

Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS RELACIONES COMERCIALES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS Y CONDICIONANTES. A. Regímenes de acceso y preferencias comerciales. B. El proteccionismo comunitario. C. La evolución de los intercambios comerciales. D. La problemática evolución de los Acuerdos “de cuarta generación”. E. La “ronda del milenio” de la OMC: un nuevo escenario multilateral para las relaciones birregionales. III. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS TRAS LA “CUMBRE” DE RÍO DE JANEIRO

I. INTRODUCCIÓN

En los casi treinta años de relaciones institucionalizadas entre la Unión Europea y América Latina se ha producido una notable convergencia de visiones y objetivos entre ambas regiones en asuntos como la resolución pacífica de los conflictos y la transición y consolidación de la democracia. Estas cuestiones han sido las que en buena medida explican el surgimiento y consolidación de las principales plataformas de diálogo y concertación política por las que han discurrido las relaciones birregionales desde el año 1974, y en particular las Conferencias Interparlamentarias Parlatino-Parlamento Europeo, que empiezan a celebrarse en ese año, el Diálogo de San José, iniciado en 1984, y el Diálogo Unión Europea-Grupo de Río, que se inicia en 1987 y se institucionaliza en 1990. La mayor parte de los estudios que se han aproximado a esta cuestión, tanto por parte europea como latinoamericana, coinciden en señalar los importantes logros

* Profesor asociado de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. sanamesa@skios.es. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como comunicación a la ponencia de relaciones internacionales de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (AEPDIRI), “Iberoamérica ante los procesos de integración”, celebradas en Cáceres del 23 al 25 de septiembre de 1999, y se ha publicado en las actas correspondientes.

alcanzados por el diálogo birregional en el terreno político-diplomático¹. Entre ellos habría que mencionar la contribución realizada a la condena y el aislamiento internacional de los regímenes autoritarios de la década de los setenta y de sus violaciones de los derechos humanos, y el decisivo apoyo europeo a los procesos de transición y consolidación democrática iniciados en el decenio de los ochenta; la creación de espacios políticos para el surgimiento y desarrollo de los procesos de paz negociada en Centroamérica, y en especial el Acuerdo de Paz de Esquipulas; la puesta en práctica y consolidación de la Cooperación Política Europea (CPE) en política exterior y de la incipiente política comunitaria de cooperación al desarrollo, y la afirmación de América Latina y en particular de la propia Unión Europea como incipientes actores internacionales en el mundo de la posguerra fría.

Sin embargo, las relaciones económicas, y en particular las cuestiones del comercio y la deuda externa, han sido un terreno de desacuerdos y los avances han sido muy limitados, como reflejo de la divergencia de intereses y de las importantes asimetrías económicas existentes entre ambas regiones. La ausencia de concesiones comerciales y de soluciones a los problemas de la deuda ha hecho

¹ Existe una amplia bibliografía sobre las dimensiones político-diplomáticas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Algunos trabajos de referencia son los de Alberto van Klaveren, "Europa y América Latina en los años noventa", en Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (comps.), *América Latina en un mundo nuevo*, México: Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 101-128; Raul Ruben y Govert van Oord (eds.), *Más allá del ajuste. La contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas*, San José: DEL, 1991; Joaquín Roy (comp.), *La reconstrucción de Centroamérica: el papel de la Comunidad Europea.*, Miami: Lynne Rienner/North-South Center, 1992; José Ángel Sotillo, "Comunidad Europea-América Latina: límites y posibilidades de las relaciones eurolatinoamericanas", *Sistema*, n° 107, marzo de 1992, pp. 21-34; Celestino del Arenal, "La Comunidad Europea y América Latina. ¿En los umbrales de una nueva etapa?", *Sistema*, n° 114-115, Madrid, junio de 1993, pp. 235-253; Alberto van Klaveren, "Europa y América Latina durante los años noventa: las limitaciones del gradualismo", en Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *ARELA. Anuario de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas 1993*. Madrid: IRELA, 1994, pp. 109-132; José Antonio Sanahuja, *Relaciones Europa-Centroamérica: ¿Continuidad o cambio?*, San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1994; Edelberto Torres-Rivas, "La metamorfosis de una relación de amistad: los diez años del proceso de san José", Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Anuario de las relaciones Europeo-latinoamericanas (ARELA)*, 1994. Madrid: IRELA 1995, pp. 85-108; Hazel Smith, *European Union Foreign Policy and Central America*, Nueva York: St. Martin's Press, 1995; José Antonio Sanahuja, *Renewing the San José Dialogue. The future of relations between Central America and the European Union*, Londres: Catholic Institute for International Relations, mayo de 1996; Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (IRELA), *La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional*, Madrid: IRELA, 1997; Celestino del Arenal, "El futuro de las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea en el nuevo escenario mundial", VV AA, *Las nuevas relaciones de la Unión Europea con América Latina: comercio, cooperación y desarrollo*. Madrid: Instituto Complutense de América Latina (ICAL), 1997, pp. 29-61; Celestino del Arenal, "Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 1, otoño-invierno de 1997, pp. 111-138; José Javier Fernández, "El fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: nuevas perspectivas para una PESC global, coherente y autónoma", en *Revista de Estudios Políticos* n° 99, enero-marzo de 1998, pp. 217-226; Guadalupe Ruiz-Giménez, "Unión Europea-América Latina, una asociación estratégica para el siglo XXI", *Capítulos del SELA* n° 55, enero-abril 1999; José Antonio Sanahuja, *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999*, Luxemburgo: Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, serie política, POLI 107 (ES), marzo de 1999, y José Ángel Sotillo, "La Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe: ¿Fin de trayecto o punto de partida", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 3, otoño-invierno de 1998/1999, pp 47-63.

de la cooperación al desarrollo el principal mecanismo para respaldar el diálogo político y materializar en acciones concretas la voluntad de acercamiento entre ambas regiones. En cualquier caso, la ayuda económica, aunque creciente, siempre ha sido inferior a la que se ha otorgado a otras regiones.² Por todo ello puede afirmarse que ha existido un notable desequilibrio entre el compromiso político de la Unión Europea y el contenido económico de las relaciones birregionales. Tradicionalmente, la Comunidad ha ofrecido a Latinoamérica un modelo de relación clásico de “ayuda sin comercio” (*Aid, not Trade*), mucho más limitado del que en su día se otorgó a los países signatarios de los Convenios de Lomé, y que responde a los condicionantes estructurales de las relaciones económicas internacionales y de las relaciones Norte-Sur.³

Este modelo tradicional ha empezado a cambiar a partir de 1994, año en el que la Unión Europea, en el marco de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), diseña una estrategia renovada hacia América Latina para adaptar las relaciones birregionales a los procesos de cambio que atraviesa el sistema internacional, y en particular a las dinámicas de globalización y de regionalización en las que se ven inmersas ambas regiones. El elemento más relevante en esa estrategia renovada es la firma de los nuevos acuerdos “de cuarta generación” con México, Chile y el Mercosur, suscritos entre 1995 y 1997, que pretenden establecer un nuevo modelo de “asociación” entre ambas regiones basado en el diálogo político, la cooperación económica “reforzada” y, lo más

