

---

## *El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica<sup>1</sup>*

◀ Lincoln Bizzozero\*

### **Introducción**

**L**a primera reunión del Consejo de Cooperación Unión Europea-Mercosur que dio comienzo a las negociaciones entre ambos bloques sobre el futuro Acuerdo de Asociación Interregional, realizada en Bruselas el 24 de noviembre de 1999, inició una nueva etapa en la aproximación “diagonal” de los dos procesos y actualizó algunos interrogantes de relevancia sobre los contenidos posibles de este espacio interregional en gestación. Este trabajo tiene como objetivo plantear las posibilidades y perspectivas que podrían derivarse de una asociación entre ambos bloques, así como los contenidos posibles que podría tener ese espacio interregional.

Los interrogantes que puedan plantearse son relevantes desde el momento en que las negociaciones iniciadas tratan sobre la primera asociación interregional en el sistema internacional, lo cual configuraría una dimensión diferente de articulaciones en términos de políticas regionales, culturales y educativas; nuevos desafíos de gobierno regional y legitimación ciudadana, de geo-gestión, de estructuras geo-comunitarias, de modalidades de desarrollo sustentable, de definición y contenidos de los canales de comunicación y cooperación y además de orientación del rol a cumplir en el sistema internacional. Por otra parte, la posibilidad de que pueda configurarse un espacio diferenciado interregional pautaría las posibilidades de articulación de espacios regionales diversos y diferenciados en la nueva configuración del sistema internacional.

---

\* Coordinador del Programa Política Internacional y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; seleccionado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República para la Dedicación Total; Investigador Nacional (CONICYT- Ministerio de Educación y Cultura).

Desde el punto de vista de la Unión Europea, la asociación con el Mercosur posibilitaría aproximarse a la región de mayor desarrollo de América del Sur, que por otra parte es la que cuenta con superior presencia europea en flujos comerciales, culturales, y educativos; definiría un canal diferenciado de cooperación entre actores de la sociedad civil de ambos bloques en esta *societarización* del sistema internacional<sup>2</sup>; y permitiría contar con un socio responsable capaz de colaborar en la gestión de la mundialización y en la administración de estructuras globales de gobierno. Desde la perspectiva del Mercosur la asociación con la Unión Europea permitiría desbloquear el tema agrícola que cuenta en la agenda negativa entre ambas regiones, asentaría al bloque frente a las diferentes instancias internacionales, y posibilitaría otorgar mayor flexibilidad y diversidad al espacio atlántico occidental.

Las posibilidades de una asociación estratégica para ambos bloques se plantean en un nuevo contexto signado por el papel que las regiones puedan desarrollar en la mundialización. En la lógica de relación de ambos bloques, la firma del Acuerdo Marco Interregional en 1995, y la decisión de otorgar continuidad a las negociaciones en la reciente Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe que se desarrolló en Río de Janeiro, pautan los instrumentos y el camino recorrido.

Los interrogantes planteados frente a esta negociación para concretar un espacio interregional se refieren tanto a los condicionantes que dificultan las negociaciones, como a los posibles contenidos de ese espacio. Uno de los interrogantes que surge cuando se plasman las ventajas que ambos bloques tendrían en una asociación estratégica tiene relación con los impedimentos para llevarlo a cabo. Otro interrogante atañe a la especificidad que un espacio “diagonal” podría tener frente al “multilateral” y al “continental”, tanto desde el nivel comercial como desde el político-regional estratégico. En estos dos interrogantes es posible agrupar las diferentes opciones, perspectivas y temas que pueden derivarse de acuerdo a las respuestas tentativas. Los condicionantes que se plantean para el primer interrogante se remiten a la posición de ambos bloques en el sistema internacional, las prioridades temáticas, y la insuficiente consolidación de las asociaciones diversas entre actores de la sociedad civil de ambas regiones. Por otra parte, estos condicionantes inciden en el camino y los contenidos que se definan para el espacio interregional, acotando las posibilidades de un espacio diferenciado en términos de modelos de desarrollo.

Las hipótesis que se manejan se remiten a dos planos diferentes pero ligados con el eje del “regionalismo abierto” en las negociaciones multilaterales. Desde el plano temporal y temático (que hace a los tiempos y contenido temático de las negociaciones), se plantea que los términos de las relaciones entre las dos asociaciones regionales no se alejarán de los parámetros y tiempos planteados en las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio y en materia de integración continental. Desde el plano funcional (referido a la marcha y

evolución de los acuerdos), la resolución insuficiente de los otros escenarios, o bien el desarrollo en los niveles y contenidos del espacio interregional, pueden derivar en definiciones específicas y una profundización de las relaciones entre ambas asociaciones, sobre todo por el hecho de que se han instrumentado otras instancias de cooperación regional con participación de diferentes actores de la sociedad civil que desbordan el ámbito intergubernamental. Esta posibilidad potencial señalaría la definición de un espacio específico con contenidos que otorgarían tanto los negociadores como los actores de la sociedad civil.

El trabajo está ordenado de la siguiente manera: se comenzará planteando los antecedentes del Acuerdo Marco Interregional, desde la perspectiva tanto europea como mercosuriana, a los efectos de enfatizar el supuesto estratégico de la aproximación. En segundo lugar se expondrán los condicionantes que proyectan dificultades y diferencias entre ambos bloques en algunos niveles de construcción de la mundialización<sup>3</sup>. Finalmente se comentarán algunas conclusiones sobre la posibilidad de concreción de un “espacio diagonal” Unión Europea-Mercosur, sus posibles contenidos frente a otros espacios en construcción de los nuevos regionalismos y una posible dilución de los diferentes espacios regionales.

