

Las relaciones inter-regionales en el orden global: El caso de las negociaciones Mercosur-Unión Europea

Lincoln Bizzozero*

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA DEL URUGUAY

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objetivo esbozar algunas reflexiones sobre la marcha de las negociaciones en tre el MERCOSUR y la Unión Europea con vistas a la concreción de un Acuerdo de Asociación Interregional y sobre las consecuencias que aparejaría en el sistema internacional. El tema resulta particularmente relevante por el hecho de que el Acuerdo de Asociación sería el primer acuerdo entre dos bloques regionales en el sistema internacional, que tendría consecuencias en los ámbitos político, económico y social en sus diferentes manifestaciones. En efecto, el acuerdo no solamente avanza hacia un Acuerdo de Libre Comercio, sino que también implica la puesta a punto de un Diálogo Político y un acuerdo de cooperación¹.

Además de ello, resultaría un primer esbozo de un orden global con un diseño regional-cosmopolita con vistas a responder a los cambios del modelo tecno-productivo². El cambio del modelo, producto de la revolución científico-tecnológica, que se ha vulgarizado como el concepto mítico de "globalización", conlleva una modificación del espacio y el tiempo con consecuencias en el funcionamiento de la economía internacional, la organización productiva, la escala de producción y los precios relativos³.

Desde la perspectiva europea, el tema resulta relevante por la evaluación de resultados en el orden societario interno de la capacidad de exportar el modelo de integración y de gobernabilidad regional, lo cual constituye un desafío a su proyección como actor de primer orden en el mundo⁴.

Por otra parte, la posible concreción del Acuerdo de Asociación derivaría en una lógica inter-regional en ámbitos multilaterales, antecedendo en posibles formas de funcionamiento y en la confección de una nueva arquitectura en el siglo XXI⁵.

Desde la perspectiva del MERCOSUR, las negociaciones tienen objetivos en el plano político, económico y comercial y los mismos se relacionan con la perspectiva estratégica de una gestión del sistema internacional, la necesidad de tener una asociación de privilegio con un bloque de países desarrollados y en lo inmediato en el plano comercial con el acceso a mercados en condiciones no discriminatorias y la modificación de las consecuencias que apareja la Política Agrícola Común.

Desde la perspectiva europea, que es el polo negociador que ejerce la capacidad de iniciativa, las políticas generales fueron acordadas y negociadas en el marco de la Agenda 2000, donde quedaron definidas las estrategias, prioridades y tiempos de las negociaciones con el exterior. Por otra parte las políticas específicas hacia América Latina fueron concretadas en el documento de la Comisión «Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)», donde se explicitó el modelo de cooperación hacia la región a través del apoyo a los procesos de integración y a lógicas descentralizadas con participación de ciudades, regiones, sectores y actores de la sociedad civil.

Este acercamiento parte conceptualmente de la consideración de que los regionalismos constituyen articulacio-

* Coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay. Presidente de la Comisión Sectorial del MERCOSUR de la Universidad de la República. Profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este trabajo se hizo en el marco del apoyo otorgado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República para la investigación sobre el tema de las Relaciones Externas del MERCOSUR.

¹ Véase la Comunicación del Comisario Marin a la Comisión Europea del 8 de marzo de 1999 y las correcciones aportadas referidas a la asociación con América Latina. Commission Européenne "Nouveau partenariat Union Européenne/Amérique Latine pour le XXI^e siècle" Communication de M. Marin, COM (1999)105/6, Bruselas, marzo de 1999.

² El planteo de un gobierno cosmopolita ha sido avanzada en los debates recientes por David Held. Véase al respecto HELD, D. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona, 1997.

³ El cambio de modelo y sus consecuencias en la organización de la sociedad sobre la base de los vínculos laborales fueron desarrollados en algunos trabajos anteriores. Véase, BIZZOZERO, L. "La mundialización de la cuestión laboral y el comercio. Respuestas de articulación de los nuevos regionalismos en América del Norte, Europa y el Cono Sur de América Latina". *Estudios Internacionales*, n.º 127-128, (septiembre-diciembre 1999).

⁴ SANTANDER, S., "La légitimation de l'Union Européenne par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale", *Études Internationales*, XXXII n.º 1, (2001).

⁵ Véase al respecto, MAGNETTE, P. - REMACLE, E., *Le nouveau modèle européen*, Bruselas, 2000; TELÒ, M., "L'Union Européenne dans le monde de l'après guerre froide" en TELÒ, M. - MAGNETTE, P. (dir) *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité* Bruselas, 1998.

nes entre el nivel estatal y el mundial que posibilitan la reestructuración, regionalización e internacionalización del Estado y en particular de algunas de sus competencias. Por otra parte, las instituciones regionales se relacionan e insertan cada vez más con las estructuras económicas internacionales, lo que deriva en la construcción de un diseño-mundo que tiene distintos niveles (estatal, regional, mundial) y ámbitos (geopolítico, geoeconómico, comercial, tecnológico, sectorial) en las organizaciones multilaterales⁶. Este es el aspecto fundamental que diferencia este momento histórico de lo que se registrara en los inicios del siglo XX, en que el crecimiento del comercio y de la inversión internacional conllevaron la expansión del capitalismo a la internacionalización de crecimiento del producto.