² En el periodo 1986-1995 América Latina fue el destino del 5,5% de la ayuda comunitaria comprometida total. Los países signatarios del Convenio de Lomé en África, el Caribe y el Pacífico recibieron el 46,8%; los países del Centro y el Este de Europa (PECOS) el 14%; los países del Mediterráneo y el Próximo Oriente el 11,6%; Asia el 7,6%, y los nuevos Estados independientes (NEI) surgidos de la desmembración de la Unión Soviética el 6,5%. La participación relativa de los PECOS y los NEI es mayor de lo que sugieren estas cifras, ya que antes de 1989-1991 casi no recibían ayuda. En el periodo 1990-1995 la participación de los PECOS fue del 20% y de los NEI del 10%. El examen de las cifras del bienio 1997-98 revela la reorientación paulatina de estos flujos. La participación de los países ACP había descendido al 31%, mientras que los PECOS la incrementaron hasta el 25% del total, y los países mediterráneos al 14%. Permanecieron relativamente estables los países de la CEI y Asia con un 8% en ambos casos, y América Latina con un 5,5%. Para un análisis exhaustivo de la distribución geográfica y sectorial de la ayuda comunitaria, ver Aidan Cox y Antonique Koning, *Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2ª edición, 1999.

³ Para una visión de conjunto de las relaciones económicas y la cooperación al desarrollo, ver, entre otros, Nessim Arditi, *Europa y América Latina. Un vínculo de cooperación al desarrollo*, Madrid: CIDEAL, 1994; Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (IRELA), *La cooperación europea hacia América Latina en los 90: una relación en transición*, Madrid: IRELA, diciembre de 1994; Roberto Smith, “La relación económica entre América Latina y la Unión Europea”, *Revista de la CEPAL* n° 56, agosto de 1995, pp. 97-110; Susan Kaufman y Françoise Simon (eds.), *Europe and Latin America in the World Economy*, Boulder (CO): Lynne Rienner Publishers, 1995; Klaus Esser, “Comercio e inversiones entre América Latina y Europa”, *Comercio Exterior* vol. 45, n° 3, abril de 1995, pp. 319-326; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores. 1996*, Santiago de Chile: CEPAL, 1996; Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), *Las negociaciones de la Unión Europea y sus relaciones comerciales con la ALADI*, s.l.: ALADI, documento ALADI/SEC/dt 404, 9 de setiembre de 1998, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea*, Santiago de Chile: CEPAL, junio de 1999.

novedoso, en la apertura de negociaciones para la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios comerciales.⁴

Esta comunicación pretende examinar los aspectos más problemáticos de los intercambios comerciales entre ambas regiones, la forma en la que éstos condicionan y/o afectan al conjunto de las relaciones Unión Europea-América Latina, y en particular a la iniciativa de establecer una “Asociación Estratégica” entre ambas regiones. Iniciativa, como es sabido, que ha motivado la convocatoria de la I “Cumbre” Unión Europea-América Latina (Río de Janeiro, 28 y 29 de junio de 1999) y que ha sido interpretada como una muestra del grado de madurez alcanzado en las relaciones birregionales y, lo más importante, como una forma de establecer un contrapeso a iniciativas de Estados Unidos como el Área de Libre Comercio de las Américas y, en términos más generales, a las tendencias al unipolarismo en el mundo de la posguerra fría.

El examen de los problemas comerciales es relevante por varias razones. En primer lugar, contribuye a elucidar los límites y posibilidades de los mecanismos de concertación política en los que se han basado las relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos 25 años. Incluyendo las conferencias ministeriales UE-Grupo de Río, el “diálogo de San José” con los países de América Central, y las Conferencias Interparlamentarias Parlatino-Parlamento Europeo, así como la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno como la realizada en Río de Janeiro en junio de 1999, que responde a un esquema similar de “diplomacia de Cumbres” característico de las actuales estrategias regionalistas.⁵

En segundo lugar, revela los límites y posibilidades del regionalismo en las relaciones Unión Europea-América Latina, dado que dichas relaciones se producen en un escenario internacional en el que las relaciones económicas —y en particular los intercambios comerciales— están supeditados a los condicionantes estructurales que se derivan de la participación de ambas regiones en el sistema multilateral de comercio, regulado por la OMC y los acuerdos derivados de la “Ronda Uruguay” del GATT. Como se sostiene en esta

⁴ Los documentos básicos en los que se sustenta la nueva estrategia de la Unión Europea hacia América Latina son los siguientes: Consejo de la Unión Europea, *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre), Madrid: IRELA, 1994, y las comunicaciones de la Comisión Europea, *Hacia un fortalecimiento de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur*, Bruselas: COM(94) 428 final, 19 de octubre de 1994; *Hacia una profundización de las relaciones entre la Unión Europea y México* (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo), Bruselas: Comisión, COM(95) 03 final, 8 de febrero de 1995; *Hacia un fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y Chile*, Bruselas: COM(95) 232 final, 31 de mayo de 1995; *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000. Comunicación de la Comisión al Consejo*, Bruselas: COM(95) 495 final, 23 de octubre de 1995; *Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la renovación del diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica*, Bruselas: COM(95) 600 final, 29 de noviembre de 1995; y *Comunicación sobre la situación y la evolución económica y política de Cuba, y una propuesta para establecer un diálogo entre la Unión Europea y Cuba*, Bruselas: COM(95) 306 final, 28 de junio de 1996.

⁵ Sobre esta forma de actuación, ver Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas: A Progress Report*, Washington: Institute for International Economics, abril de 1997, y Francisco Rojas y Paz V. Milet, *Diplomacia de Cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*, Santiago de Chile: FLACSO, 1998.

comunicación, estos condicionantes cobran renovada vigencia ante el eventual inicio de una nueva “ronda” de negociaciones comerciales —la llamada “ronda del milenio”— a lo largo del año 2000 o 2001, tras el intento fallido de la III Conferencia Ministerial de esta organización en Seattle en diciembre de 1999. En estas negociaciones, que cuentan con el respaldo de la Unión Europea, ambas regiones mantienen posiciones divergentes en relación a la agricultura y otros temas de la agenda Norte-Sur, como pudo verse con claridad en la citada reunión de Seattle.

El examen de las cuestiones comerciales también revela las divergencias y contradicciones existentes entre los compromisos de liberalización comercial adquiridos por la Unión Europea a través de los Acuerdos “de cuarta generación” firmados con Chile y Mercosur, las dificultades que se presentan en el seno de la Unión Europea en torno al sector agrícola, y las resistencias de los países y sectores más afectados por dicha liberalización.

A la luz de todo lo anterior, esta comunicación formula algunos interrogantes sobre la posibilidad de que la “Asociación Estratégica” Unión Europea-América Latina trascienda la dimensión política y diplomática y contribuya a superar las asimetrías económicas estructurales que caracterizan las relaciones entre ambas regiones. También plantea algunas cuestiones de interés sobre el papel y alcance de los actuales mecanismos de concertación y diálogo político birregional; sobre la coherencia de la Política Exterior y de Seguridad Común y otras políticas de la Unión —política agrícola, política comercial, política de desarrollo— y, en última instancia, sobre el alcance y significación del regionalismo y el multilateralismo en la proyección exterior y en la inserción internacional tanto de la Unión Europea como de los distintos agrupamientos regionales de América Latina.

