¹⁰ Sobre el FCES, véase p. 126.

este órgano consultivo del Mercosur, en el cual están representados los consumidores, los trabajadores y las empresas, evolucionó muy poco. Nótese que el Comité había llamado la atención sobre el papel que el FCES podría desempeñar, y sobre las consecuencias del acuerdo entre los dos bloques sobre la situación social en algunos países, tales como la pobreza, el desempleo, la reconversión de algunos sectores de la industria y el éxodo interno. El Comité alertó también a la Unión sobre el riesgo de *dumping social* por parte del Mercosur.

El 15 diciembre de 1995, el acuerdo-marco de cooperación interregional fue firmado en Madrid.¹¹¹¹ El 27 de febrero de 1996, el Consejo de la UE solicitó el parecer del Parlamento sobre la conclusión del acuerdo, informando que las dos partes acordaron aplicar provisoriamente las disposiciones relativas a la cooperación comercial (artículos 4 a 8) y al marco institucional (arts 27, 29 y 30).¹¹¹² En este sentido, el Parlamento celebró la conclusión del acuerdo, que abre el camino para la creación de una asociación interregional de vocación económica y política.¹¹¹³

SECCIÓN 2

El Acuerdo de Madrid: un marco para la cooperación interregional

El acuerdo de Madrid es apenas un acuerdo preparatorio, de carácter no preferencial, a pesar de que contenga disposiciones precisas sobre la liberalización y comprenda un *diálogo económico y comercial* destinado a preparar la segunda etapa

¹¹¹¹ Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté Européenne et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses États parties, d'autre part. Déclaration commune sur le dialogue politique entre l'UE et le Mercosur, en *JOCE*, L 069, del 19 de marzo de 1996, p. 4. El acuerdo fue firmado el 29 de setiembre de 1995 (Pays d'Amérique latine, 1.4.55, *Boletín UE*, 09-95). La Comisión adoptó una propuesta de decisión relativa a la conclusión del acuerdo el 23 de octubre (Boletín UE 10-95, Pays d'Amérique latine, 1.4.103), adoptada por el Consejo "asuntos generales" el 20 de noviembre (Boletín UE 11-1995, Pays d'Amérique latine, 1.4.95). Debido a la superficialidad de sus cláusulas, el acuerdo fue presentado en Francia como un "acuerdo simbólico"; véase, por ejemplo, "Accord symbolique avec le Mercosur", en *Le Monde*, 16 de diciembre de 1995.

¹¹¹² Cambio de notas sobre la aplicación provisoria de algunas disposiciones del acuerdo marco CE-Mercosur, en *JOCE*, L 069, 19 de marzo de 1996, p. 2, como había sugerido la Comisión a través de su propuesta del 23 de octubre de 1995, COM (95) 504 y Pays d'Amérique latine, 1.4.103, *Boletín UE*, 10-95.

¹¹¹³ Parlamento Europeo, Rapport sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord-cadre interrégional de coopération entre la CE et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses États membres, d'autre part, del 23 abril 1996, ref. A 4-0118/96, PE 216.550/déf.

de la asociación —se trata de un segundo acuerdo, cuya fecha es dejada a la apreciación de las partes.¹¹¹⁴

Según el artículo 2-1, este acuerdo “tiene por objeto el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las Partes, y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional”.¹¹¹⁵

El acuerdo de Madrid comporta algunas características particulares (§ 1.º) que, sin embargo, no impidieron su aplicación provisoria (§ 2.º).¹¹¹⁶

§ 1.º Principales características

El acuerdo de Madrid es una convención claramente *no preferencial*; es *provisoria*, pues prevé su sustitución por un nuevo acuerdo; es *transitoria*, en el sentido de que prevé el pasaje de la cooperación a la asociación; y es *evolutiva* —se lo denomina “acuerdo paraguas”—,¹¹¹⁷ que permite la profundización del compromiso gracias a una cláusula llamada *evolutiva*.¹¹¹⁸ Firmado, por un lado, por la Comunidad y sus Estados miembros y, por otro, por el Mercosur y sus Estados miembros, este acuerdo-marco de cooperación interregional es un acuerdo “doblemente mixto” (I), basado en un diálogo de naturaleza tanto política como económica y comercial (II).

¹¹¹⁴ Catherine Flaesch-Mougín, “L’articulation des compétences entre l’UE et ses États membres à l’égard de l’Amérique latine: la question de la mixité des nouveaux accords-cadre de coopération”, en *Le partenariat entre l’Union européenne et les Amériques*, o. cit., pp. 153-177 (163). También vale para el acuerdo concluido en Florencia (ibídem). En el mismo sentido, Werter Faria, “O acordo de cooperação entre a CE e o Mercosul”, en *Estudos sobre integração*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000, pp. 209-223 (220).

¹¹¹⁵ El acuerdo de Florencia es mucho más detallado en cuanto a sus objetivos. Según el artículo 2-1, prevé “el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las partes, sobre la base de los principios de reciprocidad y de intereses comunes, especialmente mediante la preparación de la liberalización progresiva y recíproca de todos los intercambios, con el fin de sentar las bases de un proceso destinado a establecer, en el futuro, una asociación de carácter político y económico entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y Chile, de conformidad con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y teniendo en cuenta la sensibilidad de determinados productos”.

¹¹¹⁶ En principio, las condiciones de aplicación provisoria de un acuerdo mixto son las mismas de un acuerdo firmado exclusivamente por la Comunidad, I. Macleod, I. D. Henry y Stephen Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 153.

¹¹¹⁷ En el sentido de que un único acuerdo cubre varias áreas posibles de, sobre una base, ser objeto de diferentes desarrollos.

¹¹¹⁸ Gonzalo García Jiménez, “The New Commercial Strategy of the EU towards Latin America: In Search of Market Access through a Regional and Specific Approach”, en *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, Bruselas, European University Press, 1997, pp. 265-294 (281).

I. Un acuerdo doblemente mixto

En derecho comunitario, cuando se trata de una materia de competencia exclusiva, apenas la Comunidad puede concluir un acuerdo internacional, y los Estados miembros son privados de su capacidad de conclusión de acuerdos en la misma área, salvo por delegación comunitaria. Sin embargo, varios acuerdos internacionales contienen cláusulas que se refieren tanto a las áreas de competencia comunitaria exclusiva, como a las áreas en donde persiste la competencia de los Estados miembros. En este caso, el acuerdo es concluido por un lado por la Comunidad, que es responsable por la ejecución de los compromisos en las áreas de su competencia, y por otro lado por los Estados miembros, que lo son en las demás áreas.¹¹¹⁹

Tratándose del Mercosur, todos los acuerdos internacionales exigen la participación de sus Estados miembros.¹¹²⁰ La primera de estas convenciones fue el acuerdo entre los cuatro socios y los Estados Unidos, del 19 de junio de 1991, que creó un Consejo sobre comercio e inversiones.¹¹²¹ Si bien el Mercosur es mencionado en el texto, no por ello constituye una parte contratante del acuerdo. En aquella época, el Mercosur no disponía de una personalidad jurídica, la que sólo le fue conferida por el artículo 34 del Protocolo de Ouro Preto (POP) en 1994.¹¹²²

El artículo 8 IV del POP atribuye al Consejo Mercado Común la competencia para negociar y firmar acuerdos con terceros países, grupos de países y organizaciones internacionales. Sin embargo, no se trata de una competencia exclusiva, ya que el Mercosur es un órgano intergubernamental cuyo sistema de toma de decisiones reposa en el consenso, con la presencia de todos los Estados parte. La aplicación, sea de los acuerdos con terceros países o de las reglas internas del bloque, se opera a través de las *secciones nacionales* de cada institución común. Al estar ausente la noción

¹¹¹⁹ Philippe Manin, *Les Communautés européennes, l'Union européenne*, París, Pedone, 1997, 6.^a ed., p. 147.