Esta aproximación permite ubicar a su vez el núcleo fundamental que se plantea en este trabajo en el sentido de que los contenidos que están siendo negociados para concretar la Asociación Inter-regional buscan concertar políticas comunes a nivel internacional en el ámbito político, en materia de paz y seguridad y de derechos humanos, así como también en el fortalecimiento y mayor regulación de las instancias multilaterales económicas y de comercio. Por otra parte, se bosquejan políticas concretas entre los dos bloques regionales a nivel del comercio, la cooperación y el diálogo político que implican una nueva modalidad de intercambio, sobre todo por la participación de los actores de la sociedad civil en distintos niveles. Estos distintos canales de comunicación y negociación muestran diferentes alcances en materia de acuerdos y posibilidades de cooperación: más dificultosa en los ámbitos multilaterales tanto en la definición de intereses estratégicos como en materia de instrumentos comerciales y con mayor potencial en la cooperación inter-regional a través de la conformación de redes en distintos niveles y sectores, que involucra a diferentes actores de la sociedad civil⁷.

El trabajo está ordenado de la siguiente manera: se comenzará esbozando los antecedentes institucionales de la aproximación Unión Europea-MERCOSUR, para ubicar sus aspectos distintivos, en tanto modelo específico de otros posibles acuerdos Norte-Sur, el formato de las negociaciones y los principales problemas planteados. En segundo lugar se ubicarán los temas tratados en los distintos ámbitos y niveles y la posibilidad de concertar políticas en los mismos. Finalmente se expondrán los actuales términos de la cooperación entre los dos bloques y las perspectivas que sugieren a partir de la inclusión de la sociedad civil en las propuestas negociadas en tanto modelo específico y diferenciado de regionalismos que plantean ir más allá del comercio. Esta presentación posibilita visualizar las perspectivas de esta aproximación entre dos regiones en el marco de

los límites que plantea la política de Estados Unidos y los que surgen de la misma construcción de la gobernabilidad regional-cosmopolita.

2. ANTECEDENTES Y FORMATO NEGOCIADOR DEL ACUERDO MARCO INTER-REGIONAL UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR

Los antecedentes del Acuerdo Marco Inter-regional resultan significativos, en la medida que permiten señalar la especificidad de América Latina para la Europa comunitaria, la compleja articulación de acuerdos diferenciados con las sub-regiones latinoamericanas y finalmente la prioridad que es otorgada al MERCOSUR como subregión que permitirá el desarrollo del conjunto. En esas tres líneas, pueden identificarse tres orientaciones relevantes en la evolución de la Europa comunitaria hacia América Latina: la etapa que comienza con las negociaciones para incorporar a España y Portugal; la orientación definida a partir de la II Comisión Delors en 1989 donde se concreta una política diferenciada hacia América Latina y finalmente la que se inicia con el apoyo concreto al MERCOSUR a través de la firma del acuerdo de cooperación inter-institucional en 1992 y que posteriormente derivaría en la firma del Acuerdo Marco Interregional. La primera orientación resulta importante por el hecho de que establece el interés más definido de Europa hacia América Latina, aunque al mismo tiempo especifica la dificultad de anclar el continente en las propuestas externas definidas por la Comunidad (no constituía una propuesta Norte-Sur, aunque tampoco podía definirse en tanto asociación cooperativa). Desde el inicio, a los efectos de las relaciones preferenciales de España y Portugal con «países y territorios de ultramar» se diferenció América Latina de otras regiones, planteándose de esta forma el debate sobre la orientación y contenido de la relación con ese continente⁸.

Los tres pasos inmediatos de ese interés diferenciado hacia América Latina fueron: la participación de España y Portugal en el establecimiento del diálogo comunitario con los países de América Central, antes de su ingreso a la Comunidad Europea; la mención del interés de España por América Latina en la declaración unilateral anexa al tratado de adhesión; y el encargo a la Comisión por parte de los responsables políticos de la Comunidad, de un estudio destinado a identificar líneas específicas de actuación para dinamizar las relaciones con América Latina⁹.

Una vez que la Comunidad Europea definió el interés hacia América Latina se hizo necesario sentar las bases que posibilitasen el diálogo entre la instancia europea y los organismos regionales latinoamericanos. Esa instancia se concretó con la segunda Comisión Delors en 1989, durante

⁶ HIGGOTT, R. "Mondialisation et gouvernance: l'émergence du niveau régional", *Politique Etrangère*, n° 2, (1997).