Para el examen de las relaciones comerciales entre ambas regiones se han seleccionado cinco cuestiones particularmente relevantes:

- El régimen de acceso de las exportaciones latinoamericanas al mercado comunitario, y en particular los efectos del nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la Comunidad Europea.
- El proteccionismo de la Comunidad Europea, en especial en la agricultura.
- La evolución de los intercambios comerciales entre ambas regiones y el agravamiento del déficit comercial latinoamericano respecto a la Unión Europea del último decenio.
- La problemática evolución de los Acuerdos “de cuarta generación” y las perspectivas de liberalización comercial abiertas por dichos Acuerdos.
- Los interrogantes planteados por el probable inicio de una nueva “ronda” de negociaciones comerciales multilaterales en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en los años 2000 o 2001.

II. LAS RELACIONES COMERCIALES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS Y CONDICIONANTES

A. Regímenes de acceso y preferencias comerciales

Las condiciones de acceso al mercado de la Unión Europea han sido uno de los ejes de debate más importantes en las relaciones birregionales. El marco regulador del mismo, muy restrictivo, y el proteccionismo comunitario fueron ya en los años sesenta y setenta un motivo de disputa, debido a la paulatina introducción de la política agraria común y el régimen preferencial de Lomé, que cerró el mercado europeo a las exportaciones agropecuarias de América Latina. En los años noventa, sin embargo, la cuestión se ha tornado aún más importante debido a la orientación liberal-exportadora adoptada por las economías latinoamericanas que han abrazado las políticas liberales del llamado “consenso de Washington”. Como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), «Para que el modelo exportador adoptado por los países latinoamericanos y caribeños en los últimos 15 años, en un contexto de apertura del comercio y de las inversiones, pueda conducir al crecimiento de sus economías deben satisfacerse varias condiciones macro y microeconómicas. Una de las más importantes es un acceso seguro y previsible a los mercados importadores».⁶

Las exportaciones de América Latina acceden al mercado comunitario en el marco del SPG, en vigor desde 1971. Este sistema de preferencias se encuentra en el peldaño más bajo de los regímenes comerciales que la Comunidad aplica a los países en desarrollo.⁷ Desde su creación, el SPG ha sido criticado por ofrecer escasas ventajas reales, ya que excluye productos agrícolas de gran importancia para la región, por ofrecer rebajas arancelarias insuficientes a ciertas manufacturas, por no resolver los problemas de acceso al mercado derivados de las barreras no arancelarias, por no contribuir realmente a la diversificación productiva, y por su falta de transparencia. Tradicionalmente, desde la perspectiva latinoamericana, el SPG es un trato comercial desfavorable y discriminatorio respecto a los países mediterráneos asociados a la Comunidad, o los países ACP signatarios de la Convención de Lomé.

De hecho, las demandas latinoamericanas de apertura del mercado comunitario no tuvieron respuestas favorables en los años ochenta, a pesar de contar con el apoyo de algunos Estados miembros, como España. Los Acuerdos

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1999), *El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe. Una contribución de la CEPAL a la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC)*, Santiago de Chile, CEPAL, documento LC/L.1277-P, noviembre, p. 69.

⁷ El SPG, establecido en julio de 1971, es un instrumento unilateral, no negociable y temporal que fija rebajas arancelarias a una serie de productos agrícolas transformados y a la mayor parte de los productos industriales, dentro de unos contingentes máximos, con la excepción de los textiles. Las rebajas se fijan por productos y países según su grado de “sensibilidad” para la Comunidad Europea.

de cooperación “de primera”, “segunda” y “tercera generación” que la Comunidad ha firmado con distintos países y grupos subregionales de América Latina no modificaron esta situación.⁸ Tradicionalmente, la Comunidad ha remitido las demandas de apertura comercial a los foros multilaterales y en concreto a las negociaciones del GATT, ha promovido un “mejor uso” del SPG, y ha apoyado la diversificación exportadora a través de la financiación de acciones de promoción comercial, y en particular ferias, encuentros de empresarios, investigación de mercados, programas de apoyo a la comercialización, proyectos de formación en materia de normas, certificación y normalización, y acciones de información y de capacitación para dar a conocer el funcionamiento del SPG y las características del mercado europeo. Este tipo de acciones de promoción comercial comenzaron a realizarse en 1979, pero es a finales de los ochenta cuando comienzan a tener importancia en la cooperación comunitaria con América Latina y en particular con los países más avanzados del Cono Sur, con Brasil y con México, a través de los Acuerdos “de tercera generación”, que incluyen diversos apartados sobre cooperación comercial.

Con la excepción de las preferencias “temporales y extraordinarias” otorgadas entre 1990 y 1991 a los países andinos y centroamericanos —en esencia, un “SPG ampliado”—,⁹ a lo largo de estos 25 años la situación de América Latina en la pirámide de preferencias comerciales de la Comunidad no ha experimentado ningún cambio, e incluso, según indica la Asociación Latinoamericana de Integración, hay aspectos —como la proliferación de barreras no arancelarias o el nuevo SPG— en los que se puede hablar de un retroceso.¹⁰

Es significativo observar lo ocurrido con el SPG. La revisión prevista para 1991 se fue posponiendo hasta 1995 debido al retraso de las negociaciones del GATT. En este periodo se suprimieron todos los contingentes aplicables a los bienes industriales de los 36 países menos avanzados, pero se establecieron límites más estrictos para aquellos países que se mostraran más competitivos en los bienes que la Comunidad consideraba “sensibles”. Entre 1994 y 1996 se aprobó el nuevo SPG industrial y agrícola. El nuevo SPG ya no impone contingentes máximos y se basa exclusivamente en aranceles. Los productos se ven sometidos a aranceles variables —la denominada “modulación” arancelaria—

⁸ Sobre estos Acuerdos, ver Guido Ashoff, *La cooperación para el desarrollo entre la CE y América Latina: experiencias y perspectivas*, Madrid: IRELA, documento de trabajo nº 16, 1989; Albert Galinsoga, “La credibilidad de la ficción: los Acuerdos de Cooperación de la CE con los países del Grupo Andino y de América Central”, *Afers Internacionals* nº 23, 1992, pp. 61-88; Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *Los Acuerdos de Tercera Generación entre la UE y América Latina: ¿Plataforma para un nuevo tipo de cooperación?*, Madrid: IRELA, abril de 1997; y Celestino del Arenal, op. cit., 1997, pp. 114-125.

⁹ En 1990 se aprobó un régimen especial de acceso “temporal y extraordinario” para una amplia gama de productos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con el propósito de dar respaldo a la estrategia de sustitución de cultivos que se enmarca en la política de lucha contra las drogas ilegales emprendida por estos países. En 1991 se aprobó un esquema de preferencias análogo para los países centroamericanos, que desde la Conferencia ministerial “San José I” de 1984 venían reclamando que el compromiso político comunitario con la paz y el desarrollo de la región debería estar respaldado por medidas de apertura comercial.

