

LA RELACION ENTRE EL MERCOSUR Y LA COMUNIDAD EUROPEA: ¿UN NUEVO PARAMETRO DE VINCULACION?*

Lincoln Bizzozero

Los múltiples canales de vinculación que existen entre América Latina y la Comunidad Europea han hecho aumentar los márgenes de negociación de los países del MERCOSUR. Para comprobar lo anterior, se analiza en primer lugar la aproximación institucional entre ambas regiones y la formalización de un acuerdo de cooperación, el cual se debe en gran parte a la prioridad que España ha asignado a la región. Luego se refiere a los problemas de un acuerdo en el ámbito comercial, la presencia que la Comunidad tiene en este sentido en la subregión y las barreras no arancelarias que aplica. Finalmente, se concluye que las reformas en el sector agrícola (PAC), la concretización del acuerdo de cooperación, la colaboración industrial y la reorientación de las políticas exteriores de los países del MERCOSUR, muestran que efectivamente se estaría frente a un nuevo parámetro de vinculación.

I. Introducción.

El vínculo entre el MERCOSUR y la Comunidad Europea por una parte, las relaciones entre los países integrantes de cada una de las subregiones por otro lado y las conexiones que se conforman a nivel multilateral delimitadas por la distinta inserción de ambos conglomerados en el sistema internacional, están definiendo un novedoso mapa. Esta situación se está produciendo en el marco de un persistente descenso de la participación de América Latina en el comercio exterior de la Comunidad Europea, con un incremento de desentendimientos entre Europa y los países latinoamericanos en el plano multilateral y con la percepción de una Europa-fortaleza, encerrada en sí misma.

Este estado puede llevar a confusiones, debido a que se ha verificado una aproximación institucional entre la Comunidad Euro-

* Este trabajo fue culminado en julio de 1992, antes de la realización de la Cumbre Iberoamericana en España.

pea y América Latina, pautada desde mediados de la década de los ochenta. Por otra, se han agudizado determinadas tensiones en temáticas de la agenda bilateral, lo cual señalaría una tendencia contraria al acercamiento. Ello nos llevó a plantear en un trabajo anterior sobre el tema de la existencia de aproximaciones y desfases en las relaciones entre los países del MERCOSUR y de la Comunidad Económica Europea.¹ Por una parte se ha verificado una mejor disposición institucional desde la Comunidad Europea hacia América Latina, hecho constatado a mediados de los ochenta con el ingreso de España y Portugal, contrariamente a lo que fuera la regla durante los sesenta y setenta en que se priorizó el plano económico (Drekonja, G., 1984; Bodemer, K., 1987).² A su vez, se han definido una serie de temáticas conflictivas en las relaciones bilaterales, las cuales se centran en los aspectos económicos, en particular vinculadas con el comercio exterior. Finalmente, no existe convergencia ninguna en relación a temas estratégicos, dada la diferente inserción internacional de ambos conglomerados.

Esa aparente dualidad dio origen a la percepción de cercanías y divergencias de posición en las relaciones Comunidad Económica Europea-MERCOSUR. En efecto, se trata de vínculos en diversas dimensiones, las cuales tienen distinta condicionalidad según las regiones. Así, si el acercamiento político-institucional es un hecho incontrastable, los temas de la agenda se tornan dificultosos de acuerdo al énfasis que pone cada región en los mismos: los europeos insistiendo en la cooperación, el cuidado del ambiente y la promoción del reciclaje de campesinos en áreas vinculadas con el cultivo de coca; y los latinoamericanos en la resolución de aspectos prácticos que cruzan el comercio, la inversión y la ayuda al desarrollo.

Este trabajo parte de la confirmación de múltiples canales de vinculación entre América Latina y la Comunidad Europea, que inciden en una percepción ambigua de sus relaciones. Sin embargo, la continuidad de la aproximación institucional, deja entrever la definición de vínculos subregionales precisos por parte de la Comu-

¹"El mapa de las relaciones Comunidad Económica Europea-MERCOSUR: aproximaciones y desfases", presentado por el autor en la XIII reunión del RIAL efectuada en Asunción del Paraguay.

²Según Bodemer, K. en su libro "Europa Occidental y América Latina. Experiencias y desafíos" (1987), el déficit de Europa Occidental en su relación política con América Latina se hizo palpable en el conflicto del Atlántico Sur y en América Central. Ello nos plantea la existencia de un movimiento pendular de los planos político y económico en las relaciones Europa-América Latina en las últimas décadas.

nidad Europea, lo cual le permite una presencia política y a su vez facilita un incremento en los márgenes de negociación a los países latinoamericanos. Las consecuencias de una diversificación comunitaria en las relaciones con los países latinoamericanos, se verificarán en la especificidad de las problemáticas de cada subregión. Por supuesto, los temas dificultosos de América Latina en las relaciones con la Comunidad Europea son específicos en consonancia con las subregiones (América Central, países andinos y MERCOSUR). A su vez las subregiones tienen distinto poder de negociación de acuerdo al nivel de conflictividad de los temas en la agenda del sistema internacional y a la capacidad de los países que integran las mismas.

La hipótesis básica de este artículo es que la diversificación en las relaciones de la Comunidad Económica Europea con América Latina, redundará en una mayor especificidad del vínculo con la subregión latinoamericana, lo cual va a mejorar los márgenes de negociación de los países del MERCOSUR, como señalan algunos hechos que se han producido recientemente. A su vez, esta dimensión incidirá en los intercambios comerciales y los flujos de inversión extranjera directa, al propiciar niveles de entendimiento subregional.