⁷ Este marco conceptual y metodológico fue utilizado en algunos trabajos anteriores. Véase en ese sentido, BIZZOZERO, L., "Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea. Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización" en GÓMEZ, J. M. (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas* Buenos Aires, 2004.

⁸ ARENAL, C. «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea» *Revista de Instituciones Europeas*, vol. XVII, núm. 2, (1990).

⁹ Cf. VINAS, A., «La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio», *Información Comercial Española*, n° 690, (1991).

la cual se procesaron una serie de cambios en el plano institucional, que trajeron consecuencias en los vínculos bilaterales, en la cooperación y en la «presencia» comunitaria en América Latina.

Entre los resultados más visibles que le imprimió la orientación europea a las relaciones con América Latina se ubica el inicio de un diálogo político entre la Comunidad Europea y el Grupo de Río y un viraje en la cooperación comunitaria hacia el continente. Ese cambio se verificó en el documento de la Comisión sobre orientación estratégica en la política de cooperación hacia América Latina y Asia; en proyectos comunitarios para América Central y países andinos; y en acuerdos de segunda y tercera generación con países latinoamericanos.

El Grupo de Río se constituyó en el interlocutor que posibilitó la contraparte latinoamericana al diálogo regional. En 1989, en una reunión en Granada, de ministros comunitarios y del Grupo de Río, donde asistió el presidente de la Comisión, Jacques Delors, se llegó a la convicción de que era posible y necesario mantener una esfera de diálogo diferenciada. Ello se concretó en la conferencia de Roma, donde participaron los ministros comunitarios, el comisario Matutes, los ministros del Grupo de Río, observadores de organismos internacionales y un representante del Parlamento europeo. Es en esa conferencia de Roma, celebrada el 20 de diciembre de 1990, que la «Declaración de Roma», institucionaliza el diálogo político Comunidad-Grupo de Río.

La tercera orientación significativa desde la Europa comunitaria consistió en definir una aproximación específica con el MERCOSUR. Para ello, el tejido político-institucional que se gestó en los inicios de los noventa entre la Europa comunitaria y los países del MERCOSUR, fue la manifestación externa de una adaptación por parte de ambas subregiones. Desde el punto de vista europeo, la modificación de la orientación y contenidos de la cooperación al desarrollo, permitió identificar a América Latina con mayor precisión en el presupuesto comunitario.

Esta orientación general para todo el continente, convergió con un compromiso específico de apoyar el proceso de integración subregional del MERCOSUR, debido sobre todo a la convergencia en los objetivos y en el modelo de construcción cultural del proceso. Además, el hecho de que el MERCOSUR concentrara un porcentaje significativo del producto y del comercio exterior del continente, propulsó la idea de otorgarle prioridad a esa subregión, en tanto motor de América Latina, con el objetivo último de un tener como interlocutor un continente desarrollado y autónomo en el mundo.

Los fundamentos del apoyo europeo al MERCOSUR se especificaron en las posibilidades concretas de cooperación en la ingeniería de la integración (transferencia de know-how y experiencia comunitaria general), y en la factibilidad de garantizar una zona estable para las inversiones y comercio. Esta aproximación específica hacia el MERCOSUR se concretó en un acuerdo de cooperación inter-institucional en el año 1992, por el cual la Comisión de la Comunidad Europea definió determinadas áreas para apoyar al proceso (institucional y logístico a la Secretaría Administrativa; en aduanas, normativa técnica y agrícola).

Las relaciones Unión Europea- MERCOSUR completaron una etapa en la aproximación entre ambos bloques con la firma del Acuerdo Marco Inter-regional (AMI) el 15 de diciembre de 1995. El Acuerdo tuvo como antecedente una propuesta del Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, quien planteó la posibilidad de conformar una zona de libre comercio entre ambas subregiones, en una reunión de Cancilleres del MERCOSUR y la Unión Europea, que se desarrolló en San Pablo en abril de 1994. La propuesta de Manuel Marín fue retomada por los Cancilleres de ambas regiones y derivó en un diálogo institucional entre los dos bloques que se explicitó en las declaraciones de las Cumbres de las dos regiones.

La Comisión de las Comunidades Europeas, en un documento donde analizó la política a llevar a cabo hacia el MERCOSUR, planteó tres posibilidades: celebración de un acuerdo de cooperación comercial; celebración de un acuerdo marco inter-regional de cooperación comercial y económica; y creación inmediata de una asociación inter-regional. Aun cuando la Comisión definió el mismo objetivo final para las tres opciones, descartó dos de ellas por diferentes motivos -un énfasis muy marcado en el plano comercial relegando a un segundo plano el diálogo político y la cooperación para la opción comercial; y una concepción demasiado voluntaria sin considerar los tiempos del proceso MERCOSUR para la opción de definir enseguida una asociación inter-regional- y recomendó la concreción de un acuerdo marco inter-regional de cooperación comercial y económica.