¹⁰ Asociación Latinoamericana de Integración, supra nota 3, pp. 6-7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea. Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea*, Santiago de Chile: CEPAL, 1999, pp. 25-26 y 34-40.

según su grado de “sensibilidad” para los productores comunitarios. El nuevo SPG, por otra parte, considera el grado de desarrollo de los beneficiarios para determinar los sectores y los países que siguen necesitando el Sistema. Cuando un país ha alcanzado cierto nivel de desarrollo, los beneficios del SPG se eliminan de forma gradual en el sector en cuestión con objeto de prestar más apoyo a países menos avanzados. Además, se excluye a un país de los beneficios en un sector cuando acapara el 25% de las exportaciones de los países beneficiarios en ese sector. A medio plazo, varios productos de Argentina, Brasil, Chile y México se verán excluidos del Sistema (ver cuadro adjunto). El nuevo SPG, finalmente, incluye regímenes especiales de estímulo y sanción para mejorar la normativa laboral y ambiental del país exportador y apoyar la lucha contra el narcotráfico.

La reforma ha sido contestada por los países afectados, lo que pone de manifiesto importantes divergencias respecto al significado de este instrumento. Mientras que para la Unión Europea es sobre todo un instrumento de desarrollo, desde América Latina se le percibe como un mecanismo más de acceso al mercado comunitario. La ALADI señala al respecto: «El nuevo SPG ha sido criticado por resultar más restrictivo, en especial para los países relativamente más grandes, que ven reducidos sus beneficios como consecuencia del mecanismo de graduación (...) También se ha criticado que no se hayan modificado las reglas de origen de forma de permitir la acumulación general entre todos los beneficiarios. Por último, cabe señalar que el SPG está perdiendo valor como herramienta de desarrollo, en primer lugar al ser sustituido por la firma de acuerdos de libre comercio y, en segundo lugar, por la erosión de sus márgenes preferenciales, como consecuencia de la reducción de los aranceles en el marco de los acuerdos de la OMC»¹¹. A la luz de lo anterior no parece difícil concluir, como se ha hecho desde América Latina, que el nuevo SPG está más condicionado que el anterior. Y no deja de ser paradójico que los países y grupos que han firmado los acuerdos “de cuarta generación”, que prevén la liberalización de los intercambios a medio plazo, hayan visto cómo a corto plazo sus preferencias se han visto limitadas debido a un nuevo SPG más restrictivo.

Cuadro 1
Productos y países “graduados” en el nuevo SPG de la Unión Europea

Productos	Países
Sector industrial	
Abonos	Chile (1)
Cueros y pieles	Argentina y Brasil
Papel	Brasil 1
Calzado	Brasil
Acero y carbón	Brasil y México
Material de transporte	Brasil (1)
Sector agrícola	
Animales vivos, carnes y despojos comestibles	Argentina, Brasil y Uruguay
Leche y productos lácteos, huevos, miel natural	Argentina y México
Plantas vivas, productos hortícolas y frutas	Chile y México

¹¹ Asociación Latinoamericana de Integración, supra nota 3, p. 7.

Café, té, mate y especias	Brasil
Gomas, resinas y otros jugos y extractos vegetales	Brasil y Chile
Prod. agroalimentarios, bebidas, alcoholes y vinagres	Argentina y Brasil
Tabacos	Brasil

Fuente: ALADI a partir de los Reglamentos (CE) n° 3281/94 y (CE) n° 1256/96
(1) “Graduados” por la cláusula del 25% o “parte del león”

B. El proteccionismo comunitario

El proteccionismo agrario y la Política Agraria Común (PAC) y su régimen de subsidios y de protección aduanera, como se indicó, también han sido cuestiones conflictivas debido a la importancia del capítulo agrícola en las exportaciones latinoamericanas. Al margen de contingentes y de barreras no arancelarias, la estructura arancelaria de la Comunidad penaliza claramente a los productos agropecuarios respecto a las manufacturas industriales. En el límite superior de la estructura arancelaria de la Comunidad Europea se sitúan los productos agropecuarios —con un arancel promedio en 1998 del 31% a los productos animales, del 25% a los productos agroalimentarios y del 18% a los vegetales—, mientras que las manufacturas industriales, la maquinaria y los vehículos tienen aranceles promedio entre el 3% y el 6%. El promedio de los aranceles y los valores máximos que éstos pueden alcanzar en el sector agrícola son sustancialmente mayores que en el sector industrial. En casi 280 partidas arancelarias del Sistema Armonizado (SA) se aplican aranceles superiores al 50% en términos de equivalentes ad valorem. Los productos que presentan aranceles más elevados —superiores al 120%— corresponden a: carne de bovino, de cerdo y de ovino, despojos comestibles de origen animal, leche y crema, algunos quesos, arroz, harina y salvado de trigo, manufacturas de piensos, y animales preparados. La Unión Europea, además, se reservó el derecho de aplicar la salvaguardia especial (SGE) estipulada en el acuerdo sobre la agricultura de la “Ronda Uruguay” del GATT en 539 líneas arancelarias, que se concentran principalmente en los rubros de cereales, lácteos y animales.¹²

Las críticas latinoamericanas se han centrado en ciertos productos tropicales como el café y el plátano, y en productos de clima templado como los cereales y la carne de vacuno. En el marco de la “Ronda Uruguay” del GATT, que comenzó en septiembre de 1986, la liberalización agrícola, que se incluía por primera vez en estas negociaciones, fue la más conflictiva. La Comunidad

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1999), op. cit, pp. 46-47 y 50. Para un análisis exhaustivo del proteccionismo comunitario, ver Marc Auboin y Sam Laird, *EU Import Measures and the Developing Countries*, Ginebra, Organización Mundial de Comercio, staff working paper TPRD-98-001, 31 de agosto de 1997; y Peter Hoeller, Nathalie Girouard y Alessandra Colecchia, *The European Union's trade Policies and their economic effects*, París, OECD, Economics Department working paper n° 194, ECO/WKP(98) 7, 4 de mayo de 1998, pp. 27-39. Para una perspectiva más general, ver también UNCTAD/OMC, *Market Access Development since the Uruguay Round: Implications, Opportunities and Challenges, in particular for Developing Countries and Least Developed Countries, in the Context of Globalization and Liberalization*, Ginebra, 1997; Constantine Michalopoulos, *Trade Policy and Market Access: Issues for Developing Countries*, Ginebra, UNCTAD, junio de 1999, pp. 47-60, y Organización Mundial de Comercio (1998), *Examen de las políticas comerciales de la Unión Europea 1997*, Ginebra, marzo, p. 90.

Europea y los países latinoamericanos, alineados con Estados Unidos en el denominado “Grupo Cairns”, mantuvieron posiciones divergentes en relación a los subsidios agrarios y la PAC.

En mayo de 1992 se logró en los órganos comunitarios el acuerdo para la reforma de la PAC. Estas decisiones allanaron el camino para la culminación de las negociaciones de la “Ronda Uruguay” del GATT con la firma de su Acta final el 15 de marzo de 1994. Aunque el acuerdo agrícola no satisfizo las demandas latinoamericanas, incluye una significativa reducción de los aranceles y los subsidios agrarios y la paulatina “arancelización” de contingentes y barreras no arancelarias, que contribuirá a mejorar las condiciones de acceso de las exportaciones latinoamericanas. Aun así, las medidas proteccionistas no han desaparecido, como pone de manifiesto la áspera controversia comercial sobre el plátano, que ha enfrentado a la Comunidad Europea, a un buen número de países latinoamericanos y a Estados Unidos en el marco del GATT y después de la Organización Mundial de Comercio, y que aún no ha finalizado.