Estas dos hipótesis se entroncan con las tres secciones que se desarrollan en este trabajo. Las consideraciones estratégicas que manejaron ambos bloques llevan a descartar una decisión basada solamente en una aproximación o en una convergencia multilateral, aun cuando no puede excluirse la posibilidad de que un resultado final sea la aproximación a o convergencia en un espacio atlántico. Ello no desmerece el hecho de que la opción de un Acuerdo Marco por parte de ambos bloques haya sido estratégica y no solamente comercial.

Es justamente el anclaje en temas comerciales, que son por otra parte una prioridad para los países del Mercosur, lo que muestra un estancamiento en la posibilidad de avanzar y plantea los mayores problemas concretos, tanto en el mandato a otorgar a la Comisión Europea por parte del Consejo para poder continuar negociando con el Mercosur, como en la misma continuidad de las relaciones, según quedó patentado en los momentos previos a la Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe.

Finalmente, la resolución del mandato a la Comisión por parte del Consejo Europeo posibilitó desbloquear la continuidad de las relaciones entre ambos bloques y por lo tanto se llega a definir la fecha de la primera reunión del Consejo de Cooperación para implementar el Acuerdo Marco Interregional. De esta forma se vuelven a plantear en las negociaciones los objetivos políticos y económicos del Acuerdo Marco Interregional, que tienen una perspectiva estratégica. En ese sentido, el Acuerdo Marco enfatiza como objetivo del convenio la preparación de las condiciones para crear una Asociación Interregional (art. 2 del AMI), cuyos instrumentos se encuentran en el ámbito comercial, económico, de cooperación y del diálogo político, el cual se instituye para acompañar y consolidar el acerca-

miento entre ambos bloques (arts. 2 y 3, y la Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político). El acercamiento y la cooperación que se implementan a través del Acuerdo Marco se fundamentan de acuerdo al artículo 1 en “el respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos”, lo cual constituye un elemento esencial del Acuerdo y puede ser motivo de ruptura material en caso de violación por una de las partes (art. 35).

Los objetivos del Acuerdo y el énfasis con el cual se marcan, plantean como interrogante inmediato el de los instrumentos para llevarlos a cabo. Es en este plano que ubicamos las dificultades en la implementación del Acuerdo, a pesar de que los antecedentes en la firma del AMI muestren el énfasis estratégico de ambos bloques. Es a los antecedentes y los condicionantes que dificultan el avance de las negociaciones y a su vez otorgan un determinado contenido al espacio interregional, que se consagrarán las siguientes secciones.

### **Los antecedentes del Acuerdo Marco Interregional**

En esta sección, en la que se analizan los antecedentes del Acuerdo Marco Interregional, se visualiza que la definición del mismo se fue dando paso a paso y que las consideraciones políticas y estratégicas definieron un instrumento determinado, cuya justificación y objetivos sobrepasan el plano estrictamente comercial. De esta forma, aun cuando el Acuerdo Marco Interregional no entró en vigencia sino en 1998, y la Comisión tuvo el mandato de negociación por parte del Consejo poco antes de la Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe en junio de 1999, las bases del mismo permiten otorgar continuidad a las relaciones en función de los objetivos planteados.

Las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur para definir un marco negociador entre ambas agrupaciones regionales se iniciaron a partir de 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 e inició un diálogo institucional entre los dos bloques que se explicitó en las declaraciones de las Cumbres de las dos regiones (Cumbres de la Unión Europea de Corfú y Essen, y Cumbres Mercosur de Buenos Aires y Ouro Preto antes de llegar a la Declaración Conjunta de Bruselas entre Cancilleres de ambas regiones a fines de 1994 y al debate comunitario sobre la propuesta concreta a realizar).

La base de estas negociaciones y aproximación fueron desde su inicio estratégicas para ambos bloques, aun cuando los énfasis fueran diferentes. Para el

Mercosur, la opción por el regionalismo abierto derivó en la necesidad de negociar en diferentes frentes y en la búsqueda de una inserción competitiva. En esa búsqueda, las definiciones de política y prioridades temáticas y regionales pasaron en primer lugar por los socios económicos principales del bloque mercosuriano (Estados Unidos y Comunidad Europea) y por las proximidades geográficas (América del Sur, continente). Desde el punto de vista regional, la definición de objetivos expuestos en el Tratado de Asunción y la lógica integracionista llevó a definir prioridades de cooperación con la Comunidad Europea, que se plasmaron en un convenio de cooperación en 1992<sup>4</sup>.

Para el Mercosur, el inicio de las negociaciones con vistas a concretar un acuerdo con la Comunidad Europea se planteó estratégicamente en tres niveles: en el nivel político-estratégico por la posibilidad de tener un socio en el ámbito internacional y multilateral frente a los distintos cambios que se estaban procesando en el sistema internacional; en el nivel económico-social por la factibilidad de contar con un interlocutor con objetivos convergentes en materia de desarrollo sostenible y en la definición de pautas y mecanismos para la inserción competitiva en el sistema internacional; y en el nivel comercial específico, para desbloquear el “nudo agrícola” y otras restricciones planteadas en el intercambio con Europa<sup>5</sup>.

