

# LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR

ALICIA CEBADA ROMERO  
*Becaria FPI. Derecho Internacional Público*  
Universidad Carlos III

El instrumento jurídico que marca al día de hoy las relaciones entre los dos bloques regionales es el Acuerdo Marco de cooperación celebrado entre la CE y sus Estados miembros, de una parte, y el Mercosur, con sus Estados partes, de otra<sup>1</sup>. Por tanto, la caracterización de este texto jurídico es imprescindible para describir el grado de conexión entre la UE y el Mercosur.

## I. EL CARÁCTER INNOVADOR DEL ACUERDO MARCO EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y LATINOAMÉRICA

El Acuerdo Marco inauguró una nueva fase en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina<sup>2</sup>. El dinamismo de los lazos entre las dos regiones y la pugna con EEUU, que pretende hacerse con la hegemonía dentro de la zona<sup>3</sup>, han conducido, sin embargo, a una veloz superación del modelo de relaciones iniciado con el citado Acuerdo Marco con el Mercosur, a través del nuevo Acuerdo de la CE y sus Estados con México que prevé la

---

<sup>1</sup> «DOCE» L 69, de 19 de marzo de 1996, pp. 4 y ss.

<sup>2</sup> Sobre el papel del Acuerdo Marco interregional como efecto y causa de la intensificación de las relaciones entre Europa y América Latina, *vid.* ALDECOA, Francisco, «El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», en *RIE*, 1995, II, vol. 22, pp. 761-790.

<sup>3</sup> Muy clara es esta declaración del Parlamento Europeo: «La estrategia a medio plazo con Mercosur es incuestionable si la Unión Europea quiere preservar el protagonismo comercial en la zona y evitar que toda América Latina caiga en la órbita de influencia económica y política de los Estados Unidos -Parlamento Europeo.» Documento de Sesión de 12 de abril de 1995. A4-0075/95.

asunción de compromisos específicos tendentes a la liberalización comercial<sup>4</sup>. El carácter pionero del Acuerdo con el Mercosur es una consecuencia de las novedades que lo caracterizan con respecto a acuerdos anteriormente celebrados por la CE con países y bloques regionales latinoamericanos. En primer lugar, el objetivo que, según el Acuerdo, debe guiar las relaciones entre las Partes es más ambicioso que el que se señala en acuerdos anteriores, pues se propone la creación de una asociación interregional, concepto inédito en las relaciones con Latinoamérica<sup>5</sup>. En segundo lugar, destaca la constitucionalización del diálogo político. Por último, el Acuerdo con el Mercosur registra un mayor grado de formalización, lo cual queda reflejado en la existencia de un procedimiento de reacción ante el incumplimiento de una de las Partes y en la mayor complejidad de la estructura institucional creada<sup>6</sup>.

## II. DIFICULTADES PARA LA ENTRADA EN VIGOR DEL ACUERDO

La inclusión de una referencia al diálogo político en el texto del acuerdo provocó que éste fuese concluido como un Acuerdo Mixto. Esta circunstancia ha motivado una dilación en su entrada en vigor, que no se ha producido hasta este año, una vez que todas y cada una de las partes contratantes han cerrado sus procesos de ratificación<sup>7</sup>. Con objeto de paliar parcialmente los inconvenientes de este retraso se aplicaron provisionalmente determinadas disposiciones encuadradas en ámbitos competenciales comunitarios<sup>8</sup>. Pues bien, el Acuerdo con el Mercosur constituye un ejemplo de *artificialidad* en el carácter mixto de un acuerdo internacional, artificialidad que resulta de la adición de un elemento, en este caso el diálogo político, que exige la participación estatal<sup>9</sup>. Considerando las

<sup>4</sup> Con México se están celebrando sucesivas rondas de negociaciones comerciales (en julio pasado tuvo lugar la séptima), en las que se ha acordado una apertura del mercado europeo al 82 por 100 de los productos industriales mexicanos desde el momento de la entrada en vigor del acuerdo. La UE habrá suprimido sus derechos arancelarios a finales del 2003. En cambio, la liberalización completa del mercado mexicano no acaecerá hasta el 2007. EUROPE, 1999, núm. 4422, p. 7.

En la actualidad sólo está vigente el Acuerdo interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio. «DOCE» L 226, de 13 de agosto de 1998, pp. 25-48

<sup>5</sup> Acuerdo Marco. Artículo 2.1. En la Comunicación de la Comisión sobre *Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación Unión Europea-América Latina: 1996-2000*, Documento COM(95) 495 final, de 23 de octubre de 1995, ya se hablaba de asociación, pero en sentido impropio, queriendo significar una cooperación reforzada.