Los acuerdos del GATT han contribuido a una mayor liberalización y transparencia del mercado comunitario, pero aún subsisten importantes obstáculos en las relaciones comerciales con la Unión Europea. Los aranceles agropecuarios van a descender, pero esa reducción no va a ser ni tan profunda ni tan rápida como desearían los países de la región. Por otra parte, el nivel actual es considerablemente alto —un 25% como promedio en 1997—, lo que dificultará las negociaciones de libre comercio con Mercosur o con Chile. Existen, además, un gran número de barreras no arancelarias para sectores de interés para América Latina, como los textiles, las manufacturas, el calzado o la siderurgia.

Cabe afirmar que en el plano comercial las relaciones birregionales han sido un verdadero “diálogo de sordos”. Desde el punto de vista de América Latina, el principal obstáculo a sus exportaciones son, como se ha indicado, las barreras comunitarias, y lo que se requiere, en consecuencia, es la apertura comercial del mercado comunitario. Tradicionalmente, la Comunidad ha respondido a estos requerimientos señalando que los obstáculos se encontraban, más que en el proteccionismo comunitario, en la escasa diversificación de las exportaciones latinoamericanas y en su desconocimiento y falta de adaptación a las exigentes normas y requerimientos del mercado europeo. En consecuencia, las posibilidades de mejorar el acceso al mercado comunitario dependerían de un mejor uso del SPG; de la diversificación productiva y la mejora de la calidad de las exportaciones latinoamericanas, y de los resultados de las negociaciones multilaterales en el GATT. Esta perspectiva permitía eludir las exigencias de apertura y centrarse en una política de promoción basada en encuentros de empresarios, ferias, cursos de capacitación y proyectos para mejorar la calidad de la oferta exportable —es decir, en la denominada “cooperación económica avanzada”—, que para la Comunidad no implicaban más costes que las correspondientes erogaciones presupuestarias. A la luz de los datos disponibles se puede afirmar que ambas visiones son correctas y que, más que excluirse, se complementan; pero a la postre, como podía esperarse de una relaciones asimétricas, ha sido el punto de vista comunitario el que ha prevalecido durante años.¹³

¹³ Hemos desarrollado este argumento más extensamente en un trabajo sobre las relaciones entre

La ausencia de concesiones comerciales y de soluciones a los problemas de la deuda ha hecho de la cooperación al desarrollo una efectiva “política de sustitución” y el principal mecanismo para materializar en acciones concretas la relación birregional. Desde mediados de los ochenta la ayuda comunitaria ha crecido y se ha diversificado y se han establecido compromisos indicativos plurianuales, todo lo cual le ha permitido aumentar su eficacia y flexibilidad. América Latina, pese a todo, sigue siendo la región con la participación más baja en la ayuda comunitaria, y las perspectivas financieras para el periodo posterior al 2000 no permiten augurar nuevos incrementos.

C. La evolución de los intercambios comerciales

Las relaciones comerciales Unión Europea-América Latina han atravesado tres etapas claramente discernibles. La primera de ellas abarca el decenio de los setenta y finaliza en 1982, año en el que la “crisis de la deuda” impone un cambio en las relaciones económicas de la región. En ese periodo se produjo un fuerte incremento de los intercambios comerciales, pero las exportaciones latinoamericanas al mercado comunitario crecieron más lentamente. La balanza comercial latinoamericana se tornó deficitaria y la participación de América Latina en las importaciones comunitarias se redujo significativamente debido a que la recesión económica mundial provocó un endurecimiento del proteccionismo comunitario. Los acuerdos “de primera generación” entre la Comunidad Europea y Argentina, Brasil, México y Uruguay, firmados entre 1971 y 1975, tenían como objetivo primordial lograr un “comercio equilibrado” y “al más alto nivel posible”, pero en la práctica en este periodo se gestaron unas relaciones comerciales caracterizadas, según la definición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por “las asimetrías estructurales” y la “falta de dinamismo”.¹⁴

En ese contexto fueron muy audibles las demandas de apertura comercial y las críticas latinoamericanas al proteccionismo comunitario. Esas críticas, empero, fueron menos intensas en la década de los ochenta, debido a que la crisis de la deuda y la consiguiente escasez de divisas contrajo la capacidad importadora de América Latina, que por ello logró saldos positivos en su comercio con la Comunidad.

En los años noventa, empero, esas relaciones han vuelto a ser desfavorables para América Latina, y los déficit comerciales con Europa han alcanzado máximos históricos. En 1990 Latinoamérica se anotó un superávit comercial con la Unión Europea de 13.000 millones de dólares. A partir de 1993 la situación se había invertido, y Latinoamérica empezó a acumular un déficit

la Unión Europea y México. Ver José Antonio Sanahuja, “México y la Unión Europea, ¿Hacia un nuevo modelo de relación?”, en Rosa María Piñón (Coord.), *La regionalización del mundo: México y la Unión Europea*, México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1998, pp. 329-330 y 369-370.

¹⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, op. Cit., 1999, pp. 9-10.

comercial cada vez más abultado. En 1998 ese déficit alcanzó casi 17.000 millones de dólares (ver cuadro adjunto). Para valorar la significación de esa cifra, baste decir que representan entre la mitad y una tercera parte de todas las exportaciones latinoamericanas a la Unión Europea, que en 1998 alcanzaron la cifra de 42.677 millones de dólares.

En consecuencia, como veinte años atrás, Latinoamérica ha vuelto a plantear el “comercio equilibrado” como una de sus principales demandas hacia la Unión Europea. Cierto es que las manufacturas tienen hoy más peso en las exportaciones latinoamericanas, pero hay que recordar que a pesar de ello el 67% de las exportaciones de la región a la Comunidad Europea son bienes primarios, incluyendo productos agrícolas no procesados, metales y minerales y petróleo. El se concentran en nueve productos primarios —el café sigue estando en primer lugar, con un 10% del total— y los productos manufacturados exportado a la Comunidad representa el 24,5% del total.

Cuadro 2
Intercambios comerciales de América Latina y el Caribe con la Unión Europea, 1975-1997 (millones de dólares)

Año	Exportaciones de América Latina a UE	Importaciones de A. Latina desde UE	Balanza Comercial
1975	9.799	10.415	-616
1980	23.216	19.156	4.060
1985	23.110	11.874	11.236
1986	20.000	14.277	5.723
1987	22.681	16.072	6.609
1988	27.676	16.240	11.436
1989	29.150	17.269	11.881
1990	32.704	20.033	12.671
1991	36.859	29.538	7.321
1992	35.626	34.367	1.259
1993	30.781	36.606	-5.825
1994	36.510	41.856	-5.346
1995	42.801	51.194	-8.393
1996	41.664	53.455	-11.791
1997	42.808	53.905	-11.097
1998	42.677	59.670	-16.994