En el desarrollo de estas ideas el escrito se referirá en primer lugar a la definición de vínculos institucionales por parte de la Comunidad Europea con América Latina, a la concretización de un espacio iberoamericano y a la decisión de cuajar un acuerdo de cooperación Comunidad Económica Europea-MERCOSUR. En segundo término, se analizarán específicamente las dificultades que se verifican en el escalón comercial entre los países del MERCOSUR y de la Comunidad Económica Europea, lo cual puede ser atemperado por la especificidad que ha adquirido la dimensión institucional. Finalmente, se señalarán algunos datos que muestran un giro en la orientación de las políticas exteriores de los países del MERCOSUR, los cuales han impulsado una "adaptación selectiva" en el sistema internacional, apartándose de las tendencias y orientación del noventa, más proclives a un ajuste en el contexto interamericano.

II. La decisión de formalizar el acuerdo Comunidad Económica Europea-MERCOSUR.

La apertura de varios canales institucionales entre la Comunidad Europea y América Latina puede tener distintas lecturas, de acuerdo

al escenario en que se ubique el analista. Así, puede señalarse que la presencia política-institucional comunitaria es parte de la retórica europea, o bien permite apaciguar las tensiones en otros andariveles. Esta interpretación obvia un aspecto relevante en cuanto a la evolución del sistema internacional: el hecho de que la definición de un acuerdo entre dos nucleamientos, como lo son en este caso la Comunidad Económica Europea y los pactos regionales de América Latina, permite ligar temáticas de distintas áreas.³

Las consecuencias y pronósticos de la evolución en las relaciones Comunidad Económica Europea-América Latina van a depender del escenario que prioricemos. Independientemente de los posibles lineamientos de acción para América Latina que surgen de las interacciones, aspecto estudiado por otros analistas (Heine Lorenzen, J., 1991), se constata una aproximación política global de la Comunidad Económica Europea hacia el continente latinoamericano. Ese allegamiento comunitario que no se traduce en una prioridad estratégica ni temática, se vincula con el actual diseño del sistema internacional, donde el equilibrio en los distintos planos y áreas del mismo entre los principales actores no está todavía definido. La imposibilidad de traducir el acercamiento comunitario en una prioridad estratégica o en jerarquía temática de la agenda, ha facilitado la confusión y la "impotencia" analítica frente a la confirmación de los intercambios económicos y posicionamientos políticos (Izam, M., 1991).

Al tomar exclusivamente los movimientos que se producen entre la Comunidad Económica y América Latina en el plano político-institucional, pueden señalarse tres impulsos definidos: un reconocimiento europeo de las instancias institucionales globales del continente latinoamericano; el intento de conformar un espacio iberoamericano; y la configuración de acuerdos específicos por parte de la Comunidad Económica Europea con países y subregiones de América Latina, entre las que se encuentra el MERCOSUR. El impulso al reconocimiento global y el que marca la especificidad de las relaciones subregionales, convergen con las actuales tendencias del

³La posibilidad de conectar temas entre un país desarrollado y otro en desarrollo que no se ubique en el "cuarto mundo", se realiza prioritariamente entre áreas de un mismo plano, en cambio entre países desarrollados se entrecruzan temas de distintos planos. Los planos de una cartografía planetaria son entre otros el comercial, financiero, seguridad estratégica. Cada plano tiene una diversidad de áreas y, a su vez, cada una de ellas toca diferentes temas. Así sucede con el ejemplo de la Ronda Uruguay, que corresponde al plano comercial, en donde se discuten temas de diferentes áreas.

sistema internacional. Cada una de esas instancias fortalece la interdependencia a través de los planos político-institucional y cultural. Eso no significa que no se transmitan a ese plano la diversidad de percepciones que provienen de la diferente inserción internacional o las problemáticas derivadas de la bilateralidad de las agendas, aun cuando en el mismo predomina el lado cartesiano vinculado con la formalización de avances como veremos en los puntos siguientes.

a) *La formalización del diálogo Comunidad Económica Europea-América Latina.*

Uno de los argumentos esgrimidos para marcar los "desencuentros" (Moneta, C., 1988), los fracasos (Berrocal, L., 1989) y la imposibilidad de avances institucionales (C.E.E., 1989) fue la ausencia de representatividad de interlocutores latinoamericanos. Esta situación comenzó a revertirse a fines de los ochenta y en el presente el reconocimiento institucional del Grupo de Río y de la Asociación Latinoamericana de Integración marca una nota de optimismo para algunos analistas (Nájera Ibáñez, A., 1991).

El diálogo político Comunidad Económica Europea-Grupo de Río se institucionalizó en Roma en diciembre de 1990. En dicha reunión se acordaron puntos importantes entre los cuales cabe mencionar: la realización de dos reuniones ministeriales por año, una en cada continente; el fortalecimiento de la ayuda financiera; la apertura de determinados programas comunitarios de ciencia y tecnología; la transferencia del *know how* europeo en materia de integración regional; y la conformación de un grupo de trabajo de expertos para preparar la agenda y realización de las reuniones ministeriales. Con posterioridad al encuentro de Roma que dio como resultado una Declaración, se realizó una reunión en Luxemburgo, en abril de 1991. En el documento final de esa reunión, que estuvo precedida por la firma de un acuerdo de cooperación Comunidad Económica Europea-México, se señaló la intención por parte de la Comunidad Europea de apoyar los esfuerzos latinoamericanos de integración regional e inserción internacional y el impulso a acciones conjuntas en foros internacionales para reducir el peso de la deuda externa de los países latinoamericanos (González Rubí, R., 1991).