¹¹²⁰ El acuerdo de cooperación interinstitucional entre la CE y el Mercosur, de mayo de 1992, constituye hasta ahora la única excepción a esta práctica.

¹¹²¹ Acuerdo entre los gobiernos de República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay, de la República Oriental del Uruguay y el gobierno de los Estados Unidos de América, relativo al Consejo de Comercio e inversiones, Washington, 19 de junio de 1991, disponible en www.mre.gov.br.

¹¹²² Véase p. 100.

de competencia exclusiva, todos los acuerdos en los cuales el Mercosur participa son necesariamente *acuerdos mixtos*.

Por ello, el Consejo no sería capaz de concluir acuerdos en ningún área, en tanto no obtenga el consentimiento de la totalidad de sus miembros. Generalmente, el Consejo delega esa competencia, por medio de un mandato expreso, al Grupo Mercado Común. Sin embargo, el artículo 14 VII del POP muestra condiciones restrictivas al ejercicio de esta delegación: la participación en la negociación de los representantes de todos los Estados miembros y la estricta observancia de los límites impuestos por el mandato.

Consecuentemente, a pesar de habersele otorgado una personalidad jurídica al Mercosur, los Estados miembros evitaron cuidadosamente el menor rasgo de supranacionalidad.¹¹²³ Ello no impidió la conclusión de nuevos acuerdos internacionales. A modo de ejemplo, en los dos acuerdos de asociación que los socios firmaron en 1996, uno con Chile¹¹²⁴ y otro con Bolivia,¹¹²⁵ los Estados miembros son presentados como *partes signatarias*, mientras que el Mercosur es presentado como *parte contratante*. Pero, por otro lado, en los acuerdos-marco con la CE, los dos bloques y sus respectivos miembros son indistintamente definidos como *partes*.

De este modo, la participación de los Estados en los acuerdos concluidos por el Mercosur se debe a una lógica intergubernamental basada en el derecho internacional clásico. Por el contrario, tratándose de la Comunidad Europea, la adopción de acuerdos mixtos se justifica exactamente por la complejidad de su estructura, y por el hecho de que la Comunidad está dotada de competencias propias, llamadas supranacionales, aunque competencias nacionales sobrevivan a la integración. Los acuerdos mixtos son por lo tanto admitidos en la medida en que competencias exclusivas y competencias comunes cohabiten dentro de la Comunidad.¹¹²⁶

¹¹²³ Luiz Olavo Baptista, *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*, San Pablo, LTr, 1998, pp. 59, 111 y 112.

¹¹²⁴ Acuerdo de complementación económica Mercosur-Chile de 25 junio de 1996, San Pablo, Tempos Modernos, 1996.

¹¹²⁵ Acuerdo de alcance parcial de complementación económica entre los gobiernos de los países del Mercosur y la República de Bolivia, del 7 de diciembre de 1996, disponible en «www.mre.gov.br».

¹¹²⁶ «Los acuerdos mixtos son necesarios debido a la naturaleza particular de la organización política creada por los tratados comunitarios. Esta política reposa sobre una paradoja: los Estados miembros limitaron

El acuerdo-marco entre la CE y el Mercosur comprende un campo de competencia exclusiva de la Comunidad, es decir, la política comercial común. Pero también comprende un amplio contexto de cooperación, relativo a diferentes competencias de los Estados miembros. A semejanza de la mayor parte de los acuerdos mixtos, no se puede separar “bloques” de materias claramente distintas, que corresponderían a las respectivas competencias de los Estados miembros y de la Comunidad. Muchas veces, existe una íntima imbricación de todas estas competencias.¹¹²⁷

Si bien es verdad que los acuerdos mixtos son utilizados con mucha frecuencia en la práctica comunitaria,¹¹²⁸ fue preciso esperar al Tratado de Niza para que los tratados constitutivos comportasen una disposición expresa al respecto. Según el artículo 113 § 6.º, inciso 12 del TUE, en caso de competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros, el recurso a un acuerdo mixto se impone. Esta afirmación y “la generalidad de los términos utilizados, *constitucionaliza* esta práctica, y acaba tornándose una enfermedad crónica de la integración europea”, que podría ser atribuida al “espíritu de Niza”.¹¹²⁹

Sin embargo, hace mucho tiempo la práctica de los acuerdos mixtos suscita problemas. Tales inconvenientes se sitúan en dos niveles. En el plano interno, están presentes en la difícil coordinación entre los Estados miembros y entre los Estados

sus derechos soberanos a través de compromisos que la Corte definió como una carta constitucional, pero aún guardan las características de un Estado a los ojos tanto de sus socios como de sus habitantes” (Alan Dashwood, “Why continue to have mixed agreements at all?”, en *La Communauté européenne et les accords mixtes*, Brujas-Bruselas, Collège d’Europe-Presses Universitaires Européennes, 1997, pp. 93-98 [93]).

¹¹²⁷ Gregorio Garzón Clariana, “La mixité: le droit et les problèmes pratiques”, en *La Communauté européenne et les accords mixtes*, o. cit., pp. 15-26 (18).

¹¹²⁸ “El fenómeno de los acuerdos mixtos al cual se recurrió desde el Tratado CECA, en esa época para permitir la participación de la Comunidad en acuerdos que podrían haber sido concluidos sin ella, invadió la práctica comunitaria” (Jean-Victor Louis, “Les relations extérieures de l’UE: unité o complémentarité”, en *RMUE*, n.º 4, 1994, p. 5). Se estima que más de un acuerdo, de cada siete firmados por la Comunidad, son acuerdos mixtos.