Fuentes: EUROSTAT y FMI

En los años noventa las relaciones comerciales siguen caracterizadas, en definitiva, por las “asimetrías estructurales”, que a tenor del agravamiento del déficit comercial latinoamericano parecen haber empeorado. Algunos factores causales son los mismos que veinte años antes, pero hay causas nuevas: el desarme arancelario unilateral emprendido en el marco de los programas de ajuste estructural por la mayor parte de los países de América Latina desde mediados de

los ochenta; la aparición de nuevas restricciones comerciales comunitarias derivadas de la entrada en vigor del Mercado Único Europeo el 1 de enero de 1993, de las que la llamada “guerra del plátano” es su manifestación más patente; el efecto “desviación de comercio” derivado de las concesiones comerciales otorgadas a los países del centro y el este de Europa y el Mediterráneo¹⁵; el acelerado proceso de reestructuración productiva y la creciente competitividad de la producción europea, inducida por el Mercado Único y la unión monetaria; la baja competitividad, el atraso tecnológico y la escasa internacionalización de buena parte de la planta productiva latinoamericana, y la sobrevaloración relativa de las monedas latinoamericanas, causada por las políticas monetarias restrictivas adoptadas en la región, que ha restado competitividad a sus exportaciones. Como se ha indicado, la situación puede empeorar aún más como consecuencia del nuevo SPG comunitario, que prevé la retirada de las preferencias arancelarias para ciertos productos de los países más avanzados de la región.¹⁶

D. La problemática evolución de los Acuerdos “de cuarta generación”

Desde 1994, como se indicó, la política comunitaria hacia América Latina ha empezado a experimentar cambios de gran trascendencia, en parte inducidos por los procesos de integración, que han ampliado los mercados latinoamericanos, por la fuerte expansión de las exportaciones y la inversión de la Unión Europea hacia la región, y por los acuerdos de la “Ronda Uruguay” del GATT, que reducen el coste de la apertura para las regiones que gozan de un trato privilegiado en sus relaciones con la Unión Europea, como son los ACP. De hecho, los acuerdos “de cuarta generación” firmados entre 1995 y 1997 con Mercosur, Chile y México contemplan por primera vez la creación de áreas de libre comercio entre las Unión Europea y esos países y grupos, y en consecuencia pueden suponer una sensible mejora de las condiciones de acceso para las exportaciones latinoamericanas a la Unión Europea. De hecho, estos acuerdos tienen entre sus principales objetivos “preparar la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios y generar las condiciones favorables a la creación, en el futuro, de una asociación política y económica ateniéndose a las normas de la OMC y teniendo en cuenta la sensibilidad de algunos productos”.

¹⁵ Un análisis de esta cuestión en Peter Nunnenkamp “Efectos para América Latina de la expansión de la Unión Europea”, en *Revista de la CEPAL* nº 64, abril de 1998. Según este autor, las acusadas diferencias en la oferta exportable de los PECOS y América Latina sugieren que el efecto desviación de comercio no es muy elevado, aunque sí puede ser significativo en sectores como el acero, que es un capítulo importante de las exportaciones brasileñas a la Comunidad. Más importante puede ser el efecto “desviación de inversión” y las dificultades que va a plantear la ampliación al este en el capítulo agrícola, en el que sí existe una clara competencia entre los PECOS y los países sudamericanos de clima templado. La ampliación de la PAC al Este, incluso considerando la disminución del proteccionismo derivada de los acuerdos de la “ronda Uruguay”, puede hacer aún más difícil un acuerdo agrícola con Mercosur.

¹⁶ Un análisis de las causas del deterioro de las balanzas comerciales latinoamericanas respecto a la Unión Europea en Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *El comercio entre la Unión Europea y América Latina: evolución reciente y problemas pendientes*, Madrid: IRELA, 23 de noviembre de 1998, p.3.

Ahora bien, las elevadas expectativas generadas por estos acuerdos aún no se han materializado; a mediados de 1999, en vísperas de la “Cumbre” de Río, las negociaciones no habían comenzado, salvo en el caso de México. En los otros casos no existían cronogramas concretos de liberalización, y se presentaban serias dificultades en el capítulo agrícola, que la Comunidad se ha mostrado reacia a incluir en la negociación. Este capítulo es el más sensible para la Unión Europea, y a ello no es ajeno el actual debate sobre la reforma de la PAC y la denominada “agenda 2000”.¹⁷ Para los Estados miembros de Mercosur y para Chile, una negociación “que no excluya ningún sector” —esto es, que incluya el sector agropecuario— es un “objetivo irrenunciable”. En el seno de la Unión Europea la posibilidad de liberalizar estos sectores, que comportaría fuertes costes para la PAC y en particular para algunos Estados miembros, ha sido objeto de intensas discusiones en el seno de la Comisión y el Consejo. Según el Director de Desarrollo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) «...el comercio agrícola será (...) uno de los obstáculos concretos de mayor sensibilidad a la hora de considerar el alcance de los compromisos birregionales».¹⁸

Es significativo observar que las negociaciones entre México y la Unión Europea han sido las que han experimentado un avance más rápido. El Acuerdo marco fue firmado en diciembre de 1997 e incluye dos instrumentos: el “Acuerdo Global”, que abarca el conjunto de las relaciones, y un “Acuerdo Interino” para cuestiones comerciales, que cubre los intercambios de bienes y en general las materias que son competencia de la Comunidad Europea, en las que, por ello, la negociación podía ser más sencilla. Este último, que recibió el apelativo de “acuerdo fast-track” por parte de la Comisión, obtuvo el dictamen conforme del Parlamento Europeo en mayo de 1993, permitiendo el comienzo de las conversaciones comerciales.

Ente noviembre de 1998 y noviembre de 1999 se habían celebrado nueve “rondas” de negociación, y aunque se habían producido algunas discrepancias sobre acceso a mercados y reglas de origen, el 24 de noviembre se había logrado cerrar la negociación. El 23 de marzo de 2000, en un acto solemne organizado al calor del Consejo Europeo de Lisboa, se firmó el Acuerdo de libre comercio negociado al amparo del “Acuerdo Interino”.¹⁹ A este rápido desenlace han contribuido dos factores: por un lado, se estima que sólo el 6% de las exportaciones mexicanas son bienes agrícolas “sensibles” para la Comunidad. Por otro lado, la pertenencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha reavivado el interés de las empresas europeas por México, que a

¹⁷ Asociación Latinoamericana de Integración, supra nota 3, pp. 6-7. Ver también Susanne Gratius, “Una tregua. La controversia agraria en las relaciones UE-Mercosur”, *Desarrollo y Cooperación* 5/99, agosto de 1999, pp. 18-20.

¹⁸ Juan Mario Vacchino, *Reflexiones acerca de la Cumbre de Fin de Siglo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Ponencia presentada en la Conferencia “Perspectivas para la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe”, Viena, Austria, 14 y 15 de septiembre de 1998, organizada por el Instituto Austríaco para América Latina (mimeo), p. 3.

¹⁹ “América será un solo mercado. Entrevista a Herminio Blanco, Secretario de Comercio Exterior de México”, *El País Negocios*, Madrid, 30 de mayo de 1999, p. 8.

través de ese tratado se ha convertido en una plataforma de exportación de bajos salarios y una “puerta de acceso” al mercado de Estados Unidos.²⁰

Este Acuerdo es el más amplio y avanzado en la historia de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Todos los bienes estarán libre de aranceles en el año 2007, pero se prevén periodos transitorios más favorables para México a fin de hacer posible la adaptación de su tejido productivo a la liberalización prevista. En el ámbito de los servicios se prevé una liberalización más amplia que la acordada en el marco de la OMC en un plazo no superior a 10 años, que cubrirá todos los sectores incluyendo los servicios financieros, las telecomunicaciones, la distribución, la energía, el turismo y el medio ambiente, con las excepciones de servicios audiovisuales, el cabotaje marítimo y el transporte aéreo. Dicha liberalización equipara, de hecho, a los operadores europeos respecto de los originarios del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN). También se aborda un programa liberalizador en el ámbito de la inversión. El Acuerdo también permite el acceso al sistema mexicano de mercados públicos, habiéndose cubierto sustancialmente las prioridades comunitarias en sectores como el petroquímico o la electricidad. Debido a las particularidades de este Acuerdo, las decisiones sobre comercio de bienes entrarán en vigor de inmediato, mientras que las referidas a servicios, inversiones y mercados públicos lo harán cuando entre en vigor el “Acuerdo global”, probablemente en la segunda mitad del año 2000.