Finalmente en el encuentro de mayo de 1991 celebrado en Santiago de Chile, se concretaron algunas decisiones e iniciativas que

se habían propuesto en Roma. Entre las mismas ubicamos: el arreglo de un centro de formación de especialistas en integración regional que funcionará en Montevideo, cuya gestión corresponderá al Instituto de Administración Pública de Maastrich; la efectiva ampliación a los países de América Latina que han suscrito convenios de cooperación con la Comunidad Económica Europea, de posibles operaciones de inversión del Banco Europeo de Inversiones; y la ampliación a Latinoamérica del Sistema Piloto de Información Tecnológica (TIPS), programa de información comercial y tecnológica, que funciona en el marco del PNUD.

Por otra parte la Comunidad Europea también reconoció la Asociación Latinoamericana de Integración con la concreción de un acuerdo de cooperación Comunidad Económica Europea-ALADI. Dicho acuerdo suscrito en abril de 1991 en Luxemburgo, plantea distintas posibilidades de cooperación entre las que se incluyen las consultas e intercambio de información sobre temas de interés común, la transferencia de experiencias sobre programas de integración, la prestación de asistencia técnica para el desarrollo de proyectos integrativos en América Latina y la ejecución de programas conjuntos para difundir los programas de la integración de ambas regiones.

b) El espacio iberoamericano.

Si el espacio ibérico ha tenido mucho que ver con el acercamiento político de la Comunidad Europea hacia América Latina, la realización de la primera cumbre iberoamericana confirmó la importancia de la dimensión latinoamericana en la formulación de políticas de España.

En la primera cumbre iberoamericana que se efectuó en México en 1991, participaron 23 Jefes de Estado y Gobierno de 19 naciones de América Latina y de España y Portugal. La reunión tuvo como resultado la Declaración de Guadalajara, en la cual además de historiar el significado de la cumbre, el espacio cultural y humano representado y principios generales reivindicados, se señalan algunos puntos que se encuentran presentes en la agenda de las relaciones iberoamericanas (corte Norte-Sur, respecto de la diversidad cultural, cooperación en el ámbito iberoamericano).

La realización anual de cumbres; el reconocimiento semántico de festejar 1992 como el "Encuentro de Dos Mundos"; los contenidos de la Declaración de Guadalajara que incluye puntos como la diversidad cultural, la contribución indígena, y la especificidad latinoamericana en el sistema internacional; y la elección de la cumbre para revitalizar los pactos subregionales de integración por parte de los países de América Latina, constatan la proyección que tiene la institucionalización del espacio iberoamericano. Por otra parte, no puede dejarse de lado el hecho de que el espacio iberoamericano compite en dos frentes diferentes: con el sistema interamericano por una parte y con el sistema paneuropeo por el otro. Si bien podemos trazar gruesamente una línea por la cual los dos sistemas los ubicamos en el Occidente, ese corte no resuelve los temas de pertenencia e identidad estratégica.

c) *La proyección cooperativa de la Comunidad Económica Europea en el MERCOSUR.*

La tendencia hacia la formalización de acuerdos de la Comunidad Europea con los distintos pactos subregionales de América Latina se manifestó también en la decisión de concretar un convenio Comunidad Económica Europea-MERCOSUR. Esta propensión que señalábamos en nuestro trabajo anteriormente mencionado, tuvo dos obstáculos: la proyección exterior de los países de la subregión que priorizaron el sistema interamericano y las relaciones con los Estados Unidos; y la confirmación del proceso realizada por los propios actores subregionales. Como el proceso se confirmó por los cuatros Estados participantes en una reunión, a fines del año pasado, y la subregión se proyectó como tal en el sistema internacional, no podía esperarse otra cosa que la decisión de concretar el acuerdo.

Finalmente esta situación se plasmó en una reunión en Guimaraes, Portugal, a principios de mayo, entre los Cancilleres de la Comunidad Económica Europea, los del MERCOSUR, Frans Andriessen, responsable en el Ejecutivo de la Comunidad Económica Europea de las relaciones exteriores y Abel Matutes, titular en la Comisión de asuntos latinoamericanos.⁴

⁴Los Cancilleres de Uruguay, Héctor Gros Espiell, y de Paraguay, Alexis Frutos, fueron representados por secretarios de Estado debido a que se encontraban en Perú, en el marco de una misión de la Organización de Estados Americanos.

Si bien falta concretar el acuerdo, los comentarios de la reunión se orientaron hacia la posibilidad de transferencia de *know how* comunitario al MERCOSUR en materia de integración (sector aduanero, fitosanidad, estandarización de mercaderías). Por otra parte, los temas de la reunión no se circunscribieron al futuro acuerdo, sino que incluyeron las dificultades que origina la Política Agraria Común (PAC) en América Latina, las negociaciones de la Ronda de Uruguay, las relaciones económicas internacionales y la conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo.

La pronta formalización de este convenio "cierra" el ciclo de acuerdos de cooperación comunitaria con pactos subregionales y proyecta a la Comunidad Europea en el continente. Por otra parte, los países del MERCOSUR tienen que ver con el hecho de que recién se esté concretando el acuerdo de cooperación. En efecto, los "emisarios informales" de la Comunidad Económica Europea que vinieron a explorar el terreno de un posible acuerdo con los países del Cono Sur entre los años 1988 y 1990 volvieron desazonados, debido a que Brasil se encontraba renuente al mismo e inclinaba la balanza regional. Esa situación cambió al año siguiente, ya que los países integrantes del MERCOSUR luego de firmar el "cuatro más uno" con Estados Unidos, plantearon la posibilidad de llegar a un acuerdo de cooperación con la Comunidad Europea. Este posicionamiento del MERCOSUR le permitió marcar determinadas pautas en las relaciones con el resto de los países, los cuales reconocieron su legitimidad. Por otra parte, en lo que concierne al acuerdo con la Comunidad Europea, otorga a los países que integran el MERCOSUR, otro mecanismo de negociación posible de ser utilizado.