Desde el punto de vista de la Unión Europea, las dificultades para concretar un acuerdo con el Mercosur tenían un sesgo específico, y por otra parte derivaban de la complejidad y las dificultades del interlocutor. En ese sentido, hay que ubicar al Mercosur en el momento de las negociaciones previas al Acuerdo Marco Interregional, en una etapa de transición de acuerdo al Tratado de Asunción y por ende sin estructura orgánica definitiva y sin personalidad jurídica de derecho internacional, con negociaciones difíciles en relación al Arancel Externo Común y el pasaje a la Unión Aduanera y con una incertidumbre (lógica desde el exterior) sobre las definiciones que se tomarían.

En lo que concierne a las relaciones externas de la Unión Europea, ya desde el Tratado de Maastricht la creación de la Unión Europea con tres pilares, entre los cuales se definió la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), planteó las dificultades de una mayor complejidad de la toma de decisiones en lo que concierne a las relaciones externas. Además, las perspectivas de la ampliación hacia los países de Europa Central y Oriental mostraban que las prioridades geográficas y políticas ponían un paréntesis en negociaciones y definiciones en otros escenarios, entre los cuales debía contarse a los países de América Latina.

Por otra parte, junto con la mayor complejidad en la toma de decisiones (que en su faz externa incluyó el pilar de la Política Exterior y de Seguridad Común al lado de la ampliación, la política de desarrollo, la representación en las organizaciones internacionales y regionales y las relaciones bilaterales con distintas regiones del mundo), el cariz específico que debían tomar las relaciones externas con América Latina

y las prioridades a adoptar fueron objeto de distintas posiciones al interior de la Comisión, antes de formular las propuestas correspondientes al Consejo. Dos acontecimientos diferentes contribuyeron a delinear las opciones de la Comisión en sus relaciones con América Latina: la incorporación de México al proceso de integración en América del Norte, y el inicio de negociaciones para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas en la Cumbre de Miami en 1994.

Desde la perspectiva europea esas iniciativas reafirmaban el renovado vigor del regionalismo abierto en el continente, pero al mismo tiempo planteaban la necesidad de definir políticas e instrumentos concretos. En otros términos, a la Unión Europea se le planteó en primer término el qué hacer y qué respuesta plantear en términos espaciales frente a las iniciativas que se estaban gestando en el ámbito interamericano. La respuesta europea podía remitirse al espacio interamericano, lo que significaba un reconocimiento de facto de las iniciativas planteadas y trabajar hacia una *perspectiva espacial conjunta de las Américas*, o enfocar solamente una *opción Sur de las Américas*, o finalmente continuar con la perspectiva de un *espacio latinoamericano*.

En definitiva, la opción europea podía bosquejar una respuesta paralela y convergente a la de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas, una respuesta más concreta tomando las distintas regiones de las Américas, o bien tomar las distintas subregiones de América Latina por una parte y continuar el diálogo y las relaciones atlánticas con Estados Unidos por otra parte. La respuesta a esta configuración espacial no es un tema menor, ya que condiciona los instrumentos y las lógicas de aproximación en las relaciones externas.

La respuesta a este primer interrogante por parte de la Unión Europea se contempla en el documento de la Comisión Europea “Unión Europea/América Latina: actualidad y perspectivas de reforzamiento del partenariado 1996-2000” que fue aprobado por el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. En ese documento se reafirma la estrategia de la Comisión en las relaciones externas con el conjunto de América Latina, basada en un diálogo con los diferentes grupos de integración regionales con vistas a dos objetivos: contribuir al establecimiento de una alianza estratégica en los temas en que existen posiciones convergentes, para mejorar el poder de negociación en el escenario internacional y para la promoción de modelos de desarrollo sostenibles que garanticen la inserción positiva de los distintos actores en el proceso de mundialización.

La segunda cuestión para la Unión Europea tenía relación con el paso inmediato a dar y las prioridades de acción. Es aquí que también se plantearon como opciones inmediatas el iniciar negociaciones con México, o bien concretar la idea avanzada, y retomada por diferentes instancias europeas y mercosurianas, de un acuerdo con el Mercosur. La opción por el Mercosur fue producto de varias circunstancias que en definitiva llevaron a la conclusión del Acuerdo Marco Interregional: la crisis de México, las definiciones en el Mercosur en materia del Aran-

cel Externo Común, y la aprobación del Protocolo de Ouro Preto con la adopción de la estructura orgánica y de toma de decisiones<sup>6</sup>.

Finalmente, la definición del instrumento adoptado da cuenta de la especificidad en la aproximación entre ambos bloques regionales, ya que se plantea como objetivo la conformación de una Asociación Interregional y se instituye un “Diálogo Político” con carácter regular entre las partes que acompaña y consolida el acercamiento entre la Unión Europea y el Mercosur<sup>7</sup>.

Los antecedentes en la definición del Acuerdo Marco Interregional muestran que la concreción del mismo estuvo condicionada por distintos factores, pero que las decisiones correspondieron a prioridades que fueron definiendo un camino específico entre ambos bloques. En otras palabras, si bien para el Mercosur las relaciones con la Comunidad Europea eran parte de sus prioridades, en el nivel político y económico, pero sobre todo en el ámbito de la cooperación y transferencia de know how de integración, el instrumento concreto surgió a raíz de una propuesta del Comisario Europeo, Manuel Marín, y no se concretó hasta tanto no se aprobó y ratificó el Protocolo de Ouro Preto. Desde el lado de Europa, la definición del Acuerdo Marco Interregional se planteó en un conjunto de opciones de política, tanto en materia regional como de instrumentos específicos. En ese sentido, el Consejo aprobó los lineamientos de política estratégica definidos por la Comisión y la propuesta de un Acuerdo Marco Interregional con el Mercosur, con el mantenimiento de un diálogo político que refuerza los objetivos del Acuerdo.

