

# **LA COOPERACION COMERCIAL, ECONOMICA Y POLITICA ENTRE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y AMERICA LATINA - CON ESPECIAL REFERENCIA AL MERCOSUR**

**Por Guillermo Tempesta**

## Introducción

Una de los rasgos fundamentales de las actuales vinculaciones comerciales, económicas y políticas entre los países conglomerados en la Comunidad Europea (CE) y los países o sub-regiones de América Latina (AL), es la creciente importancia que asumen las llamadas "relaciones de cooperación".

Desde la década del sesenta, la CE ha jugado un rol preponderante en la configuración de las relaciones económicas y comerciales de sus miembros con el resto del mundo, y ha incrementado -aunque con mayores dificultades- su poder generador de una política exterior común. En este contexto, cabe señalar el mandato recibido de entablar una vinculación especial con las colonias o ex-colonias de los seis Estados constituyentes en procura de asistir a su desarrollo, que a raíz del ingreso del Reino Unido (inicio de los setenta) se decidió "mundializar".

Simultáneamente a aquellos acontecimientos, AL también había venido diseñando una estrategia regional, que si bien ni por asomo alcanzaba a igualar el grado de convergencia europeo, le servía para afianzar su identidad y aumentar su poder de negociación.

De este modo, a partir de los años setenta, las relaciones intra-regionales adquieren un matiz nuevo: el del diálogo supranacional. Esta nueva etapa despertó en los latinoamericanos gran esperanza, ya que se supuso que con el nuevo canal abierto se lograría un mayor entendimiento en materia de accesos a los mercados y de ayuda al desarrollo. Sin embargo, poco tiempo después las expectativas favorables dieron lugar a la frustración, al no obtenerse respuesta alguna a los reclamos latinoamericanos. Durante el conflicto por las Malvinas, la relación alcanza su punto más crítico al abroquelarse los gobiernos de cada región con la posición de su vecino. Es recién con la democratización de AL que se irá normalizando la vinculación que, con la incorporación de España a la CE en 1986, se han de revitalizar en gran medida. No obstante, como veremos, los acontecimientos en el Este Europeo vuelven a abrir serios interrogantes sobre la profundización de la relación en el futuro.

Nos proponemos aquí hacer un repaso (necesariamente sintético) de los aspectos más sobresalientes de la relación de cooperación CE y AL, especialmente con los miembros del Mercosur, focalizando en las cuestiones institucionales y legales, aunque al hacer balances y trazar perspectivas, aspiramos a echar un poco de luz sobre las realidades que se encuentran detrás del velo de la retórica que encierran algunas fórmulas jurídicas, intentando una evaluación de la efectividad de los instrumentos legales que se analizan.

La adopción del fenómeno comunitario como punto de partida para estudiar la relación -que ciertamente no es producto de posiciones eurocentristas- merece una explicación. En primer lugar, encuentra fundamentación en el hecho de la asimetría de la vinculación de cooperación: es la CE la que posee el poder político y económico -

abrumadormente mayor al "poder latinoamericano"- para determinar la naturaleza y medida de la eventual cooperación. En segundo término, al centrar nuestro análisis en la CE, que como enseguida veremos presenta una gran cohesión institucional, se harán algunas precisiones sobre el modelo comunitario que podrían ser de interés para los propios procesos de integración latinoamericanos.

## 2. La doble proyección exterior de la Comunidad Europea

Desde su establecimiento por el Tratado de Roma (TCEE) en el año 1957, la Comunidad Europea ha venido adquiriendo, en un proceso paulatino pero constante, una mayor ingerencia en el escenario mundial. Esta tendencia se ha manifestado en dos andariveles que aunque relacionados es conveniente distinguir: el de la política internacional comunitaria propiamente dicha y el de la cooperación europea. El primero, relacionado esencialmente con aspectos de la política económica comunitaria, se presenta principalmente en el manejo exclusivo por parte de la CE de la política comercial de los países miembros (Art. 113 y 114 TCEE), la que implica: la adopción de una unión aduanera, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la efectivización de medidas para contrarrestar prácticas desleales como el dumping y los subsidios, etc.