III. Las dificultades de un acuerdo en el plano comercial.

Las relaciones económicas entre los países de la Comunidad Europea y los del MERCOSUR son importantes, si nos atenemos al peso ponderado de la Comunidad Económica Europea en los países del Cono Sur en relación a otros actores del sistema internacional, y a los flujos de bienes y servicios que canaliza la Comunidad hacia esa región en relación al conjunto de América Latina. Es así, que la Comunidad Europea fue la destinataria de alrededor del 30% de las exportaciones de los países del MERCOSUR en el noventa, los cuales importaron

de los países comunitarios el 22% del total (IMF, 1991). Por otra parte, si nos atenemos a las inversiones, el 70% de las que provienen de Europa hacia América Latina, tienen por destino el MERCOSUR.⁵

Finalmente, al tomar comparativamente cifras y porcentajes de población, PBI, comercio y exportaciones de manufacturas, los países del MERCOSUR inclinan decididamente la balanza del escenario latinoamericano.

Sin embargo, si se analizan las cifras del comercio entre ambas regiones y se las compara con la evolución del comercio internacional, las perspectivas son menos optimistas. Así, en el caso de Argentina, mientras en la mitad de los años sesenta casi el 50% de sus exportaciones iban dirigidas a los países de la Comunidad Económica Europea, en 1985, descendieron al 24,5%, aun cuando en el noventa alcanzaron el 30%. La participación de la Comunidad Europea en las exportaciones brasileras se vieron reducidas del 33,1% en 1975 al 26,9% en 1985, aun cuando en 1989 alcanzaron a representar el 28,9% del total (IMF, 1990; 1991).

El descenso del comercio bilateral se atribuye en especial a la PAC de la Comunidad Europea y a la utilización de barreras no arancelarias. Estas últimas cubrieron durante 1988 en el caso de las importaciones latinoamericanas a la Comunidad Europea una mayor proporción (24%), que en el conjunto de países desarrollados donde el promedio del coeficiente de cobertura fue el 14%. Claro que la diferencia no se manifestaría si la Comunidad Económica Europea hiciera desaparecer las barreras no arancelarias en los combustibles, que en otros países desarrollados pesan muy poco (CEPAL, 1991). A su vez, esa cobertura alcanza en la Comunidad Europea al 44,94% para el sector manufacturero, lo cual representa una brecha importante en relación a otros países desarrollados, donde solamente es de 17,3% (Heine Lorenzen, J., 1991).

La reciente modificación de la PAC en la Comunidad Europea aparejará un impacto en diversos planos. En la Ronda Uruguay del GATT en primer lugar, porque levanta un obstáculo y desbloquea un tema relevante para el Grupo Cairns y para los países del MERCOSUR. En segundo término, en las relaciones con Estados Unidos y Japón distiende un foco de tensión. Finalmente afecta positiva y específica-

⁵ Ese porcentaje fue el que se manejó en la reunión entre los Cancilleres del MERCOSUR y de la Comunidad Económica Europea, en Portugal, según manifestó a la prensa el Canciller brasiler, Celso Lafer.

mente las exportaciones de los países de América Latina hacia la Comunidad y en particular los del MERCOSUR. Es por ello que resulta de interés analizar los países de la Comunidad que comercian más con el MERCOSUR y proyectar tendencias. Por otra parte, importa escrutar los países de América Latina y sectores más afectados por la PAC, por las repercusiones positivas que acarrearán a mediano plazo estas modificaciones.

a) *La presencia comercial de la Comunidad Económica Europea en el MERCOSUR.*

Las relaciones comerciales entre dos pactos subregionales tienen relevancia no solamente por el flujo de bienes, sino también por la canalización de inversiones que el comercio necesita. Por otra parte, el intercambio comercial es un síntoma de la "salud" de las relaciones y evidencia determinados "cuellos de botella".

En el caso de las relaciones de la Comunidad Europea con los países del MERCOSUR, el posible crecimiento del intercambio comercial y las dificultades actuales, se especifican en determinados Estados europeos. Si analizamos la evolución del comercio bilateral desde mediados de los ochenta al noventa, desde el lado de las importaciones de los países del MERCOSUR, Alemania ocupa un lugar relevante en las mismas. Es así que dicho país significa el 27,8% del conjunto de importaciones comunitarias de Paraguay, el 30% de Uruguay, el 40% de Brasil y el 36,8% de Argentina en el noventa. Los dos socios grandes del MERCOSUR son los que importan más de Alemania, pero mientras las importaciones de Brasil se incrementan, las de Argentina se reducen tanto en su monto como en su proporción (pasó del 46,3% al 36,8% de 1987 a 1990) (IMF, 1991).