Los objetivos, contenidos y justificación del Acuerdo Marco Interregional constituyen un punto de partida a los efectos de la profundización de las relaciones entre ambas regiones. Esta perspectiva está condicionada en el ámbito multilateral por la Ronda del Milenio, y en ambos escenarios regionales por la ampliación en Europa, y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas en el Mercosur. Estos condicionantes en el marco temporal y en las agendas temáticas no determinan las perspectivas de las relaciones entre ambas regiones, tanto por los objetivos del Acuerdo Marco Interregional como por otras iniciativas bi-regionales. Sin embargo, al tomar en cuenta los diferentes condicionantes que dificultan la aproximación entre ambos bloques, pasan a tomar mayor relevancia los tiempos y perspectivas de ampliación inmediatas para ambos bloques.

### **Dificultades y niveles en la construcción del espacio euro-mercosuriano**

El punto anterior planteó los antecedentes del Acuerdo Marco Interregional Mercosur-Unión Europea y la evolución del mismo, signado por las dificultades institucionales y sectoriales y las prioridades y tiempos diferenciados. Estas diferencias que pautaron las negociaciones y derivaron finalmente en la posibilidad de continuarlas, deben ser enmarcadas para su comprensión en un marco conceptual que dé cuenta de esta transición del sistema internacional y que pueda ubicar

a los bloques en tanto regiones en los nuevos regionalismos. En ese sentido, se identifican tres niveles de respuesta de los Estados (y de las asociaciones regionales) a los nuevos requerimientos del sistema internacional: uno proveniente de las lógicas de definición de la seguridad estratégica; el segundo referido a las respuestas frente a la globalización; y el tercero atinente a la construcción de las asociaciones de actores. Estos tres niveles de respuesta enfatizan la importancia que tuvo, desde la perspectiva del Mercosur, el mandato negociador otorgado a la Comisión a los efectos de la realización de la Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe, pero también señalan que la aproximación –estratégica o funcional y por sectores– pasará a depender en lo inmediato de lo que suceda en las negociaciones comerciales.

Al tomar en cuenta el conjunto de prioridades definidas por parte de ambos bloques en las interacciones, surgen diferencias en el orden de las mismas. Así, desde la perspectiva del Mercosur, la escalera de prioridades se plantea a partir del desbloqueo del tema comercial y específicamente el agrícola con vistas a fortalecer los mercados ampliados regionales. El segundo nivel de prioridad para el Mercosur pasa por la continuidad en la construcción de diferentes canales de asociación entre empresarios con vistas a inversiones estratégicas propulsoras de desarrollos regionales articulados. En tercer orden, la asociación estratégica con la Unión Europea importa en términos de la transición del sistema internacional, y sobre todo del impulso de lógicas cooperativas en ámbitos internacionales y multilaterales.

Finalmente, en un cuarto nivel se remite a la cooperación existente en distintos canales entre diversos actores políticos y sociales y diferentes asociaciones civiles, que otorgan una lógica democrática y plural de valores y especificidades culturales.

Desde la perspectiva europea, las diferencias existentes en la toma de decisión dificultaron las posibilidades de una interacción positiva. De todas formas, la posibilidad de concretar las bases de la negociación para una asociación interregional resultaba relevante para el Mercosur y para la Unión Europea por varios ejes de referencia. En primer lugar, en lo que concierne a la posibilidad de contribuir al establecimiento de una alianza estratégica fundada sobre la identidad de temas en que existen posiciones convergentes, lo cual posibilitaría las negociaciones concertadas en el escenario internacional sobre temas específicos (paz y seguridad, derechos humanos). En segundo término, la asociación interregional contribuiría a la promoción de diferentes modelos de desarrollo sostenible que apoyaría la posibilidad de gestar un pluralismo de regiones con una inserción competitiva en el sistema internacional. Finalmente, el diálogo entre las dos asociaciones permitiría integrar las instancias representativas de las sociedades civiles y con ello marcar la diferencia con otros procesos y regímenes<sup>8</sup>.

Las diferencias en la escala de prioridades por una parte y en los énfasis de las agendas de ambos procesos por la otra, posibilitan que las lógicas imperantes

---



renueven los condicionantes estructurales a pesar de las redes y flujos existentes entre ambos bloques. Por otra parte, la insuficiente maduración de los actores sociales y políticos frente a los cambios provocados por la mundialización deriva en que los principales portavoces de esta negociación sigan siendo casi exclusivamente los Estados.

A pesar de que existe una disposición básica para avanzar en la dirección de una asociación estratégica “diagonal” entre la Unión Europea y el Mercosur, diversos temas que repercuten en sectores y actores diferentes condicionan la perspectiva de que se avance en la misma. De esta forma, otras prioridades asumidas por los dos bloques, o bien los énfasis marcados por algunos Estados, podrían obstruir o retardar la aproximación estratégica entre las dos regiones.