<sup>6</sup> Un estudio comparativo del Mercosur se puede encontrar en MANGAS, Araceli, «Análisis comparativo del derecho integracionista en la UE, GRAN, Mercosur», Madrid, IRELA, 1995.

<sup>7</sup> La adopción por la CE figura en el «DOCE» L 112 de 1999, p. 65.

<sup>8</sup> DOCE L 69, de 19 de marzo de 1996, pp. 1-3, concretamente las normas sobre cooperación comercial, tal y como aparecen recogidas en los artículos 4 a 8 del título II, y las disposiciones relativas a la creación de las Instituciones encargadas de la implementación del Acuerdo, tal y como se recogen en los artículos 27, 29 y 30.

<sup>9</sup> GARZÓN CLARIANA, «La mixité: Le droit et les problèmes pratiques», en Bourgeois, H. J.; Dewost, Jean Louis; Gaiffe, Marie-Ange (eds), «La Communauté Européenne et les accords mixtes: Quelles perspectives?», *Les Conférences de Bruges* núm. 11, p. 22

Dashwood propone, después de haberse pronunciado en favor de la utilización de acuerdos mixtos, evitar la mixticidad en la medida de lo posible. En este sentido, sugiere la eliminación de cualquier ele-

dificultades que se derivan del carácter mixto del Acuerdo<sup>10</sup> y teniendo en cuenta que los contactos políticos entre las partes eran ya muy fluidos, quizá habría sido más conveniente seguir el modelo empleado en las relaciones con los países asiáticos que excluye la cooperación política de los Acuerdos<sup>11</sup>.

### III. OBJETIVOS

En el artículo 2 se concretan los propósitos del Acuerdo, distinguiéndose entre objetivos a corto y a largo plazo. La meta, a largo plazo, es la creación de una asociación interregional y su consecución depende, por un lado, de que se den las condiciones adecuadas y, por otro, de la voluntad política de las Partes, ya que en ningún caso se otorga automaticidad a la creación de la asociación, sino que es necesario un nuevo acuerdo en el que quede plasmada esa voluntad política.

Así pues, estamos ante un Acuerdo con naturaleza transitoria y evolutiva, concebido como el primer paso hacia la génesis de una asociación interregional<sup>12</sup>. Sin embargo, en el acuerdo no se concreta suficientemente en que consistirá tal «asociación interregional», concreción que habría sido deseable pues el concepto de *asociación* no es unívoco en el ámbito de las relaciones exteriores comunitarias<sup>13</sup>.

mento prescindible que pueda provocar demandas de mixtidad, como la cláusula de lucha contra el narcotráfico en los acuerdos de cooperación. De esta manera, Dashwood se muestra contrario a los casos de mixtidad artificial. DASHWOOD, Alan, «Why continue to have mixed agreements at all?», pp. 93-98. En: Bourgeois, H. J.; Dewost, Jean Louis; Gaiffe, Marie-Ange (eds), «La Communauté Européenne et les accords mixtes: Quelles perspectives?», *Les Conférences de Bruges* núm. 11, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1997, 104 pp.

<sup>10</sup> Sobre la problemática de los Acuerdos mixtos en general, *vid. cit.* Bourgeois, H. J.; Dewost, Jean Louis; Gaiffe, Marie-Ange (eds), «La Communauté ...», 104 pp.; O'Keeffe, David; Schermers, Henry. (Ed.), «Mixed Agreements», Deventer: Kluwer, 1983, 248 pp.; GAJA, «Sull'interpretazione di accordi mixti da parte della Corte di giustizia», en *Rivista di Diritto Internazionale*, 1988, fasc. 3, Vol. LXXI, pp. 605-606.; NEUWAHL, Nanette A, «Shared Powers or combined incompetence? More on mixity», en *Common Market Law Review*, 33, 1996, pp. 667-687; NEUWAHL, Nanette, «Joint participation in international treaties and the exercise of power by the EEC and its member States: Mixed agreements», en: *CMLR*, 1991, pp. 717-740.

<sup>11</sup> Ver: Acuerdo de cooperación con la asociación de naciones del sudeste asiático: «DOCE» L 144, de 10 de junio de 1980, pp. 1-8; Acuerdo con Macao: «DOCE» L 404 de 31 de diciembre de 1992, pp. 27 y ss.; Acuerdo con Mongolia: «DOCE» L 41, de 18 de diciembre de 1993; Acuerdo con India: «DOCE» L 223, de 27 de agosto de 1994.