Francia e Italia se disputan el segundo lugar en las importaciones comunitarias de Argentina y Brasil. En Argentina las importaciones de Francia representaron en 1989 el 20,9% del conjunto comunitario (242,6 millones de ECUs), mientras en Brasil significaron el 16% de la Comunidad Europea (616,3 millones de ECUs). Las importaciones italianas representaron el 22,7% en Argentina y el 13,4% en Brasil, aunque en este último caso están en alza (pasaron de expresar el 10,8% con un monto de 361 millones de ECUs en 1987 a connotar el 13,4% de las importaciones comunitarias con un total de 515 millones de ECUs en 1989) (IRELA, 1991).

En Brasil luego de esos tres países comunitarios, toman relevancia el Reino Unido (12,8% de las importaciones comunitarias) y Países Bajos (8,2%), éste último evidenciando una tendencia creciente. En Argentina luego de los tres países señalados en primer lugar que significaron el 80,4% del total de importaciones comunitarias en 1989, se encuentra España con un 8,4%, Países Bajos con un 3,7% y Bélgica con el 3,6% (IRELA, 1991).

En los dos socios menores del MERCOSUR—Paraguay y Uruguay—la participación en las importaciones de países de la Comunidad Europea está más equilibrada. Alemania, Francia, Italia y Reino Unido han representado los últimos años entre el 80 y el 90% de las importaciones de la Comunidad Económica Europea en Paraguay y Uruguay.

Si tomamos las exportaciones de dos socios grandes del MERCOSUR a los países de la Comunidad Europea, observamos una participación equitativa de varios representantes comunitarios. Al desagregar los mismos, para el año 1989, ubicamos a Alemania que significó el 25,7% del total de exportaciones a la Comunidad Económica Europea para Argentina y el 19,4% para Brasil; Italia que absorbió el 14,5% del total de exportaciones argentinas a la Comunidad Económica Europea y el 18,3% para Brasil; Países Bajos que implicaron el 16,8% y el 15,3% respectivamente; Francia que representó el 9,1% para las exportaciones argentinas a la Comunidad Europea y el 13,1% para Brasil; Reino Unido el 6,6% y el 12,8%; España el 10,0% para Argentina y el 7,6 para Brasil y Bélgica que absorbió el 11,0% de las exportaciones comunitarias argentinas y el 6,7% de las brasileras.

En el caso de Uruguay las exportaciones a la Comunidad Económica Europea están más concentradas: el Reino Unido absorbió durante 1989 el 57,0% del total, seguido por Alemania con un 14,9%. Las exportaciones paraguayas en cambio se diversifican más equitativamente en la Comunidad. España se encuentra en primer lugar en las exportaciones paraguayas a la Comunidad Económica con un porcentaje de 27,3%, seguido de Países Bajos con un 16,2%, Bélgica con un 15,2%, Alemania 13,8% e Italia con el 12% (IRELA, 1991).

En este mapa de intercambios comerciales, se resaltan determinadas tendencias y orientaciones por país. Así, es indudable la importancia de Alemania, aún cuando se remarca más claramente en el plano exportador. También influyen desde el lado de las exportacio-

nes Francia e Italia, pesando en esta proyección la transferencia tecnológica. En cuanto a las importaciones desde los países del MERCOSUR, hay que resaltar el papel de los Países Bajos que significó el segundo participante para Argentina, el tercero para Brasil y el segundo para Paraguay durante 1989. También resultan relevantes las importaciones de Italia que se ubicaron en el segundo lugar para el conjunto de exportaciones brasileras y en el tercero en relación a las argentinas. Finalmente, Alemania, Francia y Reino Unido están representados por su potencial, pero no se destacan; España ha incrementado su participación y resulta importante la participación relativa de Bélgica-Luxemburgo.

b) Las barreras no arancelarias de la Comunidad Económica Europea en el MERCOSUR.

En la Comunidad se aplican dos tipos de medidas no arancelarias: las comunitarias aplicadas por todos los Estados miembros y las nacionales. Las medidas comunitarias están concentradas en ciertos sectores que son vulnerables a la competencia externa. Esos sectores son el agrícola, textil y siderúrgico (UNCTAD, 1991; CEPAL, 1991). Como resulta obvio los ítems que comprenden cada uno de esos sectores afectan a los países latinoamericanos y en particular a los del MERCOSUR.

En el caso del sector agrícola, la mayor parte de las medidas no arancelarias se aplican en el marco de la PAC. Las reglas utilizadas son diversas: gravámenes, precios de referencia, licencias y restricciones voluntarias de las exportaciones. En el sector textil, las medidas comunitarias se aplican en el marco de acuerdos textiles. Finalmente en el sector siderúrgico, las importaciones comunitarias de hierro y acero están regidas por un índice de "precios básicos de importación" y sobre todo por acuerdos bilaterales con los principales abastecedores.

En el estudio de la CEPAL citado anteriormente se destacan dos aspectos: la concentración de las barreras no arancelarias en determinados sectores y el impacto que podría tener en los países latinoamericanos el levantamiento de las mismas. En cuanto al primer punto, el estudio señala que las barreras inciden en los productos textiles (hilados, tejidos y prendas de vestir), productos siderúrgicos (hierro, acero y derivados), combustibles, alimentos y calzado. En

relación al impacto, el trabajo indica que se aplican restricciones cuantitativas al 14% del comercio latinoamericano, lo cual afecta al 17% del valor de las exportaciones. Si se agrega a las restricciones cuantitativas el conjunto de barreras no arancelarias aplicadas por la Comunidad Económica Europea, el porcentaje del valor del comercio afectado asciende al 22%.