Estos tres niveles abren la complejidad del sistema internacional en esta transición de siglo y milenio. Por una parte la seguridad estratégica sigue siendo un principio clave en las relaciones internacionales, y por ello la percepción que se tenga de la misma, las definiciones de política, y los principios de acción adoptados, pautan las posibilidades y dificultades de una interacción. Por otra parte, las respuestas frente a las necesidades de inserción competitiva planteadas por la globalización marcan las posibles tensiones y dificultades en la cooperación entre diferentes Estados y asociaciones regionales, frente a las diferentes negociaciones internacionales y de cara a la Ronda del Milenio. Finalmente, el tercer nivel se remite a las lógicas de construcción de los actores de las sociedades civiles de los distintos procesos subregionales y regionales, las cuales pueden incidir en una perspectiva gradual y acumulativa en los otros dos niveles.

En esos tres niveles, para Europa Occidental resulta fundamental tener un socio estratégico en el sistema internacional, y para ello resultan relevantes determinados principios vinculados a los derechos humanos, el estado de derecho, el funcionamiento democrático, el pluralismo de la sociedad civil, y el modelo de sociedad. Como esos principios se entroncan con las prioridades y definiciones en las políticas de cooperación, culturales y educativas, los actores de la sociedad civil pasan a ser un concepto operativo relevante. Sin embargo, los cambios que se procesaron en los noventa también condicionaron el sentido y los contenidos de la cooperación y las lógicas de funcionamiento de los actores de la sociedad civil. En definitiva, las lógicas cooperativas pasaron a depender más de los propios actores, que a su vez están asimilando los efectos de este nuevo escenario internacional.

Como este tercer nivel se encuentra supeditado a las nuevas lógicas que elaboran las sociedades para la aproximación y cooperación trans-frontera y trans-comunitaria, los efectos que la misma pueda tener en la aproximación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur (y en general América Latina) son limitados. Al respecto, resulta significativo que la aproximación entre el Foro Consultivo Económico y Social y el Comité Económico y Social, si bien resulta rele-

vante de por sí, no ha derivado en lógicas de interacción con efectos horizontales y verticales en términos de la aproximación Unión Europea–Mercosur<sup>9</sup>. Es por ello que, si bien pueden resaltarse los logros del primer Foro Empresarial y de otros avances entre diferentes actores de la sociedad civil, los mismos dan cuenta de los inicios de una aproximación en este nuevo escenario<sup>10</sup>.

En el nivel político-estratégico, el conflicto en los Balcanes planteó los límites a una posible aproximación que contribuyera a definir una Organización de las Naciones Unidas más eficaz para atender los nuevos desafíos del sistema internacional. En ese sentido, tanto Europa como América Latina tienen interés en fortalecer el ámbito multilateral en el ámbito del respeto a los propósitos y principios de la Carta y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>11</sup>.

Las posiciones y énfasis frente al conflicto en los Balcanes mostraron los límites en el acercamiento estratégico entre ambas partes. Por parte de Europa, la justificación de la acción colectiva se ubicó en los derechos humanos. En particular, la Declaración del Consejo Europeo sobre Kosovo es ilustrativa del acuerdo político europeo sobre la necesidad de encontrar una solución pacífica al conflicto para evitar una catástrofe humanitaria. La intervención se justifica en la medida en que se infringen disposiciones de las Naciones Unidas, en particular la resolución 1199 del Consejo de Seguridad, y para evitar una catástrofe humanitaria.

Por parte de América Latina, el énfasis se situó en salvaguardar los principios de integridad territorial de los Estados, el respeto de los derechos humanos, y la égida del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el único órgano internacional capacitado para mantener la paz y la seguridad internacionales. En ese sentido se expresó el Grupo de Río, en un comunicado elaborado con motivo de la reunión que realizara en México el 25 de marzo de 1999. El comunicado señala la preocupación por el inicio de los ataques aéreos en contra de objetivos militares serbios por parte de la OTAN, y enfatiza 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).

Por otra parte, las diferencias políticas entre las regiones, y en particular entre la Unión Europea y los países del Mercosur, también se manifestaron con motivo de la detención y pedido de extradición de Pinochet por parte de la justicia española. En el momento en que la detención se realizó, surgieron diferentes tensiones y posiciones entre los países europeos y los países del Cono Sur. En particular, ello manifestó diferentes aproximaciones y énfasis sobre las transiciones políticas, los derechos humanos, y algunos principios de derecho internacional. Más allá de las diferentes interpretaciones, los derechos humanos y los contenidos de convivencia de una comunidad política volvieron a estar en el origen de las diferencias entre ambas regiones, cuestionando el sentido estratégico de una asociación. Una de las expresiones políticas de las diferencias existentes en este

nivel se planteó recientemente en la Cumbre Iberoamericana realizada en Cuba, donde no participaron los mandatarios de Chile y Argentina, como una señal de respuesta y cooperación solidaria.

Al manifestarse poca sinergia en el nivel político–estratégico y dificultades en la definición de contenidos en el nivel de la cooperación y en la aproximación entre los actores, el nivel de la instrumentación de la globalización pasó a manifestar una mayor sensibilidad y ocupó el centro de la escena con motivo de la primera Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe, con la consiguiente cumbre paralela Unión Europea-Mercosur. En definitiva, si la Unión Europea no hubiera definido el mandato para que la Comisión pudiera negociar con el Mercosur las condiciones para establecer una asociación interregional, todos los niveles de interacción entre ambas regiones se hubieran visto afectados, y las perspectivas estratégicas de incidir conjuntamente en el sistema internacional hubieran sido mínimas.

