

## Las relaciones de Chile y el Mercosur con la Unión Europea

Jeannette Irigoín Barrenne

---

*Las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea permitieron un acercamiento que se basa fundamentalmente en materias comerciales y económicas, teniendo en consideración que la competencia internacional obliga a los países o grupos de países a profundizar y mejorar las relaciones existentes entre ellos.*

*Esta nueva etapa de relaciones entre la Unión Europea y los países del Cono Sur de América latina se puede explicar por los importantes flujos económicos que se manifestaron a partir de la década de los noventa entre las dos regiones, lo que naturalmente conduce a una intensificación de los negocios realizados en relevantes sectores productivos que presionan hacia la liberalización de los intercambios comerciales.*

*A pesar de lo ambicioso del proyecto de acuerdo que plantea objetivos muy amplios entre los dos bloques, se llevó a cabo la negociación de este acuerdo-marco en menos de cuatro años, como si se tratara de un proyecto urgente. Es digno de destacar que por parte de la Unión europea fue necesario recurrir a un acto mixto, esto es, un acuerdo comprometiéndolo a los estados miembros y a la Comunidad Europea.*

*Por otro lado, los cuatro países que forman el Mercosur firmaron dicho acuerdo como Estados partes, puesto que todavía es un proceso de integración que actualmente puede ser considerado como una unión aduanera imperfecta, que carece de supranacionalidad.<sup>1</sup>*

*A diferencia de la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, que tienen como socio mayoritario en sus relaciones comerciales con el exterior a Estados Unidos, el Mercosur ostenta un comercio mucho más diversificado, y en ese contexto la Unión Europea representa su principal socio comercial. En los últimos años, (previos a la crisis económica de Brasil) estos países han sido el mercado emergente más dinámico para las exportaciones de la Unión Europea y su principal socio económico en América latina.*

---

<sup>1</sup> Véase, Ruiz Díaz Labrano, Roberto. MERCOSUR, INTEGRACION Y DERECHO . Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998. Página 486 y siguientes.

*Los primeros contactos se iniciaron entre los dos bloques en abril de 1991, esto es, un mes después de la firma del Tratado de Asunción, que da origen al Mercado Común del Sur -Mercosur- cuando los Ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) se reunieron con autoridades comunitarias en Luxemburgo. En mayo de 1992 en la reunión de Cancilleres de los países del Mercosur y de la Comunidad Europea realizada en Guimaraes (Portugal) se confirmó el deseo de incrementar las relaciones recíprocas y otros encuentros se desarrollaron en Copenhague, Sao Paulo y Corfú.*

*En la reunión de Sao Paulo de abril de 1994, se planteó la necesidad de negociar rápidamente un acuerdo de cooperación, y el 10 de noviembre de ese año la Comisión Europea presentó una comunicación al Consejo, y al Parlamento Europeo por la cual la Comisión solicita al Consejo "(...) que apruebe la estrategia propuesta, cuyo objetivo es crear a largo plazo una asociación entre las regiones CE-Mercosur y celebrar a corto plazo un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica con Mercosur."*

*El 15 de diciembre de 1995 los representantes del Mercosur y de la Unión Europea firmaron en Madrid el Acuerdo marco interregional de Cooperación (AMIC), lo que se ha considerado como el primer acuerdo entre dos uniones aduaneras, cuyo objeto es "... el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las partes, y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación interregional."*<sup>2</sup>

*Aunque en algún momento se pensó que Chile ingresaría al proceso del Mercosur como un quinto miembro y que por lo tanto, celebraría el mismo Acuerdo con la Unión Europea, las condiciones fueron otras y Chile celebra pocos meses después (21 de junio 1996) el Acuerdo marco de Cooperación con la Unión Europea.*

---

<sup>2</sup> Véase, Di Biase, Héctor N. "Acuerdo MERCOSUR - UNION EUROPEA: el paso a la segunda fase", en Cuaderno de NEGOCIOS, Año II N° 10, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay, Noviembre - Diciembre 1996.

## Análisis del Acuerdo marco interregional de Cooperación

Como un tratado internacional a analizar, es necesario primero preguntarse cuáles son las características específicas del Acuerdo marco, procurando responder las interrogantes que presenta el Acuerdo frente al Derecho Internacional y sobre todo, a la luz del Derecho de la Integración.