Entre los países latinoamericanos más afectados por la cobertura de sus exportaciones a la Comunidad Económica Europea, se encuentran Argentina y Uruguay, mientras en un segundo nivel se ubica Brasil. Solamente para Paraguay el índice de cobertura comunitaria no tiene prácticamente incidencia en el conjunto de sus exportaciones, aunque sí en el total de corrientes comerciales a las que se aplican restricciones (el denominado índice de frecuencia).⁶ Los efectos de una reducción de las barreras no arancelarias en el caso de ser significativa, beneficiaría en una primera aproximación indicativa a Paraguay en un 23%, a Brasil en un 17%, Uruguay en un 15%, y Argentina en un 10%, los cuales, conjuntamente con Colombia, serían los países más beneficiados de América Latina (CEPAL, 1991).

El intercambio comercial del MERCOSUR con los países de la Comunidad Europea; los porcentajes de trascendencia de esos países en la balanza comercial de la región latinoamericana; la importancia de la aplicación de las barreras no arancelarias comunitarias en América Latina y en particular en los territorios del Cono Sur, plantean el tema de la sensibilidad de las naciones integrantes del MERCOSUR en los lazos de interdependencia con la Comunidad Económica Europea. La posibilidad de amortiguar la misma, depende de una modificación de la PAC en el contexto europeo y de una negociación aceptable en el escenario internacional, relacionado con la Ronda Uruguay del GATT. A su vez la Comunidad Europea es sensible a toda modificación de la PAC en el plano interno, pero puede optar por otras políticas que limiten su vulnerabilidad en el escenario internacional.

Es en este marco que cualquier modificación en algún eslabón de los que signan las relaciones de interdependencia entre las dos

⁶Se entiende por coeficiente de cobertura de las importaciones, la proporción del valor de las importaciones que están sometidas a barreras sobre el total de importaciones provenientes de un país, mientras que el índice de frecuencia calcula el porcentaje de ítems arancelarios o productos sobre los que se aplican restricciones.

subregiones, afecta obviamente los otros estratos. El cambio de la política agrícola de la Comunidad Económica Europea, conjuntamente con otros signos alentadores entre los que se ubica la decisión de concretar el acuerdo de cooperación entre los pactos subregionales, convergen con una modificación de las políticas exteriores de la subregión latinoamericana, más propensas a una interdependencia selectiva frente al sistema internacional, tanto en los planos de corte del mismo, como en las temáticas de la agenda.

IV. Un nuevo esquema de vínculos Comunidad Económica Europea-MERCOSUR.

Si nos atenemos a la inmediatez de algunos hechos que se han producido en diversos eslabones de las relaciones entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR, debemos llegar a la conclusión de que habrá pocos cambios o ninguno en los próximos meses. Pero esa toma instantánea no nos permite visualizar las modificaciones —esas sí más duraderas y significativas—, que tendrán efectos en los próximos años. Las mismas atañen a los cambios en la estructura del sistema internacional y a las transformaciones en los vínculos entre los dos continentes y en particular entre los dos pactos subregionales. En cuanto a los cambios en la estructura, el desflecamiento del subsistema comunista, ha propulsado a la Comunidad Europea al cumplimiento de otras funciones, tanto en Europa como en el planeta. En los que respecta a las relaciones entre los dos pactos subregionales, resulta importante toda modificación en el contenido de la interdependencia, y en la ubicación y prioridades de los temas de la agenda bilateral.

En lo que atañe a este trabajo, es decir las relaciones entre los países del MERCOSUR y de la Comunidad Económica Europea, se ha producido una convergencia entre el cambio de la PAC en la Comunidad Europea, con una reorientación de prioridades de los países del MERCOSUR en sus políticas exteriores. El desbloqueo del tema agrícola ha facilitado el camino para la formalización del acuerdo Comunidad Económica Europea-MERCOSUR. A su vez, los ajustes que se produjeron en las políticas exteriores de la subregión latinoamericana, han llevado a un replanteo de las relaciones con Estados Unidos en temas que atañen a la defensa, comercio e inversiones. El reciente debate en el GATT entre Estados Unidos y los países del

MERCOSUR sobre el trato concedido al acuerdo subregional, es una resultante de los ajustes.

De esta manera podemos ubicar varios eslabones para la configuración de un nuevo parámetro en el vínculo Comunidad Económica Europea-MERCOSUR. Si el núcleo lo centramos en el acuerdo de cooperación, el punto de inflexión de Europa fue la decisión de modificar la PAC, más que la tendencia a concretar acuerdos de cooperación específicos. Por el lado del MERCOSUR, el punto de inflexión estuvo pautado por el ajuste de las políticas exteriores y por la posición de Brasil, más proclive a la interdependencia y a la opción selectiva, que al realismo periférico.⁷

Del conjunto de eslabones indicados, en primer lugar deben señalarse las reformas aplicadas a la PAC de la Comunidad Europea, que si bien no eliminaron totalmente los subsidios, tal como pretendía el grupo de Cairns, los reducen de manera significativa, buscando una equiparación progresiva de los precios internos con los internacionales. La modificación se basa sustancialmente en sustituir las ayudas vía precios, para mantener el ingreso del agricultor, por ayudas directas al productor, entre los que se cuentan los incentivos al agricultor que retire tierras de cultivo.

La aprobación de la nueva política agrícola es significativa en el plano europeo si nos atenemos a las horas-debate que llevó la misma en las distintas instancias, entre las que debe contarse el Parlamento, y al escepticismo que rodeó su negociación (Parlament Européen, 1991). Por otra parte, algunos Estados manifiestamente estuvieron en contra de las modificaciones planteadas, como sucedió con Francia e Italia. También resulta relevante la aprobación de la nueva política agrícola en el escenario internacional, tanto para desbloquear la Ronda Uruguay del GATT, como por el efecto demostración que dirige a los Estados Unidos. Finalmente y en relación con el segundo eslabón a mencionar, la aprobación de la nueva PAC, fue realizada poco antes del encuentro que la Comunidad mantuvo con el Grupo de Río, donde se plantearon las bases del acuerdo de cooperación con los países del MERCOSUR.