¹¹²⁹ Yves Gautier y Ioannis Lianos, “La révision de l’article 133: une révision à haut risque?”, en *Le Traité de Niza. Premières analyses*, Estrasburgo, Presses Universitaires de Strasbourg, 2001, pp. 175-204 (202). Los autores emiten severas críticas con relación al nuevo artículo 133: “la primera observación que debemos hacer y rehacer es que esta disposición está muy mal redactada. Para convencersse de ello basta leer la sucesión de párrafos que la componen. ¿Dónde queda la coherencia o incluso la armonía de una disposición, cuando sólo se puede constatar la existencia de arabescos bruscamente interrumpidos, operando vueltas sobre sí mismos y comprendiendo inclusiones y exclusiones dispersas y desencontradas?” (ibídem, p. 203). En cuanto al contenido del artículo, ellos consideran que “multiplicando las reservas, uniendo competencias internas y externas, el tratado banaliza la noción de competencias exclusivamente comunitarias. Si el camino ya había sido abierto por la propia Corte, es lamentable que el tratado lo haga nuevamente” (ibídem, p. 204).

y la Comunidad, pero también en el control de la aplicación de estos acuerdos. En el plano externo, perturban la percepción que los terceros Estados tienen de la Comunidad y de su participación en las instituciones internacionales.¹¹³⁰ El concepto de competencia compartida acarrea dificultades que el recurso a la coordinación no resuelve. Cuando estas dificultades comprometen la defensa eficiente de los intereses comunitarios, debido a los continuos litigios que oponen la Comisión Europea a los Estados miembros, surgen los cuestionamientos sobre la pertinencia de esta doctrina.¹¹³¹

La complejidad de la naturaleza jurídica del Acuerdo de Madrid es aún mayor porque reúne dos sistemas de integración económica regional diferentes. Tal naturaleza jurídica no es definida con precisión en el texto del acuerdo, lo que es criticado por el Parlamento Europeo. Éste considera que “una mejor definición de la naturaleza del acuerdo y de sus implicaciones institucionales y presupuestarias exigiría tal vez el ‘parecer de conformidad’ del Parlamento”, en lugar del parecer simple que emitió.¹¹³²

A pesar de la naturaleza jurídica imprecisa, la adopción de un acuerdo mixto presenta la ventaja de ser la expresión de la voluntad de todas las partes de estos sistemas, o sea, de los dos bloques y de sus Estados miembros. Resulta de ello lógicamente que, luego de la ratificación, el acuerdo no podría ser cuestionado por ningún gobierno nacional. De cualquier modo, un acuerdo mixto exige, más allá de la aprobación por el Parlamento Europeo, la ratificación de los respectivos Parlamentos nacionales. Así, los Estados deben seguir sus respectivos procesos constitucionales, lo que implica un plazo diferente en cada país. Se sabe de antemano que el proceso de ratificación puede extenderse por varios años, como fue el caso del acuerdo-marco CE-Mercosur, en que fueron necesarios cuatro años para que los diecinueve Parlamentos nacionales se pronunciaran.¹¹³³

¹¹³⁰ Véase principalmente C.-D. Ehlermann, “Mixed Agreements: a list of problems”, en *Mixed Agreements*, Deventer, Kluwer, 1983, pp. 3-21.

¹¹³¹ Jean-Victor Louis, o. cit., pp. 9-10.

¹¹³² Parlamento Europeo, *Rapport...*, o. cit., punto 4.

¹¹³³ “Transformando el acuerdo CE-Mercosur en un acuerdo mixto, el Consejo corre el riesgo de atrasar su aplicación exhaustiva”, Parlement européen, *Rapport...*, o. cit., § 5.º.

Según el artículo 34 del acuerdo CE-Mercosur, la vigencia de sus disposiciones tendría lugar “el primer día del mes siguiente a la notificación de la última ratificación al Consejo de la Unión y al Grupo Mercado Común”. En realidad, este acuerdo sólo entró en vigor el 1 de julio de 1999.¹¹³⁴ Teniendo en cuenta justamente la complejidad del proceso de ratificación, las partes contratantes atribuyeron efecto directo a algunas disposiciones convencionales.¹¹³⁵

Una vez ratificado por las partes contratantes, el acuerdo CE-Mercosur tiene *duración indeterminada*. Esta aplicación se extiende a la totalidad de los territorios cubiertos por los tratados constitutivos de cada bloque —el Tratado de Roma y el Tratado de Asunción—. Por lo demás, cabe cuestionar las dificultades particulares de ejecución que pueden seguir con ocasión de la entrada en vigor de estas disposiciones convencionales, pues las dinámicas institucionales de los dos bloques son diferentes, de cierta forma hasta antagónicas, en lo que respecta a la aplicabilidad de las reglas jurídicas de la integración.

Además de su naturaleza mixta, el acuerdo entre la Comunidad y el Mercosur se caracteriza por el diálogo político y por el diálogo económico y comercial que instaura.

II. El diálogo político y el diálogo económico y comercial

El fundamento de la cooperación CE-Mercosur se encuentra en el artículo 1 del acuerdo-marco: “El respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”.¹¹³⁶ Este fundamento emana de las primeras consideraciones del preámbulo del texto, que se refiere a los derechos del hombre, a la justicia social y a la protección del medio ambiente.

En esta perspectiva, el artículo 35 trae la llamada *cláusula democrática* o *cláusula de derechos humanos*. Esta disposición autoriza la suspensión de la aplicación de las

¹¹³⁴ JOCE, L 175, 10 de julio de 1999, y Pays d'Amérique latine, 1.4.149, *Boletín UE*, 7/8-1999.

¹¹³⁵ Véase nota 1116 en la p. 388.

¹¹³⁶ El artículo 1.º es idéntico al acuerdo de Florencia.

disposiciones convencionales en el caso de que una de las partes no respete sus obligaciones. De este modo, la violación de los elementos esenciales del acuerdo, objetivados en el artículo 1, constituye un “caso de urgencia especial” y un mecanismo particular de intervención que le es consagrado.¹¹³⁷

Enseguida, el Mercosur adoptó un “compromiso democrático” a través de la *Declaración de San Luis*, del 25 de junio de 1996.¹¹³⁸ Este compromiso fue una respuesta inmediata a la tentativa de golpe de Estado que ocurrió en Paraguay. El episodio reveló los riesgos de una recaída autoritaria en las jóvenes democracias del Mercosur. Los jefes de Estado acordaron las sanciones que deben ser aplicadas en caso de ruptura del orden democrático. En este caso, el Estado en cuestión podría ser objeto de una suspensión del derecho de participar en las instituciones del Mercosur, o incluso de una suspensión de los derechos y obligaciones resultantes de las reglas del bloque y de los acuerdos bilaterales entre sus miembros. La Declaración de San Luis sólo se tornó una verdadera “cláusula democrática” en el orden interno, luego de su incorporación al derecho de la integración por el *Protocolo de Ushuaia* del 24 de julio de 1998.¹¹³⁹

Con este fundamento democrático, el acuerdo-marco CE-Mercosur instaaura un diálogo político regular entre los socios. El artículo 3 retoma los principios del artículo 1 y añade que el diálogo entre las partes se llevará a cabo de acuerdo con la *Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político entre la Unión y el Mercosur*, anexa al acuerdo-marco. Esta declaración prevé los mecanismos de diálogo: reuniones regulares entre los jefes de Estado o de gobierno de los dos bloques; reunión anual entre los ministros de Relaciones Exteriores, en presencia de la Comisión; reuniones entre los ministros competentes para tratar cuestiones de interés común, cuando sea necesario y, por fin, reuniones periódicas entre los altos funcionarios de ambas partes.