<sup>12</sup> En el Preámbulo se declara: *Teniendo en cuenta los términos de la declaración solemne conjunta, en la cual ambas partes se proponen concertar un Acuerdo Marco Interregional que cubra la cooperación económica y comercial, así como la preparación de la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios comerciales entre ambas regiones, como etapa preparatoria para la negociación de un Acuerdo de Asociación Interregional entre ellas.*

En el artículo 2: *El presente 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.*

<sup>13</sup> ¿Consistirá meramente en el establecimiento de una zona de libre comercio o por el contrario abarcará más aspectos como en el caso de la asociación constituida con los países del Este, o de la asociación Euromediterránea? También se podría estar hablando de asociación en el sentido de cooperación reforzada, como se hace en la Comunicación de la Comisión sobre las relaciones con América Latina en el período 1996-2000.

Según el Preámbulo, la asociación interregional deberá basarse en una *cooperación política reforzada, en una liberalización progresiva y recíproca de todo el comercio, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y conforme a las reglas de la OMC y, finalmente, la promoción de las inversiones y la profundización de la cooperación*. Por su parte, el Parlamento Europeo considera asimismo que el objetivo del Acuerdo es *crear una asociación interregional basada en un partenariado equilibrado y solidario en el plano político, económico y comercial, principalmente a través de una zona de libre cambio en el campo industrial y de servicios, así como una liberación progresiva de los intercambios agrícolas y una cooperación en el campo político*<sup>14</sup>.

En estas referencias no se mencionan las cuestiones sociales, lo que induce a pensar que no se pretende establecer una asociación del tipo de las que se han ofrecido a los países de Europa del Este o a los países terceros mediterráneos que se fundamentan, entre otros, en un pilar social o humano, sino que se ofrece una asociación referida fundamentalmente a aspectos económicos, comerciales y políticos. Esta conclusión casa perfectamente con la naturaleza de los intereses que inspiran las relaciones con el Mercosur<sup>15</sup>. Como veremos más adelante, la escasa contemplación de la cooperación social es, a nuestro juicio, uno de los defectos tanto de la relación existente como de la programada asociación.

Ya se han dado pasos concretos encaminados a la constitución de la asociación interregional. El 21 de junio de este año se alcanzó un compromiso, en el seno del Consejo de la UE, relativo al mandato que se otorgará a la Comisión para negociar la liberalización de los intercambios entre la UE y el Mercosur, es decir, los aspectos comerciales de la asociación. El contenido del mandato fue discutido en una reunión de trabajo entre los jefes de Estado y de Gobierno europeos y del Mercosur, el día 28 de junio, con ocasión de la Cumbre de Río entre la UE y Latinoamérica y el Caribe. El compromiso alcanzado consiste en comenzar inmediatamente las negociaciones no arancelarias y aplazar el inicio de las arancelarias hasta julio del 2001. El propósito es concluir las negociaciones alrededor del 2005, fecha en la que EEUU tiene programado cerrar la negociación de la zona de libre cambio para las Américas<sup>16</sup>. De cualquier modo estas fechas son meramente indicativas de las intenciones de las partes. En noviembre de este año está prevista la celebración de reuniones del Consejo de Cooperación en las que se formularán propuestas y se definirá con exactitud el calendario, la estructura y la metodología de las negociaciones<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Parlamento Europeo. *Informe sobre la comunicación de la CE al Consejo y al Parlamento Europeo para una intensificación de la política de la UE respecto de Mercosur*. Documento de Sesión de 12 de abril de 1995. A4-0075/95. Vid. también: Documento COM(94) 428 final/2 de 10 de noviembre de 1994.

<sup>15</sup> La propia Comisión Europea lo establece claramente: «El interés de la UE por una intensificación de los vínculos con Mercosur es a la vez de orden político y económico. A nivel político, cabe mencionar el interés de una consolidación de los sistemas democráticos, los valores comunes compartidos con la UE, y el deseo de estos países de mantener un equilibrio de relaciones con los Estados Unidos y Europa»: Documento COM(94) 428 final/2, de 10 de noviembre de 1994, p. 4.

<sup>16</sup> EUROPE, 1999, núm. 4422, p. 7.

<sup>17</sup> Esto es lo que se indica en el Comunicado conjunto de Río de Janeiro emitido por los jefes de Estado y de Gobierno de Mercosur, Chile y la Unión Europea el 28 de julio de este año (RAPID-PRESS/99/207). En este Comunicado se establece además que las negociaciones de la Unión Europea con el Mercosur y con Chile se afrontarán de manera conjunta y darán lugar a un compromiso único e indivisible.