El ejercicio exclusivo de la potestad de diseñar la política comercial, lo que significa que los Estados miembros no pueden adoptar ninguna medida en este área sin el previo consentimiento de la CE, ha sido posible gracias al sostenimiento del Tribunal de Luxemburgo, que ha interpretado ampliamente las normas del tratado en esta materia, y así ha permitido a la Comisión avanzar en su marcha a pesar de las resistencias opuestas. El camino recorrido comprende la participación de la CE en negociaciones bilaterales y multilaterales, en especial en las rondas del GATT, donde los países europeos actúan como un bloque comercial unificado.

El segundo aspecto de la política exterior de la CE se da a través de la llamada "cooperación política europea" (CPE), que fue originariamente concebida en la conferencia de jefes de estados y gobiernos de Luxemburgo en 1970, cuya estructura organizativa propia se ha institucionalizado en el Acta Unica Europea (AUE) de 1986. La CPE, que comprende "cualquier cuestión de política exterior que ofrezca interés general" (Art. 30 2 a) AUE), surgió ante la necesidad de coordinar las diplomacias a medida que las competencias comunitarias se iban ampliando, superando los objetivos puramente económicos. Sin embargo, a diferencia del resto de las competencias de la CE, la CPE conserva un sesgo fuertemente intergubernamental en la medida en que, como principio, son las autoridades nacionales las que se reservan gran discrecionalidad en la implementación de las políticas convenidas.

Estos dos pilares de la acción exterior comunitaria no comportan compartimentos estancos, por el contrario se encuentran íntimamente vinculados. En primer lugar, se observa una fuerte participación de la Comisión de la CE -órgano supranacional por antonomasia- en el marco de la CPE. Otra muestra palpable de la interrelación se observa cuando la CE aplica sanciones económicas y comerciales con motivo de disputas políticas (v.g. Argentina 1982).

## 3. La cooperación comercial, económica y al desarrollo. Eficacia

### a) Asociación preferencial

Como se ha adelantado, la CE recibió el mandato de procurar "la asociación con los países y territorios de ultramar" (Art. 3k TCEE), que ha sido la base sobre la cual ha estructurado una política mundial de cooperación económica y al desarrollo. No obstante, la vinculación con los países en desarrollo no responde a un mismo parámetro: en ella el status de asociado cualifica el vínculo de tal manera que hace necesario un esclarecimiento

del concepto.

El Artículo 238 del TCEE establece que la CE "podrá celebrar con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional, acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares." En este marco, la CE ha celebrado diversos tipos de acuerdos asociativos entre los que pueden distinguirse tres clases. Primero, de asociación preferencial, como los celebrados con los estados miembros del EFTA para favorecer el comercio europeo. Segundo, acuerdos de asociación como paso preliminar a una futura adhesión (tal es el caso del celebrado con Grecia en 1961 y Polonia, Hungría y Checoslovaquia 1991), que se caracterizan por la asistencia financiera y técnica para robustecer la economía del país aspirante. Tercero, de asociación con miras a contribuir al desarrollo.

Aquel último tipo de acuerdo es el que más interesa en el contexto de este trabajo. En el Art. 131 del TCEE, se observa la única directiva concreta sobre su contenido. Los Estados miembros convienen, con miras a implementar el citado Art. 3K, asociar a las colonias o ex-colonias con la finalidad "de la promoción del desarrollo económico y social de los países". Para ello se dispone que las mercancías originarias de los países y territorios asociados se beneficiarán de la supresión de los derechos de aduana, mientras que con respecto a los productos que se importen desde los Estados miembros "podrán percibir derechos de aduana para satisfacer las exigencias de su desarrollo y las necesidades de su industrialización o derechos de carácter fiscales destinados a nutrir su presupuesto."