Los objetivos de este diálogo son claros. Las partes deben encaminarse al establecimiento de una asociación interregional. Ellas deben también buscar una coordinación de las respectivas posiciones en los foros diplomáticos multilaterales.

¹¹³⁷ Disposición idéntica se encuentra en el acuerdo de Florencia, art. 43.

¹¹³⁸ Declaración presidencial sobre el compromiso democrático en el Mercosur, San Luis, 25 de junio de 1996, disponible en <www.mre.gov.br>.

¹¹³⁹ Véase el texto integral en <www.mre.gov.br/daa/msul.htm>.

En el ámbito de este diálogo, varias reuniones de nivel ministerial se llevaron a cabo: en Luxemburgo, el 10 de junio de 1996;¹¹⁴⁰ en Noordwijk (Holanda), el 7 abril de 1997;¹¹⁴¹ en Panamá, el 12 de febrero de 1998,¹¹⁴² y en Vilamoura (Portugal), el 24 de febrero de 2000.¹¹⁴³ Estas reuniones acabaron en una “fotografía”¹¹⁴⁴ de las relaciones comerciales de la región. A continuación, un proceso de discusión se puso en marcha dentro de cada bloque, sobre la perspectiva de la asociación interregional. Según las conclusiones de la reunión de Panamá, una tercera fase fue prevista, a fines de 1998 o inicios de 1999, a fin de elaborar el calendario preparatorio del acuerdo de la asociación.

Un segundo elemento esencial del acuerdo CE-Mercosur es el *diálogo económico y comercial*. Así, el artículo 5 § 3.º menciona las áreas en que estas relaciones privilegiadas deben concretarse: el acceso al mercado, la liberalización de los intercambios y las disciplinas comerciales (prácticas comerciales restrictivas, reglas de origen, etc.); las relaciones comerciales con terceros países; la compatibilidad de la liberalización de los intercambios comerciales con las normas del GATT/OMC; la identificación de los productos sensibles y prioritarios para las partes; la cooperación y el intercambio de información en materia de servicios.

Este diálogo económico será asegurado por el marco institucional previsto en el Título VIII, que constituye el núcleo de la concepción del acuerdo.

¹¹⁴⁰ Pays d'Amérique latine, 1.4.102, *Boletín UE*, 6-1996. Esta reunión agrega al orden del día un tema no tratado directamente por el acuerdo: el lavado de dinero, sobre el cual los ministros desean establecer una intensa cooperación. Ella incluye también temas más generales, como la crisis financiera de las Naciones Unidas o la lucha contra el terrorismo.

¹¹⁴¹ Pays d'Amérique latine, 1.4.104, *Boletín UE*, 4-1997. La reunión tuvo lugar al margen de la reunión ministerial entre la Unión y el Grupo de Río, cuando los ministros de ambas regiones comenzaron a discutir la realización de una cúpula entre los jefes de Estado y de gobierno de los países de la Unión y de América Latina.

¹¹⁴² Pays d'Amérique latine, 1.4.138, *Boletín UE*, 1/2-1998. La reunión de Panamá fue marcada por la extensión a Chile y a Bolivia del mecanismo de consulta y de coordinación política del Mercosur; Bolivia participó como observadora.

¹¹⁴³ Pays d'Amérique latine, 1.6.132, *Boletín UE*, 1/2-2000. Esta vez, la reunión se tituló “reunión ministerial entre la Unión Europea, el Mercosur, Chile y Bolivia”, en la cual Bolivia participó en el mismo nivel que los demás. Los países del Sur presentaron un programa de acción en materia de cooperación política, centrado en los temas clásicos de la cooperación entre las regiones.

¹¹⁴⁴ La expresión *fotografía* es mencionada en el acta de la reunión; véase Consejo de la Unión Europea, *Réunions ministérielles entre l'UE, le Mercosur et le Chili, en présence de la Bolivie*, Panamá, 12 de febrero de 1998, comunicado para la prensa n.º 5920/1998.

§ 2.º Las disposiciones del acuerdo CE-Mercosur

Las partes acordaron un amplio contexto de cooperación, cuya gestión depende de un marco institucional provisorio.

I. El marco institucional provisorio

Previsto por los artículos 25 a 30 del acuerdo, el marco institucional es destinado a asegurar un diálogo económico continuo. Su órgano más importante es el *Consejo de Cooperación*, encargado de supervisar la ejecución del acuerdo. Éste se reunió por primera vez el 24 de noviembre de 1999, en Bruselas,¹¹⁴⁵ y después en Luxemburgo, el 26 de junio de 2001.¹¹⁴⁶

El Consejo debe examinar los problemas importantes que se colocan en el ámbito del acuerdo, así como todas las cuestiones bilaterales o internacionales de interés común, en función de los objetivos comunes (artículo 25-2). También puede formular propuestas y recomendaciones elaboradas de común acuerdo entre las partes, en particular aquellas que pueden contribuir para la realización del objetivo posterior de asociación interregional (artículo 25-3).

De acuerdo con el artículo 26, este órgano está compuesto, por un lado, por miembros del Consejo de la Unión y de la Comisión Europea y, por otro, por miembros del Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El acuerdo no define el número de miembros de este órgano, que es presidido, alternadamente, por un representante de la Comunidad Europea y por un representante del Mercosur.

El Consejo de cooperación es asistido por la *Comisión Mixta* prevista en el artículo 27, a la cual puede delegar total o parcialmente sus competencias. Esta Comisión está compuesta por miembros de la Comisión Europea y el Consejo de la Unión, y por representantes del Mercosur. Las reuniones de la Comisión Mixta tienen lugar una vez por año, alternadamente en Bruselas y en uno de los Estados del Mercosur. Reuniones extraordinarias pueden ser convocadas si las partes se pusieren

¹¹⁴⁵ Pays d'Amérique latine, 1.5.98, *Boletín UE*, 11-1999. Véase comentario sobre esta reunión en la p. 455.

¹¹⁴⁶ Pays d'Amérique latine, 1.6.89, *Boletín UE*, 6-2001.

de acuerdo en este sentido. Este órgano somete propuestas al Consejo de Cooperación.

Finalmente, el artículo 29 instaura la *Subcomisión Mixta Comercial*, encargada de preparar los trabajos para la liberalización de los intercambios comerciales. Presenta informes anuales sobre el avance de sus trabajos. También está compuesta, por un lado, por miembros de la Comisión Europea y del Consejo de la Unión y, por otro, por los representantes del Mercosur.

Las funciones atribuidas a este marco institucional son importantes, si se considera el ámbito de cooperación relativamente amplio y abierto que el acuerdo previó.¹¹⁴⁷

II. Un ámbito de cooperación amplio y abierto

Si bien la cooperación enfatiza especialmente las áreas comercial y económica, ella permanece, sin embargo, abierta a diversas otras áreas.