La celebración del Acuerdo Marco Inter-regional de cooperación comercial y económica contempló tres niveles de relación: preparación de la liberalización de los intercambios, apoyo a la integración en diferentes sectores y cooperación en proyectos «regionales». De esta manera, para la Comisión de las Comunidades Europeas, la cooperación con el proceso de integración y el diálogo político se consideran partes ineludibles del componente de la asociación inter-regional. La decisión final del Consejo de la Unión Europea de otorgar el mandato a la Comisión para iniciar negociaciones con el MERCOSUR y Chile por separado, una semana antes de la Cumbre con América Latina y el Caribe en junio de 1999, visualiza las dificultades en la toma de decisión por parte de Europa, pero también la importancia del paso definido de acuerdo a las definiciones y contenidos del Acuerdo Marco Interregional, que constituye el instrumento de base.

Las transacciones con vistas al objetivo de la Asociación Interregional comenzaron en noviembre de 1999, planteándose julio del 2001 para el inicio de las negociaciones arancelarias y no definiéndose fechas para la conclusión de las mismas. En la reunión del Consejo de Cooperación MERCOSUR-Unión Europea que se realizó en noviembre de 1999 en Bruselas, se definió la estructura con un Comité de Negociaciones Birregionales, con responsabilidad en temas comerciales y en la coordinación general del proceso, un Subcomité de Cooperación, Grupos Técnicos y Secretarías de Coordinación para ambos bloques. Por otra parte, se definió la metodología de negociación y una agenda con etapas. En materia de negociaciones comerciales se crearon tres Grupos Técnicos, como ya se había planteado en la

anterior etapa para la confección de la «fotografía»: comercio de bienes con tres subgrupos; comercio de servicios, movimiento de capitales, inversiones y propiedad intelectual; y defensa de la competencia y solución de controversias.

De los tres planos negociados —el de la constitución de la zona de libre comercio, el Diálogo Político y el de la cooperación— existen diferencias de posición importantes entre ambos bloques, que se expresan coyunturalmente en los asuntos vinculados a las negociaciones comerciales¹⁰. La estrategia desarrollada por ambas partes se ha cimentado en visiones diferentes y contrapuestas. El MERCOSUR pretende mejorar el acceso —en particular para sus productos agrícolas— al mercado europeo, lo cual enfatiza el abordaje sistémico y lleva a que ponga condiciones a la continuidad de las negociaciones sobre la base de una apertura que percibe como asimétrica. La UE quiere estar segura de contar con normas definidas en materia comercial, que abarquen los temas arancelarios y además las cuestiones atinentes al comercio de servicios, las inversiones, la facilitación de negocios y las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y los temas relativos al desarrollo sustentable. Entienden necesario además contar con reglas claras en lo que refiere a la libertad de circulación al interior del MERCOSUR, una normativa armonizada en materia aduanera y un sistema confiable de solución de controversias entre ambas partes. Para ello, postulaban una negociación en «dos tiempos», que debería iniciarse con la cuestión normativa, para luego continuar con una negociación en materia de acceso al mercado, desde una oferta arancelaria mejorada por parte del MERCOSUR.

3. AGENDA DE TEMAS Y POSICIONES DE LOS BLOQUES EN LAS INSTANCIAS MULTILATERALES

Las agendas definidas por ambos bloques hasta el año 2000, otorgan una guía de camino en cuanto a las políticas a seguir, incluyendo la política exterior en el caso de la Comunidad Europea y las relaciones externas en el caso del MERCOSUR. La definición de las prioridades espaciales y temporales y las perspectivas de ampliación y de negociación *plantean de esa manera la importancia que tiene la contraparte para concretar una asociación y también las dificultades y desafíos que se pueden presentar.* En ese sentido, se verifica una diferencia en la importancia que cada bloque otorga al otro en la definición de la agenda y en el desarrollo de sus respectivas políticas en materia de relaciones externas: las perspectivas de ampliación de la Unión Europea y los frentes de negociación en el espacio atlántico ubican al bloque latinoamericano en una ponderación menor de la ubicación que tiene el bloque europeo en la consideración de los países del MERCOSUR. Hay que considerar sin embargo, que la Cumbre de América del Sur que se realizó en Brasilia, planteó pautas y orientaciones para la integración sudamericana que enfatizan la importancia de la integración

física y reabren el debate sobre prioridades y necesidades en materia de los espacios territoriales.