La rápida evolución de las negociaciones con México y la amplitud del acuerdo alcanzado contrasta marcadamente con la situación de los Acuerdos “de cuarta generación” de Chile y Mercosur. El mandato de negociación fue aprobado por la Comisión Europea el 22 de julio de 1998, casi dos años y medio después de la firma de los Acuerdos, después de un intenso debate y con la oposición del Comisario de Agricultura, Franz Fischler. Según los estudios presentados por Fischler, la apertura del mercado comunitario a los productos agropecuarios de Mercosur y Chile supondría un gasto anual adicional de entre 5.700 y 14.300 millones de euros; esto es, entre una quinta y una tercera parte del actual presupuesto agrícola comunitario. El Vicepresidente de la Comisión Manuel Marín —un firme impulsor de estos acuerdos— presentó otros estudios mostrando que sólo el 14% de las exportaciones de Mercosur y Chile son productos agrícolas “sensibles”, y que los costes de la apertura serían ampliamente superados por el aumento de las exportaciones comunitarias en

²⁰ Sobre las relaciones Unión Europea-México y el Acuerdo marco, ver Wolf Grabendorff, "México y la Comunidad Europea: ¿Hacia una nueva relación?", en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México: Siglo XXI, 1991, pp. 127-164; Esperanza Durán, *Mexico's relations with the European Communities*, Madrid: IRELA, documento de trabajo n° 33, 1992; Mario Chacón, "Relaciones económicas entre México y la Unión Europea; evolución reciente", *Revista Mexicana de Política Exterior* n° 49, invierno de 1996, pp. 159-193; Fernando de Miguel y Juan Francisco Montalbán, "Un nuevo modelo de relaciones UE-México", *Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE)* n° 2517, 7-13 de octubre de 1996, pp. 23-32 (I), y *Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE)* n° 2518, 14-20 de octubre de 1996 (II), pp. 25-34; VV AA, *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, Madrid: IRELA 1997; José Antonio Sanahuja, op. cit., 1998; Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *La negociación de un acuerdo comercial UE-México*, Madrid: IRELA, 1 de diciembre de 1998, y Pedro Pérez Herrero, "Las relaciones económicas México-Unión Europea y las turbulencias financieras del verano del 98", *Meridiano CERI* n° 23, octubre de 1998, pp. 12-17.

bienes de alto valor agregado, como automóviles, químicos, servicios y productos de alta tecnología. El Mercosur, por su parte, había anunciado en repetidas ocasiones que no participaría en unas negociaciones que no incluyeran desde el primer momento el sector agropecuario, el único que puede contribuir a equilibrar unas relaciones comerciales que en la actualidad son muy desfavorables para este grupo regional. En 1997 el déficit comercial de Mercosur respecto a la Unión Europea se elevó a 7.250 millones de dólares.²¹

En cualquier caso, el mandato de negociación quedó bloqueado hasta mayo de 1999 en el Comité de Representantes Permanentes de los Estados Miembros (COREPER), debido a la resistencia de una coalición de Estados miembros, encabezada por Francia, que se oponían firmemente a la liberalización agrícola. Finalmente, el Consejo aprobó dicho mandato el día 21 de junio, apenas una semana antes de la Cumbre, evitando el bochorno diplomático que hubiera supuesto que la Unión Europea se presentara en esta reunión con las manos vacías.²²

Es posible que las negociaciones hubieran seguido bloqueadas si no hubiera existido la presión política motivada por la convocatoria de la Cumbre. Ahora bien, el mandato aprobado posponía las negociaciones arancelarias hasta el año 2001 y devaluaba considerablemente las expectativas de algunos de los Estados miembros impulsores de este Acuerdo, como España o el Reino Unido. Según el comunicado conjunto UE-Mercosur-Chile difundido al finalizar la Cumbre de Río, las conversaciones sobre aspectos no arancelarios, incluyendo metodología y calendario de las negociaciones se iniciarían en noviembre de 1999. Según Guido di Tella, canciller argentino, el mandato de negociación aprobado oscilaba entre lo “light” y lo “superlight” debido a la vaguedad de los compromisos y la imprecisión del calendario.²³

E. La “ronda del milenio” de la OMC: un nuevo escenario multilateral para las relaciones birregionales

²¹ Sobre las relaciones entre la Unión Europea y Mercosur y Chile, y las perspectivas de los Acuerdos “de cuarta generación”, ver Francisco Aldecoa, “El acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina”, *Revista de Instituciones Europeas* vol. XXII, nº 3, 1995, pp. 761-792; Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *El Acuerdo Interregional entre la UE y el Mercosur. ¿Una nueva estrategia de la UE en América Latina?*, Madrid: IRELA, 14 de septiembre de 1995; Alexandra Barahona de Brito, *Reinforcing the Partnership Europe-Mercosul: Beyond trade*, Lisboa: Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionais, 1996; Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *Preparando la Asociación UE-Mercosur: beneficios y obstáculos*, Madrid: IRELA, 20 de noviembre de 1998, e Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *Chile y la Unión Europea: perspectivas de asociación*, Madrid: IRELA, 18 de enero de 1999.

²² Esa fue la situación en la que se encontró el Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, en la II “Cumbre de las Américas”, celebrada en abril de 1998 en Santiago de Chile, al no lograr la aprobación en el Congreso del mandato *fast-track* con Chile, bloqueando de esta forma el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas. Sobre este asunto, ver Alfredo Castro Escudero, “El ALCA: ¿proyecto de integración viable?”, *Comercio Exterior* vol. 48, nº 10, octubre de 1998, pp. 820-825.

²³ Citado en Klaus Bodemer, “¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La primera Cumbre UE-América Latina/Caribe en Río de Janeiro”, *Desarrollo y Cooperación* 5/99, agosto de 1999, p. 11.

En esa indefinición pudo haber influido la posibilidad de que la III Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), convocada para finales 1999 en Seattle (Estados Unidos), decidiera iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Posibilidad que se mantiene para los años 2000 o 2001 tras la falta de acuerdo al respecto en la Conferencia de Seattle.