En general, son escasos los estudios que se realizan sobre los aspectos internacionales de un Acuerdo marco, pero estimamos que pueden realizarse algunas referencias al respecto:

El Acuerdo marco ha sido firmado por:

- Los Estados miembros de la Comunidad Europea.
- La Comunidad Europea.
- Los Estados partes del Mercosur.
- El Mercosur.

Esta sola constatación, nos lleva a observar, por una parte, la transferencia de competencias de los Estados miembros a la Comunidad Europea y la diferencia en los niveles de integración política de los dos bloques y sus consecuencias en materia de política exterior.

En el derecho internacional, tradicionalmente los Estados ostentan una amplia competencia en asuntos de su decisión, solamente los tratados, normas consuetudinarias y pertenencia a determinadas organizaciones internacionales constituyen un límite a su competencia. Por esta razón, en virtud del propio tratado constitutivo, los Estados miembros de la Comunidad Europea no pueden ejercer su competencia en determinadas materias que han cedido a los órganos de decisión comunitarios.

Esta realidad se puede apreciar más claramente en algunas decisiones, ya sean sentencias del Tribunal Europeo de Justicia o dictámenes que se relacionan con la competencia externa de la Comunidad, los que afirman que los Estados miembros, ya actúen individual o colectivamente, pierden el derecho a contraer obligaciones frente a países terceros, a medida que se han establecido normas comunes que podrán resultar afectadas por dichas obligaciones. Por lo tanto, la competencia externa se convierte en exclusiva en la medida en que se establezcan normas comunes en la esfera interna.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. Sentencia de 31. 3.1971 AETR y en el Dictamen 1/94 de 15.11.1994 sobre la Organización Mundial de Comercio.

Podemos estimar que la Comunidad Europea no tenía competencia plena para la conclusión del Acuerdo marco, lo que explica que se decidió a nivel europeo la firma del texto por las instituciones europeas y por los Estados miembros. Consideramos que en ese momento, la competencia era: **comunitaria**, respecto de materias económicas y comerciales, y **nacional**, en lo que se refiere a los Derechos Humanos (de acuerdo a la actual jurisprudencia comunitaria) y materias culturales, políticas y sociales.

Las diferencias de profundización de los procesos de integración en los casos de la Unión Europea y el Mercosur tienen gran influencia en la política exterior que han definido cada uno de los bloques. Algunos especialistas tratan de buscar diferencias en el sentido de la denominación de Estados miembros para la Comunidad europea y Estados partes para los países integrantes del Mercosur y se basan fundamentalmente en el análisis de la posibilidad de supranacionalidad que presentan cada uno de los sistemas constitucionales respectivos. La idea que ha prevalecido es que el Mercosur tiene en la actualidad órganos que son competentes para dictar normas que son de naturaleza intergubernamental.

Parecería, al menos desde un punto de vista jurídico, que el problema planteado es uno de los mayores obstáculos para el pleno desarrollo del Mercosur. Sin embargo, podemos considerar que las soluciones son un poco más simples que lo que se postula con frecuencia en América latina.<sup>4</sup>

Se debe siempre tener presente que un proceso de integración regional es muy extenso en el tiempo, la experiencia europea lo ha demostrado (si se observa el rechazo de Dinamarca al tratado de Maastrich y la estrecha mayoría del referéndum en Francia en su oportunidad). Aún cuando no se han modificado las Constituciones europeas, se ha afirmado a través del ejercicio de la jurisdicción comunitaria y de las justicias nacionales la supremacía del derecho comunitario sobre las Constituciones nacionales. El resultado de esta amplia experiencia europea estará disponible para los países latinoamericanos al incluirse una disposición sobre cooperación interinstitucional.<sup>5</sup>

En Florencia, Italia, se suscribió el 21 de junio de 1996 el Acuerdo marco entre **Chile y la Unión Europea** con el objeto de fortalecer las relaciones

---

<sup>4</sup> Véase, Dromi, Roberto y Molina del Pozo, Carlos. "Las relaciones Intercomunitarias: Unión Europea-Mercosur" en, Acuerdo Mercosur - Unión Europea. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

<sup>5</sup> Artículo 19 del Acuerdo Marco.