A. LA COOPERACIÓN COMERCIAL

En materia de normas agroalimentarias e industriales, la cooperación tiene como objeto en particular “todo tipo de actuación que contribuya a elevar los niveles de calidad de productos y empresas de las Partes” (artículo 6 § 3.º).¹¹⁴⁸ Las partes también acordaron examinar la posibilidad de emprender negociaciones sobre el reconocimiento mutuo de la conformidad de sus productos (artículo 6 § 1.º y § 2.º).¹¹⁴⁹

¹¹⁴⁷ Con relación al marco institucional, el acuerdo de Florencia sólo difiere del acuerdo de Madrid en el nombre de los órganos. El Consejo de Cooperación de Madrid se torna así *Consejo Conjunto* (art. 33); la Comisión Mixta de Cooperación, *Comisión Mixta* (art. 35); y la Subcomisión Mixta Comercial, *Subcomisión Comercial Mixta* (art. 37).

¹¹⁴⁸ El acuerdo de Florencia dedica un artículo a la cooperación “en el sector agrícola y rural”, muy general, en el cual las partes se comprometen a examinar las medidas que buscan promover el comercio recíproco de los productos agrícolas y las medidas ambientales, sanitarias y fitosanitarias, así como los otros aspectos relacionados, de acuerdo con las reglas de la OMC (art. 21). Otra disposición es dedicada a la cooperación “en materia de normalización, consentimiento, certificación, metrología y examen de conformidad” (art. 6.º). Se trata de una asistencia técnica destinada a ayudar a Chile a alcanzar los mejores patrones internacionales en materia de normas técnicas.

¹¹⁴⁹ En esta área fueron elaborados dos proyectos de cooperación. Primero, un proyecto de cooperación en materia de normas técnicas se desarrolló entre 1994 y 2001, con un monto de 3.950.000 de euros. El

Por otro lado, las partes pretenden en el futuro la conclusión de un protocolo de cooperación en materia aduanera (artículo 7 § 3.º). Por el momento, las iniciativas de cooperación deben orientarse hacia la mejora del funcionamiento de las estructuras aduaneras y del marco jurídico de las relaciones comerciales entre la Unión y el Mercosur (artículo 7 § 1.º). El acuerdo autoriza, entre otras cosas, el intercambio de informaciones, de empleados y de miembros superiores de las administraciones aduaneras y fiscales, la simplificación de los procesos aduaneros y la asistencia técnica (artículo 7 § 2.º). La cooperación aduanera ya suscitó dos proyectos de ayuda de la Comunidad Europea.¹¹⁵⁰

En el campo estadístico, la utilización de bases de datos recíprocamente reconocidas está prevista, en particular sobre el comercio de bienes y servicios (artículo 8). Además, el intercambio de informaciones relativas a los respectivos indicadores macroeconómicos será favorecido en el marco de la cooperación económica (art 10 § 5.º). Aun antes de la entrada en vigor del acuerdo interregional, un acuerdo de financiamiento de la cooperación estadística entre la Comunidad y los países del Mercosur había sido concluido, el 15 diciembre de 1997.¹¹⁵¹

proyecto comprendía acciones de carácter general y ocho subproyectos específicos, que tuvieron como objetivo transmitir el *know-how* y la asistencia de técnicos europeos en las diferentes áreas de normas técnicas (promoción de la calidad, información y notificación, normalización, certificación, metrología legal e industrial). La Comisión desea poder desarrollar, en el futuro, una segunda fase de este proyecto. Un segundo programa, el proyecto Salud Animal y Vegetal, fue desarrollado entre 1993 y 2001. Su presupuesto fue de 20 millones de euros, de los cuales 11,2 millones fueron financiados por la Comisión. El objetivo del proyecto era inicialmente la resolución del problema de la fiebre aftosa. Las acciones principales del proyecto fueron, entre otras, el apoyo a los laboratorios, la formación científica y la prevención. La Comisión Europea criticó los atrasos y problemas de ejecución debidos a las dificultades de definición de la contrapartida nacional y regional del proyecto. Pero la ejecución de los dos proyectos fue considerada, de manera general, satisfactoria por la Comunidad. Véase europa.eu.int.

¹¹⁵⁰ En realidad, la cooperación aduanera tuvo una primera fase en la cual la Comunidad invirtió un monto de 700.000 euros, concluyendo este proyecto en 1997. Para la segunda fase, el costo total del proyecto será de 7.299.200 euros y la contribución de la CE, de 5 millones de euros. Se busca contribuir a la consolidación de la integración aduanera y a la constitución de un mercado único. Los objetivos específicos serían principalmente proseguir el trabajo de armonización normativa, aumentar la transparencia y la rapidez de las operaciones aduaneras por medio de una modernización de los procedimientos, reforzar la cooperación administrativa e implementar una política de comunicación (ibídem).

¹¹⁵¹ Véase el texto integral del acuerdo en *BILA*, n.º 21, julio-diciembre de 1997, p. 5365. El acuerdo fue aprobado por el Mercosur a través de la decisión CMC n.º 23/97 (ibídem), y por la Comunidad a través de la decisión de la Comisión del 11 de diciembre de 1996 (proyecto n.º ASR 96/B7-311/96/165). Este proyecto se vigorizó entre 1998 y 2002, con un presupuesto de 6.135.000 euros y una contribución comunitaria de cerca de 4.135.000 euros. Su objetivo fue transmitir la experiencia europea, a través del Eurostat, en el área de la armonización de las metodologías estadísticas entre los países miembros del Mercosur, con vistas a la consolidación de su proceso de integración. Las principales acciones del proyecto fueron reuniones temáticas, estudios y conferencias. Una atención particular se concedió a la relación entre las acciones en el área de las

Finalmente, las partes se comprometen a proteger de modo adecuado y efectivo los derechos de propiedad intelectual (artículo 9 § 2.º). Ello comprende, entre otras cosas, los derechos de autor, las marcas de fábrica o de comercio, las indicaciones geográficas y los controles de origen de los productos, así como los modelos industriales y las patentes (artículo 9 § 3.º).¹¹⁵²

B. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

Inicialmente, la cooperación entre las empresas busca globalmente el crecimiento de los flujos de intercambios comerciales, las inversiones, la modernización y la diversificación industrial, así como la dinamización de las relaciones entre los operadores económicos de ambas partes (artículo 11 § 2.º).¹¹⁵³ De este modo, las misiones de prospección, seminarios técnicos, de apertura de oficinas comerciales y la participación en ferias generales y sectoriales constituyen modalidades esenciales de esa cooperación (artículo 11 § 3.º).

No cabe duda de la eficacia de la cooperación interregional en esta área, sobre todo a través de los programas *AL-Invest*, *ALURE* y *ECIP*.¹¹⁵⁴ La Comisión colabora también estrechamente con el *Mercosur EU Business Forum* (MEBF), que reúne a representantes y asociaciones de empresas de ambas regiones, y pretende precisamente reforzar las relaciones comerciales entre la Unión y el Mercosur y facilitar los flujos de intercambios comerciales y de inversiones. Además de todos estos esfuerzos, fue propuesta también la creación de un observatorio de relaciones comerciales mutuas. Éste tendría sede en Madrid y “permitiría, por medio de iniciativas y propuestas, a la Unión Europea por un lado y al Mercosur y Chile por otro, dar un impulso a las

estadísticas y de la coordinación macroeconómica. La Comisión considera que el proyecto se desarrolla de manera satisfactoria. Chile también participa. Véase <europa.eu.int/comm/external_relations /Mercosur/background_doc/descript_projets.htm>.