Además de la orientación y prioridades que surgen de las respectivas agendas, ambos bloques tienen una posición diferente en la estructura del sistema internacional y distinto peso en el comercio internacional. Estas dos referencias plantean dos niveles específicos de vinculación: el que hace a la concepción estratégica vinculado a las condiciones del orden internacional y el que se remite a las bases e instrumentos del sistema de comercio internacional. En ambos niveles de vinculación se constata una evolución en los últimos años, a partir del inicio de las negociaciones para concretar una Asociación Interregional: más definida en los temas vinculados con los principios y condiciones de funcionamiento del sistema internacional y más dificultosa por la sombra que arrojan la Política Agrícola Común y el incremento de lógicas de intercambio norte-sur en temas vinculados al sistema de comercio internacional.

Las divergencias que se manifestaron durante años anteriores en el nivel estratégico entre ambos bloques regionales referidas a los principios de funcionamiento del sistema internacional, han llevado a una especial consideración de la evolución del Diálogo Político entre la Unión Europea y el MERCOSUR. En ese sentido un ejemplo de estas diferencias se planteó con las posiciones frente al conflicto en los Balcanes.

Desde la perspectiva europea la justificación de la acción colectiva se ubicó en la defensa de los derechos humanos, como lo patentó la Declaración del Consejo Europeo sobre Kosovo al otorgar prioridad en el acuerdo político a la necesidad de encontrar una solución pacífica al conflicto. Desde el punto de vista europeo, la intervención se justificó porque se infringieron disposiciones de las Naciones Unidas, en particular la resolución 1199 del Consejo de Seguridad y para evitar una catástrofe humanitaria. Desde la perspectiva de América Latina, el énfasis se situó en salvaguardar los principios de integridad territorial de los Estados, el respeto de los derechos humanos y en la defensa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el único órgano internacional legitimado para mantener la paz y seguridad internacionales. En ese sentido, se expresó el Grupo de Río, en un comunicado que elaboró con motivo de la reunión que realizara en México el 25 de marzo de 1999. El comunicado señaló la preocupación por el inicio de los ataques aéreos en contra de objetivos militares serbios por parte de la OTAN y enfatizó su discrepancia con el uso de la fuerza sin observar la Carta de Naciones Unidas en sus artículos 53 y 54 (no utilización de medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad).

La ampliación del contenido del Plan de Acción de Cooperación Política, que se trazó en la Quinta Reunión del Comité de Negociaciones Birregionales, ubica las siguientes áreas para canalizar los temas comunes: a) paz y estabilidad, prevención de conflictos, fortalecimiento de la con-

¹⁰ Las diferencias comerciales en las negociaciones entre ambos bloques y la cronología de la negociación son expuestos con amplitud en BIZZOZERO, L. – VAILLANT M., "Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea: Una larga y lenta negociación", *Información Comercial Española*, N° 806, (abril 2003), pp. 109-135.

fianza y la seguridad; fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas para el gestoriar crisis; b) Promoción y protección de los Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho; c) Desarrollo sostenible que tome en consideración las dimensiones económicas, sociales y medioambientales;

d) Combate al tráfico de drogas, lavado de dinero y delitos afines, comercio ilegal de armas, crimen organizado y terrorismo; e) Fortalecimiento de la cooperación multilateral, especialmente en los foros de las Naciones Unidas; f) Otros temas acordados por las Partes.

Para desarrollar la cooperación política en estas áreas, cuyos instrumentos y operatividad no resultan todavía claros, la Unión Europea parte de determinados principios -multilateralismo, ausencia de voluntad hegemónica y rechazo de todo tipo de exclusión¹¹, que plantean un eje diagonal y prioritario de articulación en relación a otras regiones del planeta. De todas formas, la concreción de la Asociación Interregional con una estructura definida y esos contenidos temáticos en el ámbito político resulta un paso importante en el que habría de detectar el significado concreto y las consecuencias en términos de las relaciones entre los bloques, pero también en lo que concierne la gestión de los temas internacionales en su impacto en los bloques regionales y sobre todo la perspectiva de cooperar en los diferentes ámbitos multilaterales de contenido político y social para plantear nuevas bases en la gobernabilidad mundial. Si bien esta opción está apoyada por las instancias europeas y una parte importante de los gobiernos europeos, los intereses estratégicos vinculados al área atlántica y en particular a los Estados Unidos y a determinados sectores económicos limitan esta opción estratégica en términos de una arquitectura para un orden regional-cosmopolita.

En la propuesta del Diálogo Político quedaron consensuados los contenidos de dos artículos que son significativos en cuanto a la continuidad del diálogo al nivel de representantes políticos y a la participación de la sociedad civil. En lo que concierne al primer punto, el referido a la continuidad del diálogo político, los representantes europeos aceptaron la propuesta del MERCOSUR de establecer una periodicidad en las reuniones del Consejo de Asociación, que no excederán el período de dos años. Este artículo, que sería el primero del Marco Institucional de la futura Asociación Interregional, no resulta un tema menor, ya que plantea la regularidad de las reuniones en una periodicidad no superior a los dos años. La resistencia europea a acordar esta periodicidad tiene que ver con la cantidad de días-año que están comprometidos en reuniones de los distintos círculos de prioridades (Consejo de la Unión, Consejo Ministerial,

Comisión, Parlamento, en el marco de la ampliación, del espacio transatlántico, euro-árabe, euro-asiático, euro-latinoamericano, entre otros sin contar las relaciones bilaterales).¹² Este punto por lo tanto salda una dificultad al incluir al MERCOSUR en los círculos de prioridades de manera periódica y regular cada dos años.