A corto plazo, el Acuerdo Marco establece otros objetivos, como la consolidación de las relaciones existentes y el fortalecimiento de la integración. Estas metas coinciden con las señaladas en otros acuerdos firmados con países o bloques de América Latina. Incluso si analizamos los convenios celebrados con los países del Pacto de Cartagena<sup>18</sup> y con los países centroamericanos<sup>19</sup>, que han entrado recientemente en vigor, vemos que en éstos se recogen expresamente ámbitos de cooperación no previstos en el Acuerdo con el Mercosur, como la cooperación entre instituciones financieras, en materia de turismo, sobre la diversidad biológica, etc. Es decir, no se puede sostener que el Acuerdo CE/M establezca en los hechos una cooperación más amplia que los acuerdos firmados anteriormente con otros bloques regionales latinoamericanos, sino que se distingue de ellos en que declara una intención que, realmente, va más allá del propio acuerdo<sup>20</sup>. Incluso en lo que se refiere al diálogo político, aunque aparece constitucionalizado por primera vez en el Acuerdo con el MERCOSUR, se ha venido desarrollando intensamente también con Centroamérica en el marco del Proceso de San José y con los países del Pacto de Cartagena a través de las Conferencias UE/Grupo de Río.

#### IV. EL DIÁLOGO POLÍTICO

El diálogo es el mecanismo designado con objeto de que las partes vayan ampliando las bases de cooperación. Este diálogo, según el Acuerdo, se debe desarrollar en tres ámbitos: Económico, comercial y político.

En el artículo 2.2, relativo a los ámbitos de cooperación, se mencionan los aspectos comercial y económico, pero no el político. Sin embargo, inmediatamente después, el artículo 3 establece que *«Las Partes instituyen un diálogo político con carácter regular que acompaña y consolida el acercamiento entre la Unión Europea y el Mercosur. Dicho diálogo se desarrolla conforme a los términos establecidos en la Declaración Conjunta que se anexa al Acuerdo»*. Parece que esta omisión detectada en el artículo 2.2, obedece a un error, ya que no se vuelve a registrar en el Acuerdo celebrado con Chile.

A los ámbitos comercial y de cooperación económica se dedican sendos Títulos<sup>21</sup>, mientras que al diálogo político se refiere el artículo 3 que está dentro del Título I dedicado a los *Objetivos, Principios y Ámbito de aplicación*. Como anexo, figura una Declaración referida a los mecanismos de cooperación política, pero es significativo que este aspecto no se haya recogido en el articulado. Probablemente la constitucionalización perfecta del diálogo político se produzca en el futuro Acuerdo de asociación. De cualquier modo, tenemos que matizar que, teniendo en cuenta que la cooperación política ha sido siempre

<sup>18</sup> «DOCE» L 127, de 29 de abril de 1998, pp. 10-25.

<sup>19</sup> Acuerdo Marco de cooperación con las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. «DOCE» L 63, de 12 de marzo de 1999, pp. 38-54.

<sup>20</sup> Documento COM *supra* nota 12, p. 14.

<sup>21</sup> Véanse los títulos II y III.

fluida entre las dos zonas, los aspectos problemáticos en el desarrollo de las relaciones no provendrán de este flanco sino del constituido por la liberalización comercial.

Según la declaración conjunta sobre el diálogo político entre la Unión Europea y el Mercosur, los objetivos de la cooperación política serían: El apoyo a la integración regional y la coordinación de las posiciones de las partes en los foros internacionales<sup>22</sup>. Los mecanismos de diálogo previstos son las reuniones de Jefes de Estado y máximas autoridades de la UE, las reuniones de Ministros, las reuniones de altos funcionarios y, por último, los canales diplomáticos<sup>23</sup>. A diferencia de los Acuerdos europeos de Asociación y de los Acuerdos de cooperación y asociación celebrados con los países del Este de Europa, el Acuerdo con el Mercosur no instituye una Asamblea Parlamentaria Conjunta. Ni siquiera se recoge entre los mecanismos de diálogo, la cooperación entre el Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria Conjunta del Mercosur<sup>24</sup>. En este punto se desoyó al Parlamento Europeo que había pedido expresamente que se institucionalizara el diálogo político interparlamentario<sup>25</sup>. De todas formas, el carácter meramente enunciativo de la enumeración de los mecanismos de diálogo político tolera la celebración de reuniones entre el PE y la Asamblea Parlamentaria del Mercosur si las partes lo consideran conveniente.