¹¹⁵² El acuerdo de Florencia comprende una disposición adicional sobre la cooperación en materia de mercados públicos. Las partes acordaron cooperar para garantizar los procesos abiertos, no discriminatorios y transparentes para los respectivos mercados gubernamentales en todos los niveles (art. 11).

¹¹⁵³ El acuerdo de Florencia trata sobre la “cooperación a nivel de la industria y de las empresas” (art. 13), pero el contenido del dispositivo no comporta una diferencia. De hecho, en materia de cooperación económica, el acuerdo con Chile se diferencia del acuerdo de Madrid porque comprende un artículo sobre la cooperación en el sector de servicios (art. 14) y dedica una disposición separada a la promoción de las inversiones (art. 15).

¹¹⁵⁴ Véase Comisión, Rapport... sur la mise en oeuvre de l'aide extérieure... (2002), o. cit.

industrias de ambos bloques económicos en sus relaciones comerciales mutuas”.¹¹⁵⁵ La Comisión consideró que, por ahora, una entidad de este tipo no era necesaria.

Algunos autores, sin embargo, apuntaron los riesgos que corren las pequeñas y medianas empresas de los países del Mercosur, que encuentran dificultades notorias de inserción en el plano internacional. Por otra parte, su estatuto jurídico no fue armonizado dentro el bloque y es, de modo general, poco ventajoso en los ordenamientos nacionales. A diferencia de las pymes europeas, las pymes del Sur son poco organizadas, y están normalmente agrupadas en organizaciones dominadas por grandes empresas. De este modo, una revisión del estatuto de las pymes del Mercosur sería deseable para la obtención de una cooperación menos asimétrica.¹¹⁵⁶

En el marco del estímulo a las inversiones, el acuerdo prevé el apoyo a la realización de un *ambiente jurídico* que favorezca la conclusión de los acuerdos bilaterales de estímulo y de protección a las inversiones, así como de acuerdos destinados a evitar la doble imposición (artículo 12 § 2.º).¹¹⁵⁷ El artículo 24 estimula al Banco Europeo de Inversiones a intensificar su acción en el Mercosur, conforme sus procedimientos y criterios comunes de financiamiento.

Aun en el área jurídica, una cooperación en materia de derecho de la competencia se puede apoyar en varias disposiciones de este acuerdo. Primero, el artículo 11-2, en el ámbito de la cooperación entre empresas, fija como objetivo de esa cooperación “identificar y eliminar obstáculos a la cooperación industrial entre las Partes mediante medidas que fomenten el respeto de las leyes de la competencia y promuevan su adecuación a las necesidades del mercado, teniendo en cuenta la participación y la concertación entre los operadores”. En el ámbito del diálogo económico y comercial, uno de los campos sobre los cuales debe basarse la

¹¹⁵⁵ Salvador Garriga Polledo, Question écrite E-4090/00, *JOCE* C 187 E, 3 de julio de 2001, pp. 130-131.

¹¹⁵⁶ Véase principalmente Alberto Dalla Via, “Las PyMEs en el Mercosur”, en *Mercosur y Comunidad Europea*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995, pp. 179-185; Jaime Campos, “Las medianas y pequeñas empresas europeas y su vinculación con las del Mercosur”, *ibidem*, pp. 171-178.

¹¹⁵⁷ Sin duda, “un factor importante para las decisiones de inversiones son las condiciones locales. Éstas están fuertemente ligadas a la política financiera y sus efectos sobre las tasas de cambio, las medidas fiscales, la reglamentación de transferencias [...] [pues] los inversores europeos efectuarán tales inversiones donde el ambiente político y socioeconómico permita una aplicación relativamente segura y rentable. La CEE puede ejercer un papel benéfico al buscar, juntamente con los PVD, un ambiente socioeconómico que tenga condiciones de hacer justicia a los intereses tanto de los países que reciben a los inversores extranjeros como de los propios inversores” (Ferdinand Gubbels y Muriel Ugonis, “La promotion des investissements dans les PVD: quel rôle pour la Communauté?”, en *RMC*, n.º 300, setiembre-octubre 1986, pp. 463-467).

cooperación lo constituyen “disciplinas comerciales, tales como prácticas restrictivas de la competencia” (artículo 5-3). Finalmente, en el marco de las disposiciones sobre el fortalecimiento de la integración, el acuerdo prevé actividades de cooperación para la formación y el apoyo institucional, así como estudios y la ejecución de proyectos comunes en todas las áreas (artículo 18-3).

De este modo, los socios pensaron tres modalidades de cooperación en materia de competencia: la formación, por medio de seminarios, cursos y prácticas con autoridades de defensa de la competencia en Europa, ofrecidos a los funcionarios del Mercosur, a fin de transmitirles conocimientos teóricos y prácticos sobre la aplicación de las reglas de la competencia; el fortalecimiento de los lazos entre las autoridades de defensa de la competencia europeas y las de los países del Mercosur, a fin de mejorar el desempeño de estas últimas; e iniciativas que apuntan a la consolidación de la cultura de la competencia, incluidos las empresas y los profesionales en general, para que los propios ordenamientos jurídicos se desarrollen en materia de competencia.¹¹⁵⁸

El Mercosur adoptó, un año después del acuerdo de Madrid, un protocolo sobre la protección de la competencia intrazona.¹¹⁵⁹ El objetivo de este acuerdo es garantizar las condiciones adecuadas de competencia para la consolidación de la unión aduanera, el libre acceso al mercado y la distribución equilibrada de los beneficios del proceso de integración. En términos de derecho material, el protocolo sobre competencia del Mercosur no está muy distante de las grandes líneas del derecho comunitario de la competencia. Comporta normas detalladas sobre las prácticas restrictivas de la competencia (artículos 4 a 6) y prevé para el futuro la reglamentación de las concentraciones de empresas (artículo 7) y ayudas del Estado (artículo 32). Sin embargo, una gran disparidad aparece en el plano de los procedimientos de aplicación de las normas, que es responsabilidad de las autoridades nacionales de defensa de la competencia.¹¹⁶⁰ Iniciativas comunitarias de cooperación

¹¹⁵⁸ Juan Antonio Rivière Martí, “La política de competencia en América Latina: una nueva área de interés para la Unión Europea”, en *Competition Policy Newsletter*, vol. 3, n.º 1, primavera de 1997, pp. 2-5.

¹¹⁵⁹ Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur, decisión CMC n.º 18/96, de 17 de diciembre 1996, *BILA*, n.º 19, julio-diciembre 1996, pp. 73-78.