El mandato fue definido por el Consejo de Asuntos Generales en la reunión de Luxemburgo el 21 de junio, pocos días antes de la Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe. Si bien representó un compromiso entre las diferentes posiciones europeas, el mandato plantea etapas, prioridades temáticas y plazos definidos. Resulta relevante el hecho de que se comenzará discutiendo temas como barreras sanitarias y fitosanitarias al comercio y cupos de importación, para pasar a una segunda etapa en el 2001, donde podría comenzar a negociarse en materia de aranceles, aun cuando recién al final de esa etapa se implemente el acuerdo sobre los mismos.

El comunicado conjunto que se emitió al final de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Mercosur, Chile y la Unión Europea, da cuenta de que los acuerdos conseguidos se remiten a los objetivos políticos y económicos (fomento del diálogo político para ampliar la cooperación en la solución de cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo y crear condiciones que favorezcan el establecimiento de una asociación interregional, teniendo en cuenta la sensibilidad de determinados productos y servicios de acuerdo a la OMC), y al inicio de las negociaciones en noviembre de este año por parte del Consejo de Cooperación previsto en el Acuerdo Marco Interregional Mercosur-Unión Europea y del Consejo Conjunto establecido en el Acuerdo Marco Interregional Chile-Unión Europea.

El hecho de que se haya acordado ese comunicado conjunto deja las puertas abiertas a los distintos niveles de la globalización para elaborar los mismos. De todas formas, queda claro que el nivel político–estratégico resulta especialmente sensible para poder articular posiciones y acciones vinculadas a la definición de la arquitectura de la paz y seguridad internacionales.

En lo que concierne al nivel de la cooperación y de la aproximación de los actores de ambas regiones, el mismo continúa con el camino abierto para la ela-

boración del sentido y la orientación de la aproximación en la mundialización. Este aspecto constituye una de las dimensiones estratégicas en las relaciones Europa–América Latina/Caribe, tal como surge de la Declaración de Río de Janeiro. Por otra parte, esta dimensión presenta múltiples expresiones y atañe a diferentes problemas en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social, como surge de la misma Declaración de Río de Janeiro.

Finalmente, en lo que concierne a las condiciones de gestación de la asociación interregional, la sensibilidad del tema agrícola en particular y de algunos otros sectores sensibles vuelve a plantear las dificultades para instrumentar un objetivo estratégico como lo es la definición de una zona de libre comercio entre dos bloques comerciales. En ese sentido, este plano va a incidir directamente en las negociaciones que se han abierto, ya que la inclusión o no del sector agrícola, y la fijación de fechas en el cronograma de trabajo, mostrarán diferencias entre los negociadores de ambos bloques, lo que puede llevar en definitiva a acomparar la marcha del proceso a lo que surja de otros ámbitos, sobre todo el de la OMC.

## **Conclusiones**

El trabajo analizó en diferentes puntos las relaciones Unión Europea-Mercosur en esta nueva etapa signada por la firma del Acuerdo Marco Interregional, que tiene entre sus objetivos facilitar las condiciones para la creación de una Asociación Interregional. Este objetivo, que tiene como instrumentos los ámbitos político, comercial, económico y de cooperación, es estratégico para ambos bloques en el contexto de la nueva configuración del sistema internacional. Ello surge del análisis de los antecedentes que llevaron a la firma del Acuerdo Marco, aun cuando los énfasis y prioridades de cada bloque en la construcción de este acuerdo dejen entrever las diferencias operativas a la hora de la implementación.

Esta reflexión sobre las diferencias en los énfasis de los dos bloques en la preparación del Acuerdo Marco muestra también que las respuestas a la mundialización del sistema internacional no están definidas y no son “únicas” en un sentido histórico. De esta manera, la definición de las respuestas y de los instrumentos para las mismas adquiere relevancia para los Estados y también para las regiones. En el caso del Acuerdo Marco Interregional, el objetivo de preparar las condiciones para una Asociación Interregional implica la preparación de un espacio específico interregional, donde los modelos de desarrollo y los valores definidos en materia de la sociedad y de la persona adquieren importancia fundamental.

Esta aproximación entre ambos bloques define diversos desafíos que son diferentes cualitativamente de lo que significaron con anterioridad. En primer lugar, ambas regiones están confrontadas a la transición de manejar regiones, Estados y subregiones en la mundialización. Las lógicas inherentes a este proceso no

están definidas, y se plantean al respecto diferentes opciones, prioridades y lógicas que incidirán en cada uno de los procesos y por ende en la orientación que tengan las relaciones entre ambos bloques. Además de que la orientación y definición de las políticas frente a la globalización son todavía inciertas, los niveles de respuesta estratégica a la mundialización manifiestan diferentes énfasis y prioridades en ambos bloques.

Desde la perspectiva del Mercosur, en las próximas etapas importarán cada vez más los marcos temporales y las prioridades sectoriales en las definiciones negociadoras. Ello quiere decir, en otras palabras, que las lógicas temporales de la Ronda del Milenio en primer lugar, y del ALCA en segundo lugar, acotarán los márgenes de respuesta de cara a las negociaciones con la Unión Europea. Por otra parte, el tema comercial en general, y el agrícola específicamente, orientará las prioridades de los negociadores, acotando otras posibles prioridades.