En lo que concierne la relación de la Asociación Interregional con la sociedad civil, la fórmula de consenso adoptada plantea promover reuniones periódicas, conjuntas o separadas con representantes de la sociedad civil de las dos regiones, incluyendo en particular, a la comunidad académica y a los interlocutores sociales y económicos, con el objetivo de mantenerlos informados de la marcha y desarrollo de la Asociación y además para recibir sugerencias para su mejoramiento. Al enfatizar la posibilidad de promover las reuniones conjunta o separadamente, dentro del marco de los respectivos mecanismos de cada bloque, se resguarda la autonomía de la articulación específica a nivel regional entre las instancias institucionales y la sociedad civil.

En lo que concierne las bases de funcionamiento del sistema de comercio internacional resultan más relevantes las lógicas conflictivas basadas en las diferencias estructurales norte/sur, que inciden en diferentes niveles de la negociación. Además de ello, la Política Agrícola Común continúa siendo un tema difícil de abordar por las diferencias existentes en los puntos de partida adoptados sobre el sentido de la misma y su vinculación con las negociaciones. Los datos específicos muestran un incremento del déficit comercial de los países del MERCOSUR con los países europeos, un aumento del porcentaje de exportaciones europeas a los países del MERCOSUR como consecuencia de las aperturas y definiciones arancelarias y un agravamiento de diferencias en los términos del intercambio. Los datos a este respecto son elocuentes en todos los rubros señalados: el déficit comercial alcanzó para el conjunto de América Latina los 16.000 millones de dólares en 1998, del cual el 53,2% fue con la Unión Europea y solamente un 16,9% con los Estados Unidos; las importaciones de Argentina desde los países de la UE crecieron un 440% y las de Brasil un 238% entre 1990 y 1998, mientras las importaciones comunitarias desde el MERCOSUR crecieron solamente un 15%; finalmente en cuanto a la estructura de los intercambios, el 60% de las exportaciones a la Unión Europea estuvieron representadas por alimentos y productos básicos, mientras el 74% de las ventas europeas fueron bienes manufacturados y maquinaria de alto valor añadido¹³.

La Política Agrícola Común con sus secuelas en los intercambios bilaterales, el incremento del déficit en la balanza comercial y la estructura de intercambios Norte-

¹¹ Estos principios están contenidos en la comunicación del Comisario Marin (1999) a la Comisión Europea, *Nouveau Partenariat Union Européenne / Amérique Latine pour le XXIème siècle* COM (1999) 105/6, O.J. 1424, Secretariado General, 1424 reunión de la Comisión Europea, 9 de marzo.

¹² Uno de los argumentos utilizados para limitar las expectativas a una inclusión del MERCOSUR como prioridad efectiva en la agenda del Consejo de la Unión era justamente la carga de reuniones existentes en la agenda, por lo que resultaba difícil plantear nuevos círculos de prioridades. Este aspecto merece una atención particular, que solamente se señala en esta nota, ya que es indudable que los nuevos compromisos y exigencias en diferentes ámbitos y regiones plantean el desafío de una nueva percepción mundial del devenir humano, al menos en estas instancias en que están refrendando decisiones políticas que atañen a sociedades y proporciones importantes de población.

¹³ CEPAL, *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la UE*, Santiago de Chile, 2000. Véase también IRELA, *La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional*, Documento de Base preparado para la IX Reunión Ministerial UE-Grupo de Río, Madrid, 2000.

Sur oscurece otros temas de la agenda birregional y del sistema de comercio internacional en que los intereses pueden llevar a una concertación de políticas. En ese sentido, pueden señalarse algunos intereses convergentes que favorecerían una aproximación entre ambas regiones en los temas del comercio internacional: el fortalecimiento de las instancias multilaterales y de la OMC; el mantenimiento de las lógicas y tiempos regionales siempre que no contraríen la normativa internacional, contrariamente a los intentos bilaterales o hegemónicos planteados por la política comercial de los Estados Unidos; el apoyo a las pequeñas y medianas empresas que representan el mayor porcentaje en la estructura empresarial de los países europeos y del MERCOSUR y defender las mismas de la competencia de las grandes compañías; el apoyo a los procesos de integración regional.