¹¹⁶⁰ Para la situación actual del derecho de la competencia en el Mercosur y en los países, véanse principalmente Evandro Menezes de Carvalho, *As ajudas de Estado no Mercosul*, dissertação de Mestrado na Universidade Federal de Santa Maria, RS, 2001; Umberto Celli Júnior, *Regras de concorrência no derecho Internacional moderno*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999; João Bosco Leopoldino da Fonseca, *Lei de proteção da concorrência: comentários à lei antitruste*, Rio de Janeiro, Forense, 1998; Paula Forgioni, *Os*

en materia procesal serán por lo tanto muy útiles para una evolución deseable del Mercosur a este respecto.

En materia de energía, la cooperación debe realizarse por medio de diversas acciones, principalmente la transferencia de tecnología, los programas de formación técnica y un diálogo sobre la política energética (artículo 13 § 2.º). Al final del año 1998, el Mercosur fue electo como “prioridad geográfica” del programa Synergy, un programa plurianual que busca promover la cooperación internacional en el sector de energía.¹¹⁶¹

Los transportes son tratados por el acuerdo, en el sentido de que no deben constituir un obstáculo para la expansión recíproca del comercio (artículo 14 § 3.º). Los intercambios de información sobre las políticas de transportes, al lado de los programas de formación destinados a los operadores, constituyen las modalidades prioritarias de ayuda mutua (artículo 14 § 2.º).

El acuerdo pretende un vasto mecanismo de cooperación científica y tecnológica. Éste comporta proyectos comunes de investigación, intercambio de profesionales y encuentros científicos. Además, prevé la divulgación de los resultados y el desarrollo de los lazos entre los sectores público y privado (artículo 15 § 2.º). Dicha cooperación es organizada a través de un programa plurianual (artículo 15 § 4.º) y promueve la intervención de los establecimientos de enseñanza superior de

Fundamentos do antitruste, San Pablo, Editora Revista dos Tribunais, 1998; Gesner Oliveira, “Defesa da livre concorrência no Brasil: tendências recentes e desafios à frente”, en *Boletim Latino-americano de Concorrência*, n.º 6, mayo 1999, pp. 03-09; “Aspects of Competition Policy in Mercosul”, en *Boletim Latino-americano de Concorrência*, n.º 11, diciembre de 2000, pp. 37-41; Maria Viviana Quevedo, “Reformas a la legislación de defensa de la competencia argentina. Ley 25.156”, en *Boletim Latino-americano de Concorrência*, n.º 9, febrero de 2000, pp. 8-17; Nuno Ruiz, “El derecho y la política de competencia comparados en la Comunidad Europea, el Mercosur y Chile”, en *Boletim Latino-americano de Concorrência*, n.º 7, julio de 1999, pp. 125-169; Calixto Salomão Filho, *Direito Concorrencial: as estruturas*, San Pablo, Malheiros, 1998; Paulo Antônio da Silveira, *Defesa da concorrência no Mercosul: acordos entre empresas, abuso de posição dominante e concentrações*, San Pablo, LTr, 1998; Walter Stuber y Lionel Nobre, “A atual atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) no Brasil”, en *Temas de Derecho Industrial y de la Competencia*, n.º 4, julio-diciembre de 1999, pp. 195-210.

¹¹⁶¹ Décision du Conseil du 14 décembre 1998 arrétant un programme pluriannuel visant à promouvoir la coopération internationale dans le secteur de l’énergie pour la période 1998-2002 (1999/23/CE), en *JOCE*, L 007, 13 de enero de 1999, p. 23. Este programa apunta a ayudar a los terceros países a elaborar, formular y ejecutar la política energética, así como promover la cooperación industrial entre la CE y los terceros países en el sector de energía (art. 1º). Contribuye, también, en particular para el financiamiento, a través de ayudas no reembolsables (art. 4º), de acciones relativas a la consultoría y a la formación en materia de política energética, al análisis y la previsión en esta materia, el refuerzo del diálogo y el intercambio de informaciones principalmente por medio de la organización de conferencias y seminarios, del apoyo a la cooperación regional transfronteriza, y la mejora del marco de cooperación industrial energética (art. 3º).

ambas partes, de los centros de investigación y de los sectores productivos (15 § 3.º).¹¹⁶²

En el campo de las telecomunicaciones y las tecnologías de información, las partes pretenden facilitar la instauración de un diálogo sobre la sociedad de la información, divulgar nuevas tecnologías e incentivar proyectos conjuntos de investigación (artículo 16).

Finalmente, una cooperación en materia de protección al medio ambiente debe comprender principalmente un intercambio de informaciones y de experiencias sobre las reglamentaciones y normas, aliado a la asistencia técnica y a la ejecución de proyectos comunes de investigación (artículo 17).

C. LAS OTRAS ÁREAS DE COOPERACIÓN

La cooperación interinstitucional, que existe desde 1992 entre la CE y el Mercosur, es asegurada por el acuerdo (artículo 19). Ella no puede ser disociada de las disposiciones sobre estímulo a la integración, cuyos medios serán examinados en función de las demandas específicas del Mercosur (artículo 18). De este modo, las iniciativas de formación y de educación, en materia de integración regional, debe extenderse a la juventud, a la preparación profesional, así como a la cooperación interuniversitaria y entre empresas (artículo 20). Hasta el momento, esta cooperación se desarrolló más en el plano del perfeccionamiento de las instituciones del Mercosur. Se consagraron proyectos a la Secretaría Administrativa del Mercosur,¹¹⁶³ a la

¹¹⁶² Esta disposición se inserta evidentemente en el marco más amplio de la política comunitaria de la investigación y de la tecnología. Véase principalmente Comisión Europea, Communication au Conseil et au Parlement européen. La recherche scientifique et technologique: un élément stratégique pour la coopération de l'UE avec les PVD, COM (97) 174, y la resolución del Parlamento europeo sobre esta comunicación (A4-0089/99), en *JOCE*, C 175, 21 de junio de 1999, p. 35; y también, Elina Devoué, "L'Europe et la régionalisation des PVD: le cas de la coopération régionale en recherche-développement", en *RMUE*, n.º 371, setiembre-octubre. 1993, pp. 718-728.

¹¹⁶³ El apoyo a la Secretaría Administrativa del Mercosur se desarrolló en dos etapas. En la primera, la Comunidad invirtió un monto de 900.000 euros y el proyecto fue finalizado con éxito, según la Comisión. En la segunda etapa de este proyecto, una Convención de financiamiento fue firmada entre las partes el 8 de marzo de 2000, para una duración de tres años. Actualmente los servicios de la Comisión preparan diferentes pedidos de ofertas para desarrollar la asistencia técnica del proyecto. El presupuesto es de 900.000 euros. Sus objetivos son contribuir al dinamismo y la eficiencia de los trabajos de la Secretaría y a la buena ejecución de las tareas que el Protocolo de Ouro Preto confió a este órgano administrativo; véase <europa.eu.int>.