En un sentido global de diseño del sistema internacional, los plazos y lógicas continentales van a condicionar las lógicas espaciales tanto “atlánticas” como “occidentales”. En un sentido bilateral regional, los desafíos atañen a la definición de los regionalismos y al sentido estratégico de que dos regiones puedan construir una asociación diferenciada que sirva de modelo en el sistema internacional, y contribuyan a la definición de un sistema multilateral de arreglo pacífico de controversias.

En lo inmediato, aún cuando la cumbre de Río posibilitó una continuidad del diálogo político y la puesta en marcha de la estructura orgánica del Acuerdo Marco Interregional, las respuestas que se plantean desde cada uno de los bloques a la mundialización pautan divergencias sensibles. Ello es así en lo que concierne a la definición de una política estratégica para la paz, donde el conflicto de los Balcanes y la intervención de Kosovo otorgan determinados síntomas de que en materia de política estratégica en la lógica estatal importan más la posición en el sistema y el ordenamiento en función de los recursos de poder.

También en cuanto a las definiciones inmediatas de la Ronda del Milenio, las diferencias en el sector agrícola no han mostrado progresos, por lo que tampoco en este nivel la lógica estatal posibilita un acercamiento.

En el diseño mundial del sistema internacional cada vez importan más las iniciativas de los actores de la sociedad civil, tanto en sus manifestaciones políticas como económicas, sociales, culturales y educativas. En ese sentido, los nuevos ordenamientos del sistema internacional todavía no han sido asimilados suficientemente por las sociedades. De todas formas, este capítulo cuenta en el presente con un desarrollo importante en materia de cooperación euro-latinoamericana y euro-mercosuriana. Ello es así tanto a nivel de la cooperación regional del proceso en sí (apoyo a la aproximación de parlamentos regionales y de las instancias representativas regionales), como de distintos programas horizontales que impli-

can un movimiento de tecnología y empresarios como es el caso de ALINVEST o de ciudades y regiones como es el caso de URBAL<sup>12</sup>.

En definitiva, las relaciones entre ambos bloques se encuentran en un nuevo tiempo de definiciones a partir de la misma propuesta de un acuerdo interregional realizada por el Comisario Marín. Es en ese sentido que adquieren pertinencia los interrogantes sobre las dificultades, perspectivas y contenidos posibles de este espacio interregional en formación. Los interrogantes se plantean más bien en la modalidad de negociación, los instrumentos definidos y los tiempos por una parte, y en los contenidos que surjan del espacio en segundo lugar. Es en ese sentido que la articulación entre los distintos foros de negociación y escenarios adquiere pertinencia e interactúa con las propias dinámicas y evoluciones de los dos bloques.

La hipótesis plausible es que los tiempos multilaterales y continentales terminen acomodando los tiempos del espacio interregional. Ello sin embargo no obsta a que los contenidos también estén definidos por otros espacios, sobre todo por los contenidos político-estratégicos que fundamentan y orientan la dinámica de la relación inter-bloques. En la percepción inmediata, las diferencias y condicionantes en la construcción de la globalización entre la Unión Europea y el Mercosur, la atracción continental para los países del Cono Sur, y las señales temporales vinculadas con la Ronda del Milenio y las negociaciones del ALCA, no dejarán muchos espacios de desarrollo de una agenda “atlántica” más abierta. En términos de contenidos y de la conformación del espacio interregional como tal, importará más la definición del modelo específico y de lo que pueda surgir de las iniciativas políticas y de los diferentes actores de la sociedad civil.

## Bibliografía

Arenal, Celestino del 1990 “La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea”, en *Revista de Instituciones Europeas* (Madrid) Vol. 17, Nº 2.

Bizzozero, Lincoln 1993 “La relación entre el Mercosur y la Comunidad Europea. ¿Un nuevo parámetro de vinculación?”, en *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile) Nº 101, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Bizzozero, Lincoln 1999 “Las relaciones Mercosur - Unión Europea. ¿Es posible avanzar hacia una asociación estratégica?”, en página del Sub-Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales de CLACSO.

Bizzozero, Lincoln - Bodemer, Klaus - Vaillant, Marcel 1994 *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?* (Caracas) Universidad de la República Oriental del Uruguay, Nueva Sociedad.

Bizzozero, Lincoln - Vaillant, Marcel 1995 *La inserción internacional del Mercosur: ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* (Montevideo) Arca, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Bizzozero, Lincoln - Vaillant, Marcel 1995 “Unión Europea y Mercosur. Integración de bloques comerciales: nueva y pragmática orientación en las relaciones Norte-Sur” (Montevideo) *Departamento de Economía* Documento de Trabajo Nº 10/95.

Comisión de las Comunidades Europeas 1994 “Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur” (Bruselas) *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. COM (94) 428 final/2.

Commission Européenne 1999 “Nouveau partenariat Union Européenne/Amérique Latine pour le XXIème siècle” (Bruselas) Communication de M. Marin, COM 105/6.

Dehousse, Franklin - Vandamme, Jacques -le Hardy de Beaulieu, Louis (dir) 1998 *Union Européenne: quels défis pour l'an 2000* (Bruselas) Groupe d'Etudes Politiques Européennes, PIE.

Grabendorff, Wolf 1992 “La integración europea: consecuencias para América Latina”, en *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires) Nº 180, BID-INTAL.