Desde la óptica política, el respeto del sistema democrático es uno de los puntos que se sitúan en la base del Acuerdo Marco. Su artículo 1 contiene una cláusula democrática, elemento esencial, en virtud de la cual la violación de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales constituiría, según el artículo 35.2, una *ruptura material del Acuerdo*. La cláusula democrática, unida a la cláusula general de no ejecución (arts. 35.1 y 35.2.b), configura un sistema que permite denunciar inmediatamente el Acuerdo, o tomar cualquier otra medida conforme al Derecho internacional, en el caso de que se produzca una vulneración de los derechos humanos o de los principios democráticos<sup>26</sup>.

## V. DIÁLOGO COMERCIAL

El comercio entre la Unión Europea y el Cono Sur está poco diversificado. Además es acentuadamente asimétrico. La Unión Europea es el primer socio comercial del Cono Sur, pues representa el 50 por 100 de sus importaciones y exportaciones. En cambio el Mercosur

<sup>22</sup> Si se observan los «Acuerdos Europeos», se aprecia que los objetivos son diferentes: Apoyo de la adhesión a la Comunidad, consecución de la paz y la estabilidad en Europa y el único objetivo coincidente: Coordinar las posiciones de las partes en los foros internacionales. Las consideraciones de seguridad están ausentes del Acuerdo con el Mercosur.

<sup>23</sup> Son prácticamente iguales a los que se citan en los Acuerdos Europeos de Asociación.

<sup>24</sup> Quizá se ha considerado suficiente los contactos bienales del Parlamento Europeo con el Parlamento, en el que están representados los Parlamentos de los cuatro Estados del Mercosur.

<sup>25</sup> Parlamento Europeo. Documento de Sesión de 12 de abril de 1995. A4-0075/95, pp. 7 y 18.

<sup>26</sup> Ver los comentarios del profesor Liñán en: LIÑÁN NOGUERAS; MANGAS MARTÍN, «Instituciones y Derecho de la Unión Europea», Madrid, McGraw-Hill, 1996, p. 669.

tan sólo supone alrededor del 3 por 100 de las exportaciones e importaciones europeas (excluyéndose los intercambios intracomunitarios)<sup>27</sup>. La mayor parte de las exportaciones del Cono Sur a la Unión Europea se compone de productos agrícolas.

Dentro de los instrumentos de que la Comunidad dispone para apoyar los procesos de integración entre PVD, se encuentra la política comercial. Y en este ámbito se pueden tomar dos medidas en favor de las agrupaciones regionales: La creación de una zona de libre cambio o la aplicación de la regla de acumulación en las normas de origen en relación con la aplicación del Sistema de preferencias generalizadas (esto es lo que se ha hecho en los Acuerdos con los países del pacto de Cartagena, con el istmo centroamericano y con ASEAN).

En relación con el Mercosur, se ha considerado más adecuada la primera medida. En esta línea, el primer paso lo dio la Comisión Europea lanzando, en noviembre de 1994, una propuesta para la creación a largo plazo de una zona de libre comercio trasatlántica<sup>28</sup>. Después, en los textos preparatorios del Acuerdo se subrayaba que la zona de libre cambio iría referida a los productos industriales, quedando excluidos, por tanto, los agrícolas, al menos en un primer momento. Finalmente, en el artículo 4 del Acuerdo se reconoce que uno de los objetivos es preparar la ulterior liberalización de los intercambios «teniendo en cuenta la sensibilidad respecto de ciertos productos». No resulta difícil adivinar que los productos sensibles, desde la perspectiva comunitaria, serán naturalmente los agropecuarios. A partir de aquí, y teniendo en cuenta la estructura de las relaciones comerciales entre las dos áreas, es lícito preguntarse si la oferta realizada no ignora con descaro los intereses de los países del Mercosur<sup>29</sup>. Las dificultades que la liberalización del sector agrícola lleva aparejadas ya se han puesto de manifiesto. Ante la insistencia de Francia se han establecido barreras referidas a los productos agropecuarios en el programa de negociación del acuerdo de asociación<sup>30</sup>. He aquí, pues, otro de los retos de la futura asociación: Hallar un equilibrio entre los intereses comerciales de los dos bloques regionales.

## VI. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA FRENTE A LA AYUDA AL DESARROLLO

En la Comunicación de la Comisión sobre las Orientaciones para la cooperación con los PVD de América Latina y de Asia (Documento COM 176 final, de 11 de junio de 1990) se estructuraba la política de cooperación en torno a dos ejes: La ayuda al desarrollo, en favor tanto de los países como de las regiones más pobres, y la cooperación económica.

<sup>27</sup> EUROPE, 1999, núm. 4422, p. 7.

<sup>28</sup> Documento COM *supra* nota 14.