Comisión Parlamentaria Conjunta,¹¹⁶⁴ al Grupo Mercado Común y al Foro Consultivo Económico y Social.¹¹⁶⁵

Varias acciones de cooperación destinadas a la formación de equipos para la integración fueron igualmente ejecutadas en el ámbito del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), creado en conjunto con la Unión Europea y el Grupo de Río. El CEFIR tiene por objetivo promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre Europa y América Latina en cuanto a la formulación, la gestión y la ejecución de las políticas públicas relativas a la integración regional. Este órgano es financiado por la Unión Europea mediante el aporte de los Estados miembros del Grupo de Río y, en particular, de Uruguay, ya que tiene sede en Montevideo.¹¹⁶⁶

En el área de la comunicación, de la información y de la cultura, las partes enfatizan el fortalecimiento de sus lazos culturales y la necesidad de facilitar la comprensión de sus procesos de integración por los ciudadanos (artículo 21 § 1.º). Se contemplaron encuentros entre los medios de comunicación y actividades culturales (artículo 21 § 2.º). Algunos consideran que estas disposiciones podrían servir de estructura para futuros acuerdos, previendo la promoción de las respectivas producciones cinematográficas, televisivas y musicales, así como una especie de “arancel externo común” o de límites a la importación de productos provenientes de los países no participantes del acuerdo. También se propusieron programas de lucha conjunta contra las violaciones de los derechos de autor y la creación de una *universidad eurolatinoamericana*.¹¹⁶⁷ La aproximación interregional es, de cualquier manera, muy frágil en el plano de las actividades culturales, lo que se puede explicar por un cierto déficit en la materia dentro de la propia Comunidad.¹¹⁶⁸

¹¹⁶⁴ Un proyecto de apoyo a la Comisión prevé el presupuesto de 917.175 euros, a fin de prestar asistencia técnica a ese órgano, para su consolidación en la estructura institucional del Mercosur.

¹¹⁶⁵ El proyecto “Dimension social et du travail au Mercosur” tendrá un presupuesto de 950.000 euros, dirigidos al Grupo Mercado Común, a través del subgrupo de trabajo n.º 10 (“Asuntos sociales”) y del FCES. El objetivo es la asistencia técnica, con vistas a la consolidación de la armonización legislativa de las normas sociales en los países del Mercosur, y a apoyar la consolidación del FCES (ibidem).

¹¹⁶⁶ Véase, por ejemplo, CEFIR, *Integración regional: la formación superior y la formación continua*, Montevideo, mimeo, 14-17 abril 1997. Véase también <www.cefir.org.uy>.

¹¹⁶⁷ Bernardino Ossio, “La dimensión cultural de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: especial referencia al Mercosur”, en *Integración eurolatinoamericana*, o. cit., pp. 621-637.

¹¹⁶⁸ Ésta es la opinión de Miguel Rojas Mix, para quien las relaciones entre los Estados de la Unión, así como las existentes entre la Unión y otros bloques, se limitan a los aspectos comercial, económico y político. Ante la ausencia de un proyecto cultural en el seno de Europa, los políticos responsables esperan que el medio

Además, consultas y una mejor coordinación entre las partes deben garantizar la cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas (artículo 22).¹¹⁶⁹

Finalmente, el artículo 23 del acuerdo trae una *cláusula evolutiva*.¹¹⁷⁰ Ésta permite a cada una de las partes formular propuestas con el objetivo de ampliar el campo de cooperación mutua. El acuerdo-marco de cooperación interregional entre la CE y el Mercosur constituye por lo tanto una etapa determinante en el fortalecimiento de las relaciones entre ambos bloques.

La Unión Europea y el Mercosur, desde la creación de este último, mantuvieron relaciones decisivas, que culminaron en la conclusión del primer acuerdo de cooperación entre las dos uniones aduaneras. Sin la ayuda de la Unión Europea, el Mercosur difícilmente habría consolidado sus instituciones. Aunque su desempeño pueda ser considerado insatisfactorio, especialmente en lo que se refiere a la unión aduanera, el auxilio de Europa fue fundamental para lo poco que se logró. Efectivamente, la Unión Europea financió, a través de los programas mencionados, una parte significativa de los gastos de la estructura institucional del Mercosur y de la formación de su personal. Así, el Acuerdo de Madrid no alteró en nada el desequilibrio original entre la Comunidad y el Mercosur. A pesar de la redacción del acuerdo, que sugiere una reciprocidad constante, éste es nítidamente una convención entre un donante y el beneficiario de la ayuda. Es tan solo en la perspectiva de la asociación y en el diálogo político sugerido por el acuerdo que se encuentra la oportunidad de avanzar hacia una verdadera integración.

Después del nacimiento del Mercosur y en parte gracias a él, el lugar de América Latina en las relaciones exteriores de la Comunidad, de marginal pasó a ser secundario. Más que de fortalecimiento de las relaciones entre la Unión y América Latina, el Mercosur fue uno de los elementos determinantes del “cambio de filosofía”

cultural responda de forma espontánea a los estímulos de integración. Véase “La cultura en las relaciones entre la UE y América Latina y la especificidad de Iberoamérica”, en *Integración eurolatinoamericana*, o. cit., pp. 751-770 (753-754).

¹¹⁶⁹ El acuerdo de Florencia prevé un ámbito aún más amplio de cooperación relativa al desarrollo social (art. 23), en particular programas de creación de empleos y de gestión de servicios sociales; la administración pública y la integración regional (art. 24), destinada principalmente a la adaptación de los sistemas administrativos para la apertura de los intercambios; la protección del consumidor (art. 29); la pesca marítima (art. 30) y la cooperación triangular, o sea, entre las partes y los terceros países en las áreas y sectores de interés común (art. 31).

¹¹⁷⁰ Ídem en el acuerdo de Florencia, en el artículo 40.

de esas relaciones. Se trata de abandonar progresivamente el carácter de asistencia y dedicarse cada vez más “a la modernización de los sistemas productivos y a la profundización del desarrollo social”.¹¹⁷¹ Ello no se hará fácilmente en estos países dependientes, sumisos a un ambiente internacional cada vez más competitivo. Según el embajador Marcos Azambuja, América Latina sufre de una *ciclotimia*¹¹⁷² peligrosa que podría contaminar el Mercosur: “entusiasmos extraordinarios son seguidos de faltas de entusiasmo igualmente extraordinarias”.¹¹⁷³ Sin embargo, el futuro de esta cooperación padece no solamente dilemas internos en el bloque sudamericano, sino también divergencias de posición dentro del bloque europeo.

¹¹⁷¹ Manuel Marín, “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: pasado, presente y futuro”, o. cit., p. 793.

¹¹⁷² “Patrón de personalidad caracterizado por períodos de excitación, euforia o hiperactividad, que alternan con otros de depresión, tristeza o inactividad, y que, normalmente, no configura rasgos psicóticos”, *Dicionário Houaiss da Língua portuguesa*, o. cit., p. 714.

¹¹⁷³ “Mercosur y CEE: cooperación entre regiones”, en *Mercosur y Comunidad Europea*, o. cit., pp. 195-203 (201). Cuando habla de una especie de “desinterés activo”, el embajador tal vez se refiera a la extraordinaria fuerza de la inercia; véase sobre todo Jean Baudrillard: “es justamente esta indiferencia que exigiría un análisis en su brutalidad positiva” (*A l'ombre des majorités silencieuses ou la fin du social*, París, Sens Et Tonka, 1997, p. 17).