Sobre la base de esta normativa, la CE se encuentra vinculada mediante sendos tratados de asociación con sesenta y seis naciones de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP) y con varios países del Este y Sud del Mediterráneo. La asociación con los países ACP, materializada en la actualidad en la Convención LOME IV (1981), representa el mayor grado de compromiso de la CE con respecto a países en vías de desarrollo. Las ventajas concedidas a los Estados ACP comprende, no sujeto a la reciprocidad, el libre acceso de sus manufacturas y de la mayor parte de sus productos agrícolas -a excepción de los productos protegidos por la política agraria común-, con lo que se ha superado el esquema establecido en el Art. 131 TCEE. Asimismo, se crea un mecanismo (STABEX) por el cual la CE garantiza a los países dependientes de los ingresos derivados de un sólo producto, un cierto nivel de ingreso para que no se vean afectados por las fluctuaciones de precios de los mercados internacionales. Se dispone, además, un Fondo Europeo de Inversión (FED), importante instrumento financiero para la promoción de inversiones de riesgo de agentes europeos en los países ACP, y para asistirlos en sus reformas estructurales y problemas de deuda externa. Como se observa, este acuerdo, que cuenta para su implementación con sus estructuras institucionales propias, constituye verdaderos tratados de cooperación para el desarrollo, la que deja de ser una asistencia graciosa para convertirse en una verdadera obligación legal. Para finalizar, cabe señalar que, paralelamente a la cooperación económica, existe un diálogo político sobre temas de interés común.

#### b) Asociación no preferencial

Con el resto de los países en desarrollo, la CE se encuentra vinculada económica y comercialmente en forma no asociada de tres modos: el Sistema General de Preferencias (SGP), la cooperación al desarrollo y el diálogo regional, el que estudiaremos en la próxima sección.

El SGP, puesto en marcha por la CE en 1971, es un mecanismo incorporado al sistema del GATT con la finalidad de permitir una mayor renta exportadora de los países en vías de desarrollo, y a promover su industrialización y crecimiento acelerado mediante la concesión unilateral por los países desarrollados -no sujeto a reciprocidad- de preferencias tarifarias para manufacturas elaboradas o semi-elaboradas. El esquema

comunitario actual, que ha sido mejorado desde su implementación, consiste sintéticamente en una lista de más de cincuenta países que pueden introducir sus productos en la CE libre de aranceles, salvo el caso de algunos productos considerados "sensibles".

En cuanto a la eficacia del SGP, se ha observado que si bien ha significado un aparente equiparamiento entre los países en desarrollo asociados y no-asociados, en la práctica esto no es así debido a que los primeros son pocos industrializados. Con todo, se ha señalado que el esquema es muy beneficioso para las naciones de mayor desarrollo relativo como lo indica, en el contexto latinoamericano, que el 60 por 100 de las manufacturas que se dirigen a la CE ingresan por el SGP.

La segunda modalidad mencionada es la cooperación para el desarrollo, en la que se distinguen dos aspectos: la cooperación al desarrollo propiamente dicha y la cooperación económica. La primera, que a su vez se subdivide en ayuda financiera y técnica, la ayuda alimentaria, una especie de Stabex (ver supra) y la ayuda a las ONGs, constituye junto con el SGP el instrumento más importante de ayuda al desarrollo para Asia y América Latina. Su finalidad es la de contribuir a una mejora de la condición de vida de los grupos más necesitados para lo cual se financian fundamentalmente emprendimientos para favorecer a poblaciones rurales. Parte de los recursos que la CE destina a este programa se deriva al sostenimiento técnico de los procesos de integración. Asimismo, dentro del esquema existe un fondo de reserva para socorrer a países afectados por catástrofes naturales.

Los compromisos asumidos con otras regiones hacen que la cooperación con AL ocupe un lugar marginal si se considera los recursos materiales y humanos que la CE le dedica. Por ejemplo, en 1988 el presupuesto para la ayuda al desarrollo ascendió a 2.909 millones de dólares de los cuales se dirigieron a AL sólo 11,6 por 100. Si se toma el rubro asistencia financiera y técnica, que es el más abultado, se observa además un trato desigual en la distribución entre Asia y AL, ya que p.e. en 1989 la ayuda se dividió al 68 por 100 para la primera y el resto para la segunda. No obstante, la CE ha señalado que la concentración de la ayuda en los países menos avanzados de AL, esto es, América Central y el Pacto Andino, reequilibra en efectividad la asistencia.