Este conjunto de intereses compartidos que convergen esencialmente en la intersección del ámbito regional y multilateral no son suficientes para promover una interacción positiva frente a los otros temas que plantean lógicas conflictivas. En ese sentido, los principales temas de la agenda internacional -servicios, cláusula laboral, certificación medioambiental- ingresan en la lógica Norte-Sur y resulta difícil encontrar puntos de convergencia¹⁴, aun cuando recientemente se han producido algunos acercamientos, como en lo que concierne el apoyo europeo a la utilización de patentes en Brasil.

Como estas diferencias estructurales se encuentran implícitas en las negociaciones birregionales se podría esperar, como ha estado aconteciendo, una dificultad en avanzar en las negociaciones. Sin embargo, las perspectivas del ALCA, el incremento del comercio de Estados Unidos con la región, el aprendizaje que significó el desvío de comercio de México una vez que ingresó al Tratado de Libre Comercio de las Américas y las efectivas pérdidas que podrían derivarse en el sector automotriz, bienes de capital y servicios, además del impacto en las posibilidades de inversión de las empresas europeas, provocan una necesaria adaptación y flexibilización de las posiciones europeas.

4. LAS LÍNEAS DE COOPERACIÓN COMO ARTICULADORAS DE ESPACIOS Y ACTORES SOCIALES

Las políticas externas europeas que se fueron definiendo en la década de los noventa obedecieron a los cambios en el sistema internacional. Ello es así no solamente con la ampliación a los países de Europa Central y Oriental, sino también con otras regiones donde se va posicionando como modelo específico regional con una propuesta definida en el eje de articulación *sui-generis* entre el nivel institucional-regional y el estatal y por otra parte en la participación de la sociedad civil. La cooperación ha sido al respecto una fórmula para exportar el modelo al menos en tres ámbitos: el

que concierne la cooperación institucional y el fortalecimiento de la integración por una parte, el que se refiere a los distintos ámbitos de cooperación económica sectorial que parten de la reciprocidad de intereses y finalmente a través de programas que derivan en la conformación de redes inter-regionales.

Es en la década de los noventa que por primera vez se comienza a aplicar una política específica de cooperación hacia América Latina, a partir de una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento.¹⁵ En esa comunicación la Comisión planteó el interés estratégico de América Latina y definió criterios y lineamientos de acción, pero además una política selectiva orientada a salvaguardar la heterogeneidad política y económica de los países. Por otra parte, el Parlamento Europeo respondió a la Comunicación de la Comisión con el «Informe Bertens» que propuso un Programa de Acción Global para América Latina en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, lo cual lleva incluir a todos los Estados de la Unión Europea.

De acuerdo al documento base y a las definiciones que otorgaron en materia de política de desarrollo los Tratados posteriores las nuevas directrices identificaron tres ejes prioritarios de la cooperación en América Latina: el apoyo institucional y la consolidación de los procesos democráticos, la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el apoyo a las reformas económicas y la competitividad internacional. En cada una de estas áreas la cooperación se ha focalizado en tres temas: el apoyo a la integración regional, la educación y la formación, la gestión de la interdependencia Norte-Sur. Las orientaciones señaladas han sido instrumentadas a través de acciones de cooperación que han reflejado la extensión y selectividad de las mismas (enfoces que garantizan la especificidad por los distintos niveles de desarrollo); por otra parte la articulación descentralizada de diferentes espacios y actores que garantiza una participación específica y activa de múltiples sectores de la sociedad civil en la cooperación con una participación específica y finalmente la articulación entre los niveles nacional-regional y mundial en la aproximación al sector y en la participación y gestión financiera.

Estas orientaciones en materia de cooperación que fueron decididas hacia fines de la década de los noventa explican el entrecruzamiento de acciones de cooperación entre la aprobación del Acuerdo Marco Interregional en noviembre de 1995 y los años posteriores donde se despliega una acción global con acciones diversificadas y descentralizadas que ha implicado una participación creciente de la sociedad civil. En ese sentido, la cooperación se ha diversificado y extendido horizontalmente con articulaciones diversas euro-latinoamericanas entre ciudades (Programa URB-AL), universidades e institutos universitarios (Programa ALFA y más recientemente aunque con otras características el Alban), entre pequeños y medianos empresa-

¹⁴ GRATIUS, S., «Las relaciones comerciales entre la Unión Europea y MERCOSUR en el actual contexto internacional» en Seminario-Taller *Negociaciones comerciales internacionales SELA-ALADI*, Montevideo, 2000.

¹⁵ Se trata del documento elaborado por la Comisión «Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)».

rios (Programa AL-Invest) y entre diferentes sectores como el energético (Programa ALURE).

El entrecruzamiento de la cooperación al proceso de integración del MERCOSUR que podría potenciarse a través de la concreción de la Asociación Interregional, con los programas horizontales que han comenzado a implementarse hacia el fin del milenio genera la necesidad de contemplar el conjunto de los programas de cooperación desde el punto de vista europeo, pero también lleva a la necesaria inclusión de sectores, regiones, ciudades y actores de la sociedad civil en las dinámicas de los bloques y en la definición de sus valores e identidades culturales.