existentes entre las partes, sobre la base de principios de reciprocidad y de intereses comunes, especialmente “mediante la liberalización progresiva y recíproca de todos los intercambios, con el fin de sentar las bases de un proceso destinado a establecer, en un futuro, una asociación de carácter político y económico entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y Chile, de conformidad con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y teniendo en cuenta la sensibilidad de determinados productos”.<sup>6</sup>

Es interesante destacar que este acuerdo constituye el seguimiento del Acuerdo de Cooperación celebrado entre Chile y la Unión Europea el 20 de diciembre de 1990, después que Chile retorna al régimen democrático de gobierno y que fue considerado como el primer acuerdo de “tercera generación”, puesto que se contempló en sus disposiciones la transferencia de tecnología, que ha significado un gran aporte en el desarrollo de empresas medianas y pequeñas y que ha tenido un seguimiento importante a través del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE), corporación de derecho privado que tiene por objetivo potenciar y cooperar al fortalecimiento de los vínculos entre las dos regiones.

## De la Cooperación a la Asociación

El fin principal, aún cuando no el único, del acercamiento de estas dos regiones es de naturaleza económica y comercial, pero se ha considerado desde las primeras fases de toma de contactos un objetivo de corto plazo -Cooperación- y un objetivo de largo plazo, instaurar una asociación interregional.

Es interesante destacar que otros acuerdos de Cooperación que ha celebrado la Comunidad europea con otros países de América latina (con la excepción de Chile) no contemplan un proyecto de Asociación. Esta singularidad se explica, en gran parte, por el desigual desarrollo que presentan las economías del continente.

La cooperación comercial y económica contempla medidas para incrementar los flujos de intercambios comerciales, de inversiones y proyectos; identificar y eliminar obstáculos a la cooperación industrial, especialmente en el respeto a las normas de la libre competencia; favorecer la innovación

---

<sup>6</sup> Artículo 2.1 del Título I. Acuerdo marco de Cooperación Chile – Unión Europea . <http://www.minrel.cl>

industrial; mejorar la divulgación de informaciones legales u otras; incrementar la celebración de convenciones de protección de las inversiones y de convenciones destinadas a evitar la doble tributación; cooperación en materia aduanera; mantener un diálogo económico y comercial; facilitar el acceso al mercado y facilitar la liberalización comercial, eliminando barreras arancelarias y no arancelarias.

Resulta bastante difícil determinar los resultados exactos de las medidas consagradas en el Acuerdo, aunque consideramos que lo más importante no es evaluar un éxito económico y comercial en un plazo de algo más de cuatro años, sino que lo más relevante es tratar de constatar un real esfuerzo en la continuidad de la cooperación.

Se advierte que se ha cumplido con reforzar y estimular los diálogos en el nivel político:

- El diálogo de los Ministros de Relaciones Exteriores, UE-Grupo de Río, para examinar la evolución del Acuerdo y definir las pautas futuras;

- Desde 1996, existe un diálogo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Parlamentaria conjunta del Mercosur;

- El inicio en 1999 en Río de Janeiro de la Primera Cumbre biregional.

El trabajo que ha realizado la Sub Comisión comercial que ha finalizado un análisis sectorial de la Cooperación y que ha preparado una agenda de avances para el nuevo acuerdo en cuatro etapas en el ámbito comercial:

- 1997 - Análisis de flujos comerciales, productos sensibles, normas y estándares y sistemas estadísticos;

- 1998 - Conclusión de la "fotografía" de las relaciones comerciales, incluyendo un análisis sectorial y del conjunto de barreras arancelarias y no arancelarias;

- 1999 - Inicio formal de las negociaciones sobre el acuerdo de asociación interregional;

- 2000 / 2004 - Posible definición de nuevos acuerdos e inicio del desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias.

Analizando los comentarios de algunos autores respecto a que el acuerdo marco sería un acuerdo programático, sin mucho contenido específico, creo que debe tenerse presente que no se planteó una cooperación sin fines concretos, y como prueba de ello se crea el Consejo de Cooperación y otras instancias de formulación de propuestas tendientes a llevar adelante la zona de libre comercio negociada con posterioridad y con plazos y metas establecidos.<sup>7</sup>

Toda esta planificación se advierte también en el Acuerdo Chile - Unión Europea, que considera en el Título V del texto la cooperación financiera y técnica en materia de desarrollo social; de administración pública y de integración regional ; cooperación inter institucional; en materia de comunicación, información y cultura; en materia de formación y educación; en la lucha contra la droga y el narcotráfico; en materia de protección al consumidor; en materia de pesca marítima y la cooperación "triangular" con terceros países en ámbitos de interés común.