<sup>29</sup> Es significativo un informe de expertos del Banco Mundial que concluye que la PAC provoca, para los países latinoamericanos, pérdidas de ingresos por valor de 3,4 mil millones de dólares anuales en concepto de exportaciones no realizadas. EUROPE, 1999, núm. 4429, p. 15.

<sup>30</sup> EUROPE, 1999, núm. 4422, p. 7. De hecho, Francia vetó el inicio de las negociaciones comerciales (EUROPE 1999, núm. 4409, p. 12).

Mientras que ésta última se basa en el concepto de *beneficio mutuo*, la ayuda al desarrollo tiene carácter asistencial. En el Acuerdo con el Mercosur las partes se sitúan en pie de igualdad y se pretende, por tanto, potenciar la cooperación económica, fomentando la participación de los empresarios y demás agentes económicos.

Si nos sumergimos en un análisis de las disposiciones referidas a la ayuda al desarrollo contenidas en los convenios firmados por la Comunidad con países o bloques latinoamericanos, descubrimos los siguientes modelos:

a) En primer lugar están los acuerdos que se refieren a la ayuda al desarrollo a secas<sup>31</sup>. Esta referencia sólo se incluye en los Acuerdos firmados con los países o bloques más pobres de América Latina y se refiere a la necesidad de articular planes plurianuales de actuación, conformando la primera faceta de la ayuda al desarrollo, es decir, ayuda destinada a los países más empobrecidos.

b) En segundo lugar, encontramos acuerdos que se refieren al desarrollo social y hablan de medidas en favor de las capas más desfavorecidas de la población de cada país<sup>32</sup>. En este ámbito, se modula la posibilidad de desarrollar medidas concretas sin necesidad de establecer un plan plurianual. Ésta sería la segunda vertiente de la ayuda al desarrollo, entendiendo que ésta no va destinada únicamente a los países pobres, sino también a aquellos que tienen un nivel de renta más elevado, pero en los que existen capas de población viviendo en condiciones de miseria (ayuda a las regiones).

La única referencia al desarrollo en el Acuerdo con el Mercosur, se halla en el apartado 7 del artículo 10, referido a los objetivos y principios de la cooperación económica: «*el desarrollo social y, en particular, la promoción de los derechos sociales fundamentales, inspira las acciones y medidas promovidas por las Partes en este ámbito.*» Por tanto, el Acuerdo sólo contempla la ayuda al desarrollo en el segundo nivel (regional). Sin embargo, esta declaración presenta una serie de incoherencias. En primer lugar, ¿por qué se incluye una referencia a la ayuda al desarrollo en un artículo dedicado a la cooperación económica? Según la Comunicación de la Comisión a la que se ha hecho alusión, se trata de dos formas de cooperación diferentes. Por otro lado, la disposición se remite *en particular* a la protección de los *derechos sociales fundamentales*, reiterándose, en cierta manera, lo ya establecido en la cláusula democrática. En consecuencia, se echa en falta una disposición más extensa y precisa, del tipo que se utiliza en los Acuerdos celebrados bilateralmente con cada uno de los Estados del Mercosur<sup>33</sup>. Se podría alegar, en favor de la solución acogida por el Acuerdo

<sup>31</sup> Artículo 20 del Acuerdo con los países centroamericanos (*supra*, nota 19a); artículo 21 del Acuerdo con los países del Acuerdo de Cartagena (*supra*, nota 18) o artículo 19 del Acuerdo con Paraguay («DOCE» L 313 de 1992, pp. 71 y ss.).

<sup>32</sup> Artículo 24 del Acuerdo con los países centroamericanos, artículo 24 del Acuerdo con los países miembros del Acuerdo de Cartagena, también se puede encontrar en los Acuerdos Bilaterales firmados con cada uno de los países del Cono Sur.

<sup>33</sup> *Vid.*, por ejemplo, el artículo 21 del Acuerdo Marco de Cooperación con Brasil, «DOCE» C 163 de 1992, pp. 11 y ss.

Marco, que era inútil reiterar unas disposiciones que ya están contenidas en el ámbito de las relaciones bilaterales. Pero con el mismo argumento se podría cuestionar la oportunidad del Acuerdo con el Mercosur y plantear si no habría sido más conveniente seguir con las relaciones bilaterales en lugar de iniciar una estrategia interregional.