La Unión Europea señaló explícitamente en Río que no se pueden asumir compromisos concretos de negociación con Mercosur hasta saber qué tipo de concesiones comerciales comportarán las nuevas negociaciones en la OMC y el proceso de adhesión de los países del centro y el este de Europa. Por su parte, los socios de Mercosur, y particularmente Brasil, temen una rápida apertura en los sectores manufactureros más importantes para su sector exportador. Con todo ello, las negociaciones se presentan muy difíciles. En aplicación del mandato de negociación aprobado por el Consejo, el 24 de noviembre de 1999 se celebró la I Reunión de los Consejos Conjuntos Unión Europea-Mercosur y Unión Europea-Chile, y entre el 5 y el 10 de abril de 2000 tuvieron lugar las primeras reuniones de los comités negociadores previstos en ambos acuerdos, Pero como ha señalado el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, parece poco probable que haya libre comercio con Mercosur y con Chile antes del año 2015; esto es, 20 años después de la firma de los Acuerdos “de cuarta generación” con estos países.²⁴

De ser convocada a lo largo del año 2000 o el 2001, la “Ronda del Milenio” de la OMC puede afectar a las relaciones Unión Europea-América Latina y al proyecto de “Asociación Estratégica” lanzado en la Cumbre de Río de otras muchas formas. Las negociaciones, como es sabido, incluirán un capítulo agrícola. Las ganancias que América Latina puede obtener en este rubro, en términos de acceso al mercado comunitario, pueden ser muy superiores a las que se derivarían de la eventual negociación de acuerdos de libre comercio de carácter interregional. En esa negociación, por otra parte, América Latina puede contar con el apoyo de un aliado tan poderoso como Estados Unidos, que también es parte del denominado “Grupo Cairns”.²⁵

Por otra parte, la convocatoria de la “Ronda del Milenio”, con el pleno apoyo de Estados Unidos y de la Unión Europea, parece poner de manifiesto el

²⁴ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *La Cumbre de Río, ¿Hacia una asociación estratégica?*, Madrid: IRELA, 30 de julio de 1999, p. 7.

²⁵ Este es el argumento que se sostiene en estudios recientes. Ver, en particular, Anne O. Krueger, *The Developing Countries and the Next Round of Multilateral Trade Negotiations*, Washington: Banco Mundial, working paper n° 2118, 1999; Kym Anderson, Erwidodo y Merlinda Ingco, *Integrating Agriculture into the WTO. The Next Phase*, The WTO/World Bank Conference on Developing Countries' Countries in a Millennium Round, Secretariado de la OMC, Centro William Rappard, Ginebra, 20-21 de septiembre de 1999; Sam Laird, *Developing Countries' interests in the Millennium Round*, The WTO/World Bank Conference on Developing Countries' Countries in a Millennium Round, Secretariado de la OMC, Centro William Rappard, Ginebra, 20-21 de septiembre de 1999, y Arvind Panagariya, *The Millennium Round and Developing Countries: Negotiating Strategies and Areas of Benefits*, Washington. Banco Mundial, 24 de septiembre de 1999. Para una visión de conjunto de la agenda de la “Ronda del Milenio”, ver la excelente síntesis de *The Economist*, “Where Next? A Survey of World Trade”, 3 de octubre de 1998.

debilitamiento, en el plano comercial, de las estrategias regionalistas, y que las dinámicas de la globalización se trasladan en mayor medida al escenario multilateral.²⁶ No deja de ser significativo, en este contexto, que Estados Unidos retorne a su tradicional política de defensa del sistema multilateral cuando el impulso del ALCA se ve debilitado. En el caso de la Comunidad Europea también es significativo observar que la aproximación multilateral a los problemas del comercio mundial, encabezada por el Comisario Brittan, haya salido claramente reforzada en la nueva Comisión Europea, presidida por Romano Prodi y con Pascal Lamy como Comisario responsable de Comercio, mientras que los enfoques regionalistas —y en particular la estrategia latinoamericana lanzada en 1994, los Acuerdos “de cuarta generación” y su componente de libre comercio— parecen no tener claros valedores en la Comisión tras la salida del Vicepresidente Manuel Marín, que como se indicó ha sido su principal impulsor.

III. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS TRAS LA “CUMBRE” DE RÍO DE JANEIRO

Aunque existen diferentes valoraciones sobre el significado de la “Cumbre” de Río de Janeiro entre la Unión Europea y América Latina, el mero hecho de que se haya celebrado tiene una dimensión histórica difícil de obviar. La celebración de esta reunión revela la profundidad e importancia del vínculo Unión Europea-América Latina, después de casi tres décadas de relaciones; es también un claro exponente de la importancia del regionalismo como estrategia política y del peso creciente de ambas regiones como actores del sistema internacional de la posguerra fría en relación a las tendencias unipolares y al unilateralismo de Estados Unidos, así como de la madurez de sus respectivos mecanismos de cooperación y concertación política, en particular la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. Como exponente de la “diplomacia de demostración”, la “Cumbre” fue una evidente manifestación pública de la voluntad de acercamiento entre ambas regiones, de su intención de constituir la “Asociación Estratégica” anunciada en los textos preliminares y en la Declaración final de la Cumbre, aunque su significado preciso esté aún por definir.

En el plano político, en suma, la “Cumbre” de Río mostró la afinidad de intereses y percepciones y las metas compartidas de ambas regiones, como lo hicieron en el pasado las Conferencias de San José o el Diálogo Unión Europea-

²⁶ Hay que subrayar que este “retorno al multilateralismo” ha estado precedido y acompañado de un intenso debate académico y político sobre la compatibilidad o incompatibilidad de los acuerdos comerciales regionales y el sistema multilateral de la OMC. Las principales críticas al regionalismo han surgido de círculos liberales y neoliberales, que señalan que la proliferación de acuerdos de integración regional y la superposición de normas arancelarias, reglas de origen, etc... establecen serios obstáculos institucionales y políticos a la liberalización multilateral. En palabras de Jagdish Baghwatti, son un enmarañado “plato de spaguetti”. La liberalización comercial, desde esta perspectiva, debiera producirse sólo en el seno de la OMC. Un exponente de estas críticas es Jagdish Baghwatti y Anne O. Krueger, *The Dangerous Drift to Preferential Trading Arrangements*, Washington: American Enterprise Institute, septiembre de 1995, y T.N. Srinivasan, *Developing Countries and the Multilateral Trading System*, Boulder (CO): Westview Press, 1998.

Grupo de Río, aunque en este caso el contexto internacional presente notables diferencias y, en consecuencia, se ha renovado la agenda del diálogo birregional.

En el plano económico, sin embargo, volvieron a aflorar las tradicionales divergencias comerciales, ahora en un contexto en el que las asimetrías estructurales se han hecho más profundas. Aunque la Cumbre de Río tenía una agenda primordialmente política y no había sido convocada para dar inicio a negociaciones comerciales, las cuestiones comerciales y en particular la negociación UE-Mercosur ocuparon buena parte del espacio mediático y fue uno de los puntos focales de la Cumbre antes y durante su celebración. Aunque la Cumbre pudo contribuir decisivamente a desbloquear las negociaciones UE-Mercosur, también puso de manifiesto los límites y condicionantes internos y externos de la política de la Unión Europea hacia América Latina, de los Acuerdos “de cuarta generación”, y de su propuesta de “Asociación Estratégica”, que en lo que se refiere a su contenido económico sigue estando supeditada a lo que se resuelva en el marco del sistema multilateral de comercio y en otros foros multilaterales. En este sentido, la Cumbre de Río también mostró visiblemente el limitado alcance de los foros birregionales para abordar estas cuestiones, y de esta forma definió con claridad los límites del regionalismo cuando se trata de abordar los condicionantes estructurales de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.