Para llevar adelante este "programa de cooperación" en los más diversos sectores y temas, se invita a que el Banco Europeo de Inversiones intensifique su acción en Chile, de acuerdo con sus procedimientos y criterios de financiamiento, sugerencia que se incluye en el propio texto del acuerdo Chile - Unión Europea.

Se establece en este acuerdo un Consejo Conjunto compuesto por miembros del Consejo de la Unión europea y de la Comisión europea y por representantes del gobierno de Chile, cuya presidencia desempeñarán alternativamente cada una de las partes y que será asistido por una Comisión Mixta que se reunirá una vez cada año en Bruselas y en Chile. Este órgano tiene la facultad de decidir la creación de cualquier otro organismo que le ayude en la realización de sus tareas, pudiendo determinar su composición, misión y funcionamiento.<sup>8</sup>

## La Asociación Interregional

Para negociar el texto de la Asociación Inter Regional, se han tomado en cuenta varios parámetros económicos y comerciales de ambos bloques:

### Unión Europea, situación económica y comercial:

· En una mirada a la situación general, parecería que las economías europeas conocen un nuevo crecimiento, después de la difícil recesión vivida en la década del 80. En 1999 se considera un PIB de 3% en promedio;

---

<sup>7</sup> Véase, "Les relations extérieurs du Mercosur: bilan et perspectives", en PROBLEMES D'AMERIQUE LATINE. París, Francia, septiembre 1997.

<sup>8</sup> Artículo 36 del Acuerdo Chile -Unión Europea.

- La Unión Europea continúa siendo el primer poder comercial mundial, con un 19% de las exportaciones mundiales <sup>9</sup>;

- Se constata un fuerte aumento en estos últimos años de las exportaciones europeas al Mercosur que en el año 1996 alcanza al 29% de las importaciones totales y que se ha incrementado debido a la modificación del perfil económico de los cuatro países del Mercosur que a través de un amplio proceso de apertura comercial y reinicio del crecimiento lograron aumentar su capacidad de importación;

- Desde 1996, la Unión Europea es el principal inversionista en el Mercosur, superando el flujo de inversión de los Estados Unidos; <sup>10</sup>

### Mercosur, situación económica y comercial:

- En cuanto a la situación general, resultan evidentes los esfuerzos de los países del Mercosur para mejorar las debilidades “macro-económicas”, con un crecimiento promedio de 4,8% en 1997 después de experimentar uno de 1,6% en 1996 y 0,5% en 1995 y sobre todo un control de la inflación en todos los países que se redujo en Brasil desde un 1.156% de inflación anual en 1992 a un 15 % en 1996.<sup>11</sup>

- Entre 1990 y 1997 el comercio intra-grupo se ha cuadruplicado, y representa a fines de 1998 casi el 30% de los intercambios comerciales.

- Las exportaciones del Mercosur a la Unión Europea son modestas, lo que genera un superávit de 5.000 millones de dólares para la Unión Europea en 1996. Sin embargo, la Unión Europea es uno de los principales destinos de los productos del Mercosur (un promedio de 25 %). Se exportan productos de agricultura, agroindustria, y “complejo soja”.

Para el caso de Chile, aún cuando en algunos aspectos la situación es similar, en otros hay diferencias que se advierten en los vínculos comerciales con áreas de países del Asia- Pacífico que se han ido consolidando y en la práctica de una política exterior de “regionalismo abierto” sostenida en el tiempo:

“Yo diría que se nos plantea la posibilidad de transmitir una visión común que tienen la Unión Europea y América latina sobre el desarrollo y las

<sup>9</sup> Ver, THE ECONOMIST 13 -20 de noviembre de 1998.

<sup>10</sup> Ver, AMERICA ECONOMIA, Annual edition 1996/1997.