⁷Los fundamentos teóricos del realismo periférico así como los cimientos de su aplicación, fueron expuestos en un artículo de Carlos Escudé, "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", *América Latina/Internacional*, vol. 8, Nº27, FLACSO, 1991. La respuesta de ese artículo provino de otros dos destacados colegas, Roberto Russell y Atilio Borón, quienes publicaron sus respectivas visiones en otro número de la misma revista.

El segundo eslabón tiene relación con la decisión de concretar el acuerdo de cooperación, lo cual permite completar por parte de la Comunidad Europea la apuesta global-regional-nacional en América Latina. La Comunidad Europea mantiene en el presente diálogos y canales cooperativos en el plano global con ALADI y Grupo de Río; con distintos pactos subregionales y con naciones, entre las que se encuentra México.

El tercer grillete lo ubicamos en el debate sobre nuevas fases de cooperación industrial en la Comunidad Europea. Al respecto, los países latinoamericanos están más atentos a lo que sucede actualmente en la Comunidad Europea con vistas a la Europa 93, y a lo que ocurre en el convulsionado escenario europeo, de lo que fue la realidad de las dos regiones hace cinco años, en que los únicos resquicios de desarrollo pasaban por actores no gubernamentales o medidas fuera de agenda. En este punto conviene mencionar una reunión oficiosa del Consejo en Lisboa, en marzo del corriente año, donde se discutieron los mecanismos de la cooperación industrial comunitaria, con representantes de Angola, Mozambique, Brasil, Venezuela, Polonia, Hungría y Checoslovaquia.⁸ La relevancia del tema atañe a la participación de Brasil, debido a que dicho país fue el que se mantuvo más reacio a restablecer una relación cercana con la Comunidad Europea (Bizzozero, L., 1991).

Finalmente, resta por señalar el eslabón relacionado con las políticas exteriores de la subregión. En esta variable conviene mencionar dos aspectos diferentes de la orientación actual de las políticas exteriores. En primer término, los efectos del MERCOSUR y el supuesto de una convergencia de las políticas exteriores de sus países componentes, está teniendo un impacto en los foros de negociación internacional. Ello se ha percibido en la Ronda Uruguay del GATT en la definición subregional de la propuesta Andriessen, en que los países del MERCOSUR respondieron concertadamente. Pero también las políticas exteriores subregionales fueron acordadas, cuando Argentina y Brasil por primera vez negociaron conjuntamente ante la Comunidad Europea.⁹ En segundo orden hay una redefinición aún en curso

⁸Esa noticia consta en el repartido de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica (Ministère des Affaires Etrangères, *Revue de la Presse*, 1992/61).

⁹La negociación conjunta intentó conseguir un incremento de la cuota Hilton por parte de la Comunidad Económica Europea, sobre la base de las cuotas que no aprovecha Estados Unidos por preferir el mercado japonés.

de las políticas exteriores y de defensa de la subregión, por la cual se limita la dirección tomada entre fines del ochenta y principios del noventa, en la cual se insertó la Iniciativa Bush para las Américas. Algunos signos de esta reorientación de políticas, se vinculan con el viaje presidencial de Menem a Europa, donde se ofreció a mediar entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, en relación a la Ronda Uruguay del GATT, con el Presidente francés, François Mitterrand; con los cuestionamientos latinoamericanos a la posición norteamericana en la Eco 92 y a la decisión judicial que "legalizó" la intervención de Estados Unidos en otros Estados para detener a una persona bajo ciertas condiciones; con la decisión del Presidente uruguayo de rechazar una propuesta norteamericana para utilizar las Fuerzas Armadas en la represión del narcotráfico.

V. Conclusiones.

El trabajo plantea como interrogante central las características de las relaciones entre la Comunidad Europea y los países del MERCOSUR. Esa problematización parte de un trabajo anterior donde se examinó la tendencia a una aproximación institucional y los bloqueos existentes entre los dos acuerdos subregionales. A su vez, diversos indicios que obraron como síntomas de una situación diferente, incidieron para que el interrogante adquiriera fuerza por sí mismo.

Se analiza en primer lugar la consolidación de la tendencia a una aproximación institucional entre el MERCOSUR y la Comunidad Económica Europea. La misma se ha concretado en un acuerdo de cooperación, que será operativo luego de culminar las instancias formales de rigor. En la proyección comunitaria hacia América Latina tuvo particular importancia el ingreso de España a la Comunidad Económica Europea. La prioridad asignada por dicho país a América Latina en su política exterior le permitió márgenes de negociación intracomunitarios y una mejor proyección externa. La formalización de un espacio iberoamericano converge con la apuesta comunitaria de apertura hacia América Latina por parte de España. Ello no obsta a que se planteen problemas de inserción y de pertenencia en la comunidad iberoamericana: España buscando una definición en el sistema paneuropeo y en el Atlántico Norte, mientras los países del MERCOSUR lo hacen en el sistema interamericano. Estas diferencias

se expresan como no podía ser de otra manera, en los temas de la agenda bilateral y en las manifestaciones de los actores de las sociedades ibérica y latinoamericana.