En lo que respecta a la cooperación económica (promoción comercial, cooperación energética, cooperación industrial, protección al medio ambiente, cooperación científica y tecnológica), sólo ha representado unos 60 millones de dólares destinados entre 1976 y 1988 a AL y Asia frente a los 1.150 millones de la cooperación al desarrollo. Uno de los rubros, la cooperación industrial, que despertó grandes expectativas en las naciones más avanzadas de la región, por contener iniciativas interesantes como "EC International Investment Partners", que promueve "joint ventures" a nivel de mediana y pequeña empresas, había generado hasta 1988 magros compromisos por 2 millones de dólares.

Hasta aquí nos hemos referidos a dos esquemas de cooperación que encuentran su fundamento en decisiones unilaterales y no vinculantes de la CE, que tradicionalmente se distinguen de la asistencia a los países ACP y del Mediterráneo que son de carácter contractual. Sin embargo, desde los años ochenta a la fecha, la CE ha venido celebrando una serie de acuerdos con países y grupos sub-regionales de Asia y AL, que si bien no significan asumir el grado de compromiso de una relación de asociación, otorgan un ropaje jurídico a la cooperación que de esta manera se convierte en bilateral. Pueden mencionarse los acuerdos celebrados con India (1980), Pakistán (1986), Argentina (1990), Uruguay (1992), y los acuerdos con esquemas sub-regionales como ser: ASEAN (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia), Pacto Andino (1984), Mercado Común Centroamericano (MCC) (1986), Mercosur (1992).

Estos acuerdos tienen una configuración similar: presentan el contenido de la cooperación y definen un comité conjunto de seguimiento. En cuanto a lo primero, las partes acuerdan -inter alia- estudiar los medios necesarios

para eliminar las barreras al comercio, especialmente los obstáculos tarifarios y para-tarifarios; adoptar medidas para favorecer las transacciones comerciales; cooperar para resolver bilateralmente o en foros multilaterales problemas comunes relacionados con productos agrícolas o elaborados; y promover las importaciones y exportaciones mutuas. La cooperación económica, por su parte, está dirigida a alentar el desarrollo industrial, abrir nuevos mercados, incentivar el progreso científico y tecnológico, etc.

Como se ha señalado, existen acuerdos de la CE con esquemas sub-regionales como ser en Sud América: Pacto Andino, MCC y Mercosur. El objetivo de estos acuerdos es el de impulsar los procesos de integración latinoamericanos, que la CE -por experiencia propia- estima fundamentales para resolver los problemas políticos y económicos de la región, y necesarios para mejorar la comunicación hemisférica.

Una de las facetas más interesantes de los acuerdos es el establecimiento de comités conjuntos, que se reúnen una vez al año en Bruselas o en la capital de la otra parte contratante, que procuran el buen funcionamiento de los acuerdos y constituyen el foro apto para la discusión de las cuestiones que surjan en su aplicación. En algunos casos se contempla la potestad de que efectúen recomendaciones a las partes.

Dado que los acuerdos de cooperación, en su gran mayoría han sido celebrados recientemente, no es posible formular un juicio sobre su efectividad. Sin perjuicio de lo anterior, se ha señalado en relación al acuerdo con Brasil (1982) que el comité conjunto ha contribuido grandemente a favorecer las demandas brasileñas de un trato más favorable para sus exportaciones a la CE. Asimismo, desde la firma del acuerdo con Centroamérica, la cooperación de la CE con esa región se ha intensificado, estimándose que recibe el 62 por 100 del total de la ayuda a AL.

#### 4. El diálogo político. Balance

Decíamos que existen mecanismos bilaterales de seguimiento de la aplicación de los acuerdos de cooperación. Sin embargo, los canales abiertos entre la CE y AL no se limitan a aquellos: -en rigor de verdad- tienen un importante respaldo en el diálogo a alto nivel que se viene dando entre las regiones a partir de la Declaración de Buenos Aires (1970), cuando los latinoamericanos manifestaron la voluntad de establecer "un mecanismo de cooperación permanente" para resolver las disputas económicas. Así fue que se originaron los contactos de la CE con los embajadores latinoamericanos acreditados en Bruselas (GRULA), que toma más fuerza con la creación del SELA en 1975, hasta su interrupción a raíz del conflicto del Atlántico Sur.