Desde nuestro punto de vista, al no plantearse con mayor seriedad en el Acuerdo las actuaciones en el ámbito del desarrollo social se ha perdido una excelente oportunidad de articular una estrategia de desarrollo regional concebida para todo el Mercosur y no circunscrita a cada país concreto. Si se hubiera insistido en el desarrollo social y, más aun, si se hubiera incluido una disposición referida a la ayuda al desarrollo en su primer significado (ayuda a través de planes plurianuales), se habrían puesto las bases para la implementación de una política regional del Mercosur, con la posibilidad de obtener la asistencia de la CE. Esta habría sido una excelente manera de apoyar el proceso de integración. No olvidemos que uno de los grandes retos con los que se enfrenta el Mercosur es el diseño de una política regional.

Por otro lado, quedaría más justificado que el Acuerdo se refiriera exclusivamente a la segunda vertiente de la ayuda al desarrollo si se considerase que los países del Mercosur tienen un nivel de desarrollo tal que hace innecesaria una intervención más profunda. Sin embargo, esta consideración se contradice con el hecho de que respecto a Paraguay si se prevé la ayuda al desarrollo en el primer sentido<sup>34</sup>. Es cierto que los planes plurianuales se pueden seguir elaborando respecto a Paraguay, ya que el Acuerdo de Cooperación bilateral sigue en vigor. No obstante, para dotar de coherencia al enfoque comunitario, se tendría que haber hecho referencia a la situación de Paraguay en el Acuerdo CE/M con objeto de evitar que las condiciones aplicadas a este país variaran según en que plano se situaran: Bilateral o regional. El aspecto social tan escuetamente regulado por el Acuerdo de cooperación, debería ser uno de los puntos desarrollados por la futura asociación.

## VII. OTROS ÁMBITOS DE COOPERACIÓN

En el Título VI se establecen otras áreas en las que se debe cooperar, tales como la formación y comunicación o la lucha contra el narcotráfico.

Ya establecimos, al hablar de la naturaleza del Acuerdo, que éste tiene carácter evolutivo. Es sorprendente que la cláusula evolutiva, primordial para caracterizar al Acuerdo, se haya recogido en el Título VI (art. 23), que aparentemente tiene carácter residual<sup>35</sup>. En el Acuerdo con Chile la cláusula evolutiva se ha localizado en el Título VIII relativo a las Disposiciones Finales, concretamente en el artículo 40, siendo esta una colocación más

<sup>34</sup> Así viene establecido en el Acuerdo de Tercera Generación que la CE firmó con este país. «DOCE» L 313 de 1992, pp. 71 y ss., artículos 19 y 20.

<sup>35</sup> Así se ha hecho efectivamente en el resto de los Acuerdos de Cooperación. *Vid.* a este respecto: Acuerdo con los países centroamericanos y con los países miembros del Pacto de Cartagena *supra*, notas 19 y 18.

racional. Para cualquier modificación amparada en la cláusula recogida en el artículo 23 se requiere el *consentimiento mutuo*. La evolución, por tanto, no es en ningún caso automática. Este automatismo había sido solicitado por el Parlamento Europeo que había sugerido la posibilidad de introducir una fecha en la cláusula evolutiva, siguiendo la pauta marcada por los Acuerdos firmados con Rusia o Ucrania. Sin embargo, el texto final del Acuerdo no recoge ningún compromiso en este sentido.

### VIII. ESQUEMA INSTITUCIONAL

Si comparamos la estructura orgánica establecida por el Acuerdo Marco con la que se establece en los demás Acuerdos de Cooperación firmados con países o bloques de países latinoamericanos, se aprecia claramente que la del Acuerdo con el Mercosur es más compleja. La primera novedad consiste en la creación de un Consejo de cooperación. Se podría entender que la previsión del Diálogo Político explica esta innovación. En este sentido, la relación del Consejo de Cooperación con el diálogo político se reconoce expresamente en el artículo 3.2: «*Por lo que se refiere al diálogo ministerial previsto en la Declaración conjunta, éste se llevará a cabo en el seno del Consejo de Cooperación instituido por el artículo 25 del presente Acuerdo o en otros foros del mismo nivel que se decidirán por mutuo acuerdo*». En cualquier caso, el Consejo es una institución de rango ministerial que supervisa la marcha del Acuerdo. Se compone de miembros del Consejo y de la Comisión de la UE, del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común. En cuanto a su capacidad normativa, únicamente se le atribuye competencia para emitir recomendaciones.

La Comisión Mixta de cooperación (art. 27) se concibe como el órgano que asiste técnicamente al Consejo y puede recibir las competencias que éste le delegue. La Comisión Europea es la que representa los intereses de la Comunidad en esta institución. Por parte del Mercosur participa el Grupo Mercado Común.

Por último, la Subcomisión mixta comercial ejerce las funciones de la Comisión mixta pero en relación con los temas comerciales.