La concretización del acuerdo de cooperación Comunidad Económica Europea-MERCOSUR no fue tan sólo la culminación de la iniciativa europea, aun cuando para la Comunidad, dicho convenio se ubica en una tendencia a la formalización de arreglos continentales-regionales y nacionales. Varios hechos permiten desvirtuar una explicación unilateral de la aproximación institucional: los esfuerzos realizados por la Comunidad Europea hasta el noventa para acercarse a los países del Atlántico Sur latinoamericano no habían tenido resultados; el tema agrícola de la Ronda Uruguay ligado a la PAC fue desbloqueado por la Comunidad poco antes de la reunión con el Grupo de Río donde se sentaron las bases del acuerdo con los países del MERCOSUR; las políticas exteriores de esos países comenzaron a diferenciarse de las propuestas norteamericanas y a actuar concertadamente en el sistema internacional; y el MERCOSUR se planteó como una entidad propia en el escenario internacional.

Uno de los temas más difíciles de la agenda bilateral, la PAC, se constituyó en el epicentro del contencioso en el plano del comercio bilateral. La modificación de la misma acarreará consecuencias positivas, ya que permitirá levantar barreras no arancelarias, que limitan las exportaciones de los países latinoamericanos entre las que se encuentran en primer lugar las del MERCOSUR. El impacto de estos cambios deberá analizarse en los próximos años, estudiándose para ello el eventual incremento importador de los países comunitarios y el posible crecimiento exportador hacia América Latina y el MERCOSUR. En particular países como Alemania, Francia y Reino Unido cuyas importaciones son menguadas en relación a su potencial, podrían ampliar su rol.

El trabajo no analiza la prioridad que cada acuerdo subregional otorga en su formulación de política exterior al otro actor implicado. Solamente señala los cambios que de forma eslabonada culminan en el acuerdo de cooperación. Sin embargo, en el caso del MERCOSUR, se verificó un ajuste en las políticas exteriores, por el cual se empezó a tener más en cuenta la posición europea en algunos planos.

El interrogante del título nos lleva a responder positivamente sobre la existencia de un nuevo parámetro de vinculación entre la Comunidad Económica Europea y el MERCOSUR. Las condiciones

necesarias para que ello se exprese tienen relación con el acuerdo de cooperación, los cambios en la PAC y el decaimiento de las barreras no arancelarias del sector agrícola. El acuerdo en definitiva oficializa un canal específico de negociación. Su importancia depende del contexto en que se negocia, del tema y de la capacidad respectiva de los actores. Por ello, si bien todavía no se han procesado modificaciones en las relaciones económicas, que por otra parte se desarrollarán en los próximos años, el "paquete institucional" otorga una perspectiva diferente, en la cual pueden cobijarse distintos temas.

BIBLIOGRAFIA

- Berrocal, L., "Perspectiva 1992: el Mercado Unico Europeo. ¿Nuevo desafío en las relaciones Europa-América Latina?", *Pensamiento Iberoamericano*, Nº15, enero-junio, Madrid, 1989.
- Bizzozero, L., "El mapa de las relaciones CEE-MERCOSUR: aproximaciones y desfases". Mimeo, XIII reunión del RIAL, Asunción, 1991.
- Bodemer, K., "Europa Occidental y América Latina. Experiencias y desafíos", (Barcelona: Alfa, 1987)
- Borón, A., "Las desventuras del 'realismo periférico'", *América Latina/Internacional*, vol. 8, Nº29, julio-setiembre, FLACSO, Buenos Aires, 1991.
- CEPAL, "Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la Comunidad Económica Europea". Santiago de Chile, División de Comercio Internacional y Desarrollo, 1991.
- Comission des Communautés Européennes, "Les relations de la Communauté Européen avec l'Amérique Latine", *Europe Information*, 2/89, 1989.
- Drekonja, G., "El redescubrimiento de América Latina por parte de Europa", en: Grabendorff, W.; Roett, R., *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos: ¿un nuevo triángulo atlántico?*, (Buenos Aires: GEL, 1984).
- Escudé, C., "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", *América Latina/Internacional*, vol. 8, Nº27, FLACSO, Buenos Aires, 1991.
- González Rubi, R., "América Latina - CEE: encuentros cercanos y barreras no arancelarias", *Comercio Exterior*, vol. 441, Nº8, México, 1991.
- Heine Lorenzen, J., "Cooperación o divergencia? Hacia una nueva agenda

- en las relaciones europeo-latinoamericanas", *Estudios Internacionales*, Nº93, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1991.
- International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics, Washington, 1990.
- IRELA, "Un nuevo ensayo de integración regional: el Mercado Común del Cono Sur", Madrid, 1991.
- Izam, M., "Europa 92 y la economía latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, Nº43, Santiago de Chile, 1991.
- Moneta, C., "Balance de un desencuentro", en: PREAL, *Europa-América Latina. El desafío de la cooperación*, (Madrid: Ed. Pablo Iglesias, 1988).
- Nájera Ibañez, A., "El interés de la CEE por América Latina", *Boletín ICE Económico*, Madrid, 1991.
- Parlament Européen, "Scepticisme sur la nouvelle PAC", Direction Générale de l'information et des relations publiques. Division centrale de presse. PE 148.798/déf. Estrasburgo, 1991.
- Russel, R., "El neoidealismo periférico: Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la postguerra fría", *América Latina/Internacional*, vol. 8, Nº29, FLACSO, Buenos Aires, 1991.
- UNCTAD, "Problems of protectionism and structural adjustment", Addendum", TD/B/1281/Add.1, 1991.