Desde su reinicio en 1985 hasta la actualidad, el diálogo trasciende las materias económicas, incluyendo una agenda amplia de temas varios que comprende el mantenimiento de la paz, la profundización de la democracia y la vigencia de los derechos humanos en la región. Este diálogo político se remonta al inicio de los años ochenta, cuando la CE decidió participar en el proceso de pacificación en América Central junto con el grupo Contadora (Conferencia de San José de Costa Rica, 1984). En la actualidad este diálogo se reanuda periódicamente como resultado de su institucionalización en la reunión de Luxemburgo en 1985. Lo mismo ocurre con el diálogo con el Grupo de Río a partir de la Declaración de Roma en 1990. Por último, merece señalarse los encuentros entre los europarlamentarios y sus pares del Parlamento Latinoamericano.

Al comentar la eficacia del diálogo CE/AL, es conveniente ubicar el contexto en el cual se enmarcan. Los observadores europeos enfatizan la "asimetría" de las relaciones, sea en su aspecto económico como político. En primer lugar hay que tener presente que mientras que la CE representa el 20 por 100 de las exportaciones latinoamericanas e igual valor de sus importaciones, AL representa tan sólo el 4 por 100 de las exportaciones europeas. Se comprueba además que el 95 por 100 de las exportaciones de la CE son manufacturas en tanto

que AL exporta 80 por 100 en productos primarios. Por otra parte, a un nivel político es evidente que la CE ocupa la segunda prioridad en una escala de los intereses estratégicos de AL -después de la relación con EEUU-, mientras que para la primera, AL se ubica comodamente en los últimos peldaños de aquella escala luego de la relación con sus vecinos del EFTA y del Este Europeo, con EEUU y el NAFTA, Japón y el Sudeste asiático, y con los países ACP y Mediterráneos.

Dentro de estos límites, una evaluación del diálogo deja como primera impresión un resultado bastante positivo en sus aspectos más políticos (pacificación, redemocratización y respeto de los derechos humanos), mereciendo un juicio negativo en cuanto su capacidad para resolver cuestiones fundamentales como la política agraria europea y la deuda externa. Esto ha generado un sentimiento de frustración del lado latinoamericano -por esta suerte de amor no correspondido- que se ha manifestado en fuertes reclamos, sobre todo de países como la Argentina y Uruguay, que son los que se siente más afectados por la política agrícola europea. Aunque del lado europeo se insiste en que de todos modos las exportaciones de AL a la CE se han incrementado considerablemente en los últimos años y que, en todo caso, una mejora en la relación de intercambio encuentra obstáculos en la falta de competitividad de los productos latinoamericanos y la escasa diversificación de su estructura productiva.

## 5. Perspectivas. Mercosur

La formulación de algunas consideraciones sobre la posible evolución de las relaciones CE/AL, requiere algunas apreciaciones sobre las tendencias que pueden observarse en estas regiones y en la comunidad internacional, lo que seguramente condicionará las relaciones futuras.

Una primera tendencia bien acentuada en las dos regiones, aunque en grados dispares, es la profundización de los procesos de integración. AL vive una etapa signada por la revitalización de esquemas conformados en años anteriores (Pacto Andino y MCC) y la iniciación de algunos nuevos como el NAFTA y el Mercosur.

Del lado europeo, con la firma del Tratado de Unión Europea, adoptado en la conferencia de Maastricht (diciembre 1991), que se encuentra en proceso de ratificación por los parlamentos nacionales, se sientan las bases para el definitivo establecimiento de un mercado interior, caracterizado por la supresión total de los obstáculos a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, y una unión monetaria, que implica la adopción de una unidad monetaria única y la creación de una banca central europea. Asimismo, se establece los pilares de una unión política, que si bien constituye un avance menos espectacular que la unión económica, es un paso importante hacia un compromiso político mayor, al introducir el concepto de ciudadanía europea, extender la competencia comunitaria a cuestiones de defensa, otorgar mayores facultades al Parlamento Europeo e institucionalizar nuevas esferas de interés comunitario (cohesión económica y social, ambiente, protección al consumidor, investigación y desarrollo).