<sup>11</sup> La Fundación “Getulio Vargas” de Río de Janeiro, Brasil estima que la liberalización del comercio con la Unión Europea estimularía un crecimiento económico adicional de 5% para Brasil y 6% para Argentina.



relaciones internacionales. Es esa visión común que se apoya en los antecedentes descritos: históricos, educacionales, culturales, etc., que dan a la UE y ALC una visión común de lo que es el hombre y la sociedad. Ese es un hecho absolutamente fundamental, porque le da una solidez a la relación como francamente no es posible encontrar en dos regiones del planeta.

La globalización es un tema que preocupa en Europa como nos preocupa a nosotros, y la regionalización es la respuesta más adecuada para enfrentar la globalización. La regionalización constituye la globalización ordenada.”<sup>12</sup>

Esta desafiante opinión, del ex Representante de Chile ante la Unión Europea y actual Director de Estudios de la Dirección de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile es coincidente con las ideas de la mayor parte de los especialistas en Integración de América latina, que postulan como la gran oportunidad el diálogo inter regional de Mercosur y Chile con la Unión europea.

## Consideraciones finales

Se puede afirmar que Europa ha escogido un buen sistema de acercamiento a los países del Mercosur y Chile, que algunos autores estiman acercamiento pragmático, que privilegian el diálogo político y comercial con países que ostentan un proceso de integración con instituciones incipientes, pero que presentan condiciones que permiten abrigar esperanzas de una unión mucho más estrecha y de mutuo beneficio.

La celebración de estos Acuerdos de Cooperación con Mercosur primero y con Chile después, representa una demostración de la confianza que tiene Europa en sus potenciales nuevos socios comerciales y que el desarrollo de vínculos históricos, culturales y una tradicional amistad permite vislumbrar un beneficio mutuo que debe encontrarse en aspectos específicos de esta relación inter regional.

Aparte de crear una sociedad comercial, las dos regiones comparten el objetivo de crear una alianza, o establecer las bases de una futura alianza que permitan desarrollar un equilibrio en las relaciones internacionales contemporáneas.

---

<sup>12</sup> Leiva, Patricio. En, *Primera Cumbre América Latina y el Caribe -Unión Europea: una reflexión política estratégica*. Editado por, Fundación Poder parlamentario - CELARE. Santiago de Chile, 1998. Página 238.

La trascendental importancia de la Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y Chile sirvió de base y antecedente para que fuera incluida la Cláusula Democrática en el Acuerdo de Asociación de Chile y el Mercosur, la que lamentablemente ha tenido que probar su eficacia en situaciones de crisis de uno de los países del Mercosur. Este "diálogo político" permite aspirar a consolidar la paz y seguridad internacionales de acuerdo con los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas y privilegiando la solución pacífica de controversias internacionales.

La adhesión a los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos, las libertades individuales y de los principios del Estado de Derecho como fundamento de las sociedades democráticas, constituye la base de las políticas exteriores de los países de la Unión Europea, del Mercosur y Chile lo que permite diseñar un proyecto común que mira al beneficio recíproco.

Todas estas oportunas coincidencias, permiten entablar un diálogo político reforzado, destinado a garantizar una estrecha concertación en temas de interés común, especialmente buscando posiciones conjuntas en foros multilaterales.

Las palabras del ex Ministro de Relaciones Exteriores de Chile don José Miguel Insulza Salinas, al inaugurar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile el VI Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, coinciden en señalar que:

"La democracia latinoamericana es lo que confiere legitimidad y estabilidad a nuestra inserción internacional como región. La experiencia nos demuestra, por ejemplo, la unión Europea, que sólo cuando existe una comunidad de interés nacional en torno a la democracia es cuando los países pueden aproximarse a ella. Desde ese punto de vista, parece importante en el Mercosur haber elevado este objetivo a un requisito esencial. La llamada cláusula democrática no es solamente un propósito bien intencionado, como los que hay en muchos casos de la historia diplomática regional. Es un elemento que ha permitido participar en la resolución de una crisis autoritaria en uno de nuestros países hermanos y centro en torno al cual podemos ir construyendo en el futuro nuestro proceso de integración sub regional".<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Insulza Salinas, José Miguel, en CHILE Y EL MERCOSUR EN AMERICA LATINA. VI Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur. (Volumen 1) Jeannette Irigoín (Coordinadora). Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1999. Página 14.