### IX. ARREGLO DE CONTROVERSIAS

En virtud del artículo 35.1, las Partes deben adoptar todas las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones en el marco del Acuerdo. Si cualquier parte considera que la otra ha incumplido el Acuerdo, puede adoptar *medidas apropiadas*. Pero antes de hacerlo, debe abrir un trámite de consultas en el seno de la Comisión Mixta. Para ello deberá suministrar a la Comisión toda la información relevante para examinar el caso y tratar de buscar una solución adecuada para las partes. Se echa en falta una previsión de la duración mínima de las consultas.

El artículo 35.3 ofrece una definición de *medidas apropiadas*, estableciendo que lo serán todas aquellas que se adopten de acuerdo con el Derecho Internacional. Por otro

lado, se establece una restricción en cuanto a la selección de la medida (art. 35.1), ya que la parte interesada deberá conceder prioridad a aquellas que menos perturben el funcionamiento del acuerdo. Una vez que se ha adoptado la medida, se debe comunicar inmediatamente a la Comisión Mixta y la otra parte puede pedir que se someta a consultas.

En relación con los procedimientos de este tipo previstos en los Acuerdos Europeos, los Acuerdos de cooperación y asociación o los Acuerdos Euromediterráneos, se aprecia una diferencia: En éstos las consultas se desarrollan en el seno del Consejo de asociación o Cooperación<sup>36</sup>. En el caso del Acuerdo con el Mercosur, las consultas se desenvuelven, en cambio, en el seno de la Comisión Mixta, lo cual rebaja el grado de compromiso y de eficacia. De todas formas, en el contexto latinoamericano, supone un avance ya que los demás acuerdos de cooperación firmados con países o bloques de América latina carecen de un mecanismo de reacción frente al incumplimiento. Aun así, en el futuro acuerdo de asociación se debería convertir al Consejo (ya de asociación) en el foro donde tengan lugar las consultas.

Por otra parte, no se recoge en el Acuerdo Marco un mecanismo para resolver las controversias en relación con su aplicación o interpretación, instrumento que no sólo se articulaba en los Acuerdos de asociación celebrados con los países del Este de Europa y los países terceros mediterráneos, sino también en Acuerdos de Cooperación tales como el celebrado con los Estados Árabes del Golfo<sup>37</sup>. Es decepcionante que no se haya recogido un procedimiento de resolución de controversias en el Acuerdo con el Mercosur. Esta omisión debería ser eliminada en el futuro acuerdo de asociación.

## X. CONCLUSIÓN

El Acuerdo analizado consiste esencialmente en la formalización de un compromiso inédito en las relaciones entre la UE y Latinoamérica. Cuando me enfrenté por primera vez al estudio de este Acuerdo, hace ya tres años, albergaba dudas profundas sobre la materialización de un compromiso vago e inspirado principalmente en los intereses comunitarios. Hoy mi escepticismo se ha mitigado a la vista de los innegables, aunque lentos, avances que se han registrado en las relaciones entre los dos bloques. Las partes parecen haber llegado a un consenso en torno al inicio de la negociación de un acuerdo de asociación para poner en marcha una liberalización comercial que estaría concluida en los albores del próximo siglo. De cualquier modo queda un largo y sinuoso trecho por andar, en el que las partes interesadas deberán encontrar un equilibrio entre sus respectivos intereses comerciales. Es precisamente en el flanco comercial donde la tarea de aproximación se presenta como más ardua. Pero la construcción de la asociación no debe limitarse a la

<sup>36</sup> *Vid.* por ejemplo, el Acuerdo europeo de asociación con Eslovenia («DOCE» L 51 de 1999, pp. 1 y ss.)

<sup>37</sup> «DOCE» L 54 de 1989, pp. 3 y ss.

negociación de la liberalización de los intercambios. Hay otros aspectos que el futuro Acuerdo entre los dos bloques debería contemplar si se quiere dotar de firmes apoyos a la asociación. Desde nuestro punto de vista, habría que tener en cuenta que la asociación debe estar dotada de un pilar social que contribuya al desarrollo de una política regional, elemento imprescindible para la consolidación del proceso de integración del Cono Sur. Éste es un aspecto de vital importancia. Por otro lado, en el futuro acuerdo de asociación deberían aliviarse todas las carencias que presenta el Acuerdo Marco, algunas de las cuales han sido denunciadas a lo largo de este trabajo. Así, por ejemplo, deberá establecerse un mecanismo de arreglo de controversias siguiendo cualquiera de los dos modelos empleados en los Acuerdos celebrados con los países de Europa del Este.