Estas iniciativas per se no deberían condicionar negativamente las relaciones comerciales y económicas hemisféricas. Sin embargo, estas tendencias integrativas tendrían como telón de fondo la constitución de los llamados "megabloques", es decir, zonas de hegemonía económica y política de una potencia que ejerce su influencia dominante reduciendo al mínimo los espacios para un intercambio mundial. Es a la luz de esta interpretación que muchos observan algunos desarrollos tales como: el acuerdo firmado por la CE y la EFTA para la creación de un "Área Económica Europea"; la "Iniciativa para las Américas" de EEUU con la finalidad de crear una zona de libre comercio de "Alaska a Tierra del Fuego", y la incursión cada vez mayor de Japón en el sudeste asiático.

No obstante, aquella posición no deja de tener detractores que marcan otras tendencias y, en todo caso, alertan sobre las fuerzas negativas que pueden generarse en un sistema de bloques xenofóbicos. En cuanto a la conformación del bloque americano, se puntualiza que la iniciativa de EEUU puede prosperar en América del Norte, pero difícilmente se extenderá en igualdad de condiciones hacia el sur, ya que este país tiene gran interés en conservar un fluido comercio multilateral. En el mismo sentido, análisis económicos de los efectos a largo plazo del mercado interior europeo en la economía mundial, si bien admiten la posibilidad de un primera etapa de retrosección, predicen un fuerte crecimiento de la economía europea que redundará en una mayor demanda de bienes del exterior así como un mayor flujo de capitales al circuito financiero, parte de los cuales se canalizarían en inversiones en países en vías de desarrollo.

Los que defienden esta segunda hipótesis son los que predicen el mantenimiento del flujo de intercambios CE/AL, llegando algunos a vislumbrar un futuro más promisorio, aunque no en todos los rubros ni con respecto a todos los países. Concretamente, se estima que la constitución del mercado único europeo comportará ventajas como desventajas para AL. Las predicciones coinciden en que: el mejoramiento de las normas de calidad y sanidad que se experimentará con el mercado interior europeo, hará más difícil el ingreso de algunos productos latinoamericanos; la política agraria europea no sufrirá un cambio radical; AL deberá enfrentar la competencia de los productos mejorados de la propia CE en terceros mercados; y una posible desviación de fondos de inversión hacia otras regiones (v.g Europa central y oriental).

Inversamente, se espera una mayor demanda europea de productos tropicales, carnes y productos de cuero; la apertura de nuevos "nichos" de demanda, debido a la baja de aranceles y la diversificación de la demanda, que podrían ser de gran provecho para las industrias latinoamericanas más dinámicas; y también una mayor cooperación política y al desarrollo por parte de la CE. En todo caso, se insiste en que los efectos positivos o negativos que traerá aparejado el mercado interior europeo, dependerá fundamentalmente del grado de diversificación, adaptabilidad a los nuevos requerimientos y capacidad de exportación de las economías de AL, y que es infundado esperar un compromiso mayor de la CE mayor al actual para amortiguar las dificultades que puedan producir sus políticas en Latinoamérica, sobre todo en lo que respecta los países más avanzados en la región. Aunque hay que tomar nota de la voluntad declarada de la CE, y en especial del España, de que la reestructuración en el Este Europeo no deben hacerse a "costa de los cambios que tienen lugar en el Oeste".

Las perspectivas que se abren para el Mercosur recorrerán aquellos andariveles. Remarcamos, entonces, los efectos negativos que persistirán debido a la política agraria común, y la relativa mejora -a mediano y largo plazo- para las manufacturas, debido al avanzado nivel de ciertos sectores industriales de Argentina y Brasil. Hay que destacar que los comentaristas europeos coinciden en señalar que el Mercosur debería ser el proceso más promisorio en Sud América. En ese sentido, es sintomático los reciente acuerdos celebrados con cada país miembro y con el propio Mercosur como entidad supranacional.

A un nivel político, es de esperar una mejora del diálogo porque se ha superado el "caso argentino" que era un verdadero cuello de botella para el discurrir de las relaciones. En la medida que los países reunidos en el Mercosur demuestren seriedad en las reformas estructurales encaradas, prestando debida atención a los problemas crónicos de pobreza y a la falta de respeto a algunos derechos civiles y sociales, irán ganando un mayor respeto y encontrarán una mejor predisposición de la CE a colaborar.