La exportación del modelo regional europeo implica de por sí la transferencia no solamente del *know how* institucional y de reglas de políticas públicas y económicas, sino también de la articulación Estado - sociedad civil en su representación plural¹⁶. Un ejemplo de la repercusión de estos Programas en las lógicas de funcionamiento del MERCOSUR ha sido el Programa URB-AL. El Programa URB-AL es un programa de cooperación descentralizado de la Comisión Europea, que tiene como objetivo contribuir al desarrollo de relaciones directas y duraderas entre las ciudades y otros actores de ambos bloques regionales. Lo que se busca a través de estas redes es fomentar el intercambio de temas comunes, la transferencia de prácticas y experiencias positivas, así también como gestar niveles de cooperación regional e interregional desde una perspectiva ciudadana que propenda a mayores niveles de participación y de gestión del ciudadano en las lógicas urbanas¹⁷.

Además de los objetivos y propuestas, resulta relevante la extensión de la participación de las ciudades. URB-AL que partió en su primera convocatoria en 1999 con ocho redes temáticas en temas como protección del medio ambiente, el desarrollo económico local, el control de la movilidad urbana, el patrimonio histórico, las políticas locales de lucha contra la droga, generó un movimiento de ciudades y actores superior al efectivamente registrado en las evaluaciones. Una de las redes "Políticas sociales urbanas", coordinada por la Intendencia Municipal de Montevideo contó con ciento cincuenta ciudades miembros, de las cuales ciento

tres eran latinoamericanas y cuarenta y siete europeas) y veintitrés socios externos, cuyos resultados se plasmaron en diferentes seminarios, intercambios y documentos sobre las políticas sociales urbanas en tanto experiencias comparadas, que posibilitan una nueva perspectiva sobre temas de la agenda común.

En ese sentido, varios de esos temas se encuentran incluidos en la agenda birregional conjunta -efectos de la globalización, reestructuración del Estado, políticas sociales, desarrollo local y regional por poner algunos ejemplos-, lo cual lleva a reflexiones, elaboraciones y propuestas desde lo local hacia los distintos niveles planteados por una parte -estatal, regional, internacional-, pero también en las distintas articulaciones gestadas por los propios programas -redes de ciudades¹⁸.

La participación de actores de la sociedad civil y de otras instancias de organización de las sociedades además de las propiamente estatales, en tanto modelo diferenciado de proceso de integración, que incluye la dimensión ciudadana y va más allá del comercio, constituye un desafío, como lo sugiere la experiencia de la red de Mercociudades en el MERCOSUR. La red que se inició con anterioridad al Programa URB-AL tuvo un impulso en las experiencias compartidas de participación de las regiones en la institucionalidad europea y planteó la inclusión en la estructura institucional, reivindicación que finalmente llevó a su consideración en el diseño organizativo.

Estas vinculaciones diversas en materia de cooperación interregional, de gestación de espacios comunes entre ciudades-regiones, actores de la sociedad civil y de construcción de códigos y culturas comunes para estructurar una nueva modalidad de gestión del orden global a partir de una perspectiva regional-cosmopolita, están condicionadas todavía por lógicas y prioridades territorial-locales que en general son mediadas por el Estado o también por el bloque que llevan a confrontar visiones inmediatas y se trasuntan en un camino y perspectivas estratégicas. Es en la resolución de estos temas y en el avance de las ideas sobre estos puntos que debemos continuar trabajando en los distintos niveles para visualizar las modalidades en que se irá conformando la comunidad humana en el siglo XXI.

¹⁶ Las dificultades de articular en términos democráticos la interacción Estado-instituciones comunitarias-sociedad civil está planteada en términos de la regionalización de los poderes y competencias del Estado por MAGNETTE, P., *L'Europe, l'État et la démocratie*, Bruselas, 2000.

¹⁷ La vinculación globalización-localización puede leerse en BODEMER, K., "Lagunas en el debate de la globalización" en Programa URBAL- Red n.º 5 "Políticas sociales urbanas" *La red n.º 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido*, URBAL-Intendencia Municipal de Montevideo, 2000.

¹⁸ La relación local-regional con el tema del desarrollo y el ordenamiento territorial ha sido desarrollado en el Programa de investigación "Territorialités et intégrations au cœur du Mercosur: la Cuenca del Plata ou l'émergence d'un espace régional trans-frontalier" por parte de la Maison des Sciences Humaines et Sociales de Toulouse y de un seminario que reunió investigadores del Mercosur y de la Universidad de Toulouse. Véase GUIBERT, M. (coord.), "Territoires et sociétés du Mercosur: jeux et enjeux de l'intégration", *L'Ordinaire Latino - Américain*, n.º 196, (abril-junio 2004).