Hillcoat, Guillermo 1997 “Les relations extérieures du Mercosur: bilan et perspectives”, en *Problèmes d'Amérique Latine* (Paris) Nº 26

IRELA 1995 “El Acuerdo Interregional entre la UE y el Mercosur: una nueva estrategia de la UE en América Latina?” (Madrid) Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano.

IRELA 1996 “La Unión Europea y el Mercosur: ¿hacia una nueva relación económica?” (Madrid), Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano.

IRELA 1998 “Preparando la Asociación UE-Mercosur: beneficios y costos” (Madrid), Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano.

IRELA 1999 “Las perspectivas de un Acuerdo de Libre Comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de EEUU” (Madrid) Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano.

IRELA 1999 “Relaciones económicas entre el Mercosur y la UE. Perspectivas para la nueva década” (Madrid) Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano.

Roett, Riordan 1994 “La relación trilateral América Latina, Europa y Estados Unidos”, en *América Latina/Internacional* (Buenos Aires) Vol. 1, N° 2, FLACSO.

Telò, Mario - Magnette, Paul (1998) *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*” (Bruselas) Ed. Complexe.



## Notas

1 Este trabajo es un producto del Proyecto “Relaciones externas del Mercosur” que se encuentra financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República en el Programa de Dedicación Total. Por otra parte debo agradecer el apoyo brindado por el *Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas*, donde he sido Profesor invitado los años 1998, 1999 y 2000 y a la Embajada de Uruguay en Bélgica.

2 Se plantea el concepto como tendencia sin extraer conclusiones sobre los supuestos y posibles consecuencias. Al respecto hay varios debates sobre la interacción sociedad civil-Estado-partidos políticos-mercado. Los mismos atienden a las lógicas de vinculación entre la esfera pública y la privada, a las modalidades de decisión en las comunidades, a los mecanismos de participación y a los equilibrios (y resguardos) de los distintos sectores sociales. Véase al respecto Peter Hengstenberg - Karl Kohut - Günter Maihold (ed.) (1999) *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Venezuela, Friedrich Ebert Stiftung-Nueva Sociedad.

3 En el texto se emplea ‘mundialización’ preferentemente, en vez de ‘globalización’, aun cuando el contenido conceptual y los alcances de ambos términos sean similares. Lo que sí puede señalarse es la diferencia con la internacionalización del sistema. La internacionalización atañe a la mayor participación de los Estados en diversos regímenes internacionales, lo cual acota sus márgenes de discrecionalidad. En cambio la globalización se remite a los actuales desarrollos trans-económico-político-sociales, que están modificando las percepciones espacio-temporales del sistema. Para ubicar históricamente el fenómeno, véase Aldo Ferrer (1996) *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

4 El Convenio de Cooperación Interinstitucional tuvo como objetivo, como su nombre lo indica, la cooperación con el funcionamiento del Mercosur en tanto proceso de integración. En otros términos, la cooperación estuvo dirigida a algunos sectores claves en los inicios del proceso, como los de aduana, funcionamiento de la Secretaría Administrativa, y agrícola.

5 La referencia al “nudo agrícola” fue utilizada en el seminario *Les enjeux politiques et économiques de la négociation Union européenne-Mercosur et le “noeud” agricole*, organizado por la Universidad de San Pablo y Sciences Po, Paris, 20 y 21 de mayo de 1999.

6 La estructura orgánica que debía instrumentarse al finalizar el período de transición era de acuerdo al artículo 18 del Tratado de Asunción “definitiva”. Sin embargo, el Protocolo de Ouro Preto no retoma ese lenguaje y deja lugar a la posibilidad de cambios en la estructura orgánica.

7 El artículo 3 del Acuerdo Marco Interregional remite las condiciones de funcionamiento del Diálogo Político a la Declaración Conjunta anexada al Acuerdo. De acuerdo a la misma, ambas partes decidieron dar a sus relaciones una perspectiva de largo plazo.

8 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 ème siècle* Communication de M. Marin, COM (1999)105/6, Bruselas, marzo de 1999.

9 Otros elementos significativos son las dificultades que encuentra el canal de las relaciones parlamentarias para definir un lenguaje común a los efectos de movilizar políticamente a ambas regiones, sin quedarse en declaraciones generales sin mayor efecto.

10 Resulta también significativo el hecho de que recién en 1999 se realizara la primera video-conferencia Unión Europea-MERCOSUR, como una iniciativa conjunta entre el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) y el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. También lo es el hecho de que la ruta de acceso con Bruselas para la video-conferencia no estuviera diseñada, cuando sí se habían establecido comunicaciones con diversas ciudades de Estados Unidos.

11 Véase en ese sentido el punto uno de las Prioridades para la Acción referidas al ámbito político, que fue adoptado recientemente en la Primera Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe que se realizara en Río de Janeiro en junio de 1999.

12 Los resultados de la primera fase para ambos programas financiados por la Comisión Europea han sido positivos, de acuerdo a las evaluaciones realizadas. En el caso del Programa URBAL, en el quinquenio que termina se aprobaron varios proyectos, de los cuales diez son operativos y movilizan entre 220 y 250 ciudades. En total, unas 800 ciudades se han vinculado al Programa a través de proyectos presentados. En el caso de AL-INVEST, la Comisión aprobó en diciembre de 1999 la segunda fase, que contará con diez millones de Euros hasta el año 2004.



Este libro se terminó de imprimir en el  
taller de Gráficas y Servicios en el  
mes de abril de 2001.  
Primera impresión, 600 ejemplares

**Impreso en Argentina**