

ARTÍCULOS Y NOTAS DE PRENSA

[2014](#) | [2013](#) | [2012](#) | [2011](#) | [2010](#) | [2009](#) | [2008](#) | [2007](#) | [2006](#) | [Todos los años](#) |
[2005](#) | [2004](#) | [2003](#) | [2002](#) | [2001](#) | [2000](#) | [1999](#) | [1998](#) | [1997](#) |
[1996](#) | [1995](#) | [1994](#) | [1993](#) | [1992](#) | [1991](#) | [1990 a 1968](#)

CEFIR | Noviembre de 2009

Ante las nuevas circunstancias internacionales: experiencias y futuro de las relaciones ALC - UE

Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre "Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea de cada al 2010", organizado por el CEFIR, Montevideo 13 y 14 de octubre de 2009.

La necesidad de un salto cualitativo en las relaciones ALC-UE

Muchos son los cambios que se han producido a escala global y en cada una de las dos regiones desde que en los años noventa se concibiera la relación estratégica entre los países de América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE). Seguir desarrollando hojas de ruta elaboradas en contextos radicalmente diferentes puede ser un error. Quizás entonces el principal desafío de la próxima Cumbre a realizarse en España el año próximo, consista precisamente en delinear objetivos e instrumentos renovados que permitan dar un salto cualitativo en las relaciones bi-regionales.

En un mundo que ofrece múltiples opciones a la inserción internacional de cada país, cabe interrogarse sobre cuáles son los objetivos e instrumentos que permitirían continuar avanzando en el desarrollo de una relación estratégica entre los países de ALC y la UE que tome en cuenta las diversidades existentes y que se proyecte hacia el futuro, y sobre cuáles son las modalidades y métodos de trabajo que pueden emplearse para que tal desarrollo sea sustentable y creíble.

Ignorar los cambios producidos en los últimos diez años significaría profundizar un eventual camino hacia la irrelevancia del mecanismo de Cumbres bi-regionales. No parece ser ello del interés estratégico de ninguna de las dos regiones, especialmente tomando en cuenta los objetivos fundacionales - y que preservan su vigencia - de lograr el desarrollo de un multilateralismo eficaz que facilite la gobernabilidad global, así como también el fortalecimiento de la democracia, la cohesión social y la integración en la región latinoamericana.

Ese salto cualitativo debería permitir adaptar a las nuevas realidades globales y regionales, tanto las agendas como, en especial, los métodos de trabajo de estas relaciones bi-regionales transatlánticas. Corresponde hacerlo con una visión de futuro - algo así como los próximos diez años - y planes concretos y flexibles de acción - hojas de ruta - que tomen en cuenta los cambios que también se están operando también en los Estados Unidos y en las relaciones hemisféricas, así como la fuerte y creciente presencia de China en los países latinoamericanos.

Protagonistas relevantes del proceso de preparación de la próxima Cumbre ALC-UE, han puesto el acento en la cuestión principal de las relaciones bi-regionales tras diez años de la experiencia iniciada con la primera Cumbre realizada en Río de Janeiro en 1999. Ella se refiere a los métodos empleados para traducir en la realidad la vocación de acción conjunta.

Concretamente, la idea de un salto cualitativo en la relación bi-regional transatlántica, lo ha planteado Benita Ferrero-Waldner, la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, al afirmar que "la próxima Cumbre Unión Europea -América Latina y Caribe debería, contribuir a fortalecer el dialogo político, reflejando las cuestiones más candentes para nuestra agenda bi-regional en el 2010". Y agregó que "también debemos ser capaces de aprovechar el tiempo que aún nos queda hasta esta Cumbre para preparar un plan de acción para aprobación de nuestros Jefes de Estado y de gobierno. Un plan de acción que sirviese para ejecutar un proyecto de carácter aglutinador en áreas de gran impacto integrador..., y en el que participen gobiernos, sociedad civil y sector privado, en el marco de una Asociación biregional renovada" (<http://www.delnic.ec.europa.eu/>).

Y el pasado 30 de septiembre la Comisión ha presentado su nueva visión de las relaciones bi-regionales. Es un documento con enfoques renovados y propuestas concretas, que requerirá ahora - y especialmente en el proceso que conducirá la próxima Cumbre ALC-UE en Madrid - de posiciones también concretas del lado latinoamericano (ver la versión resumida del reciente documento de la Comisión Europea, en <http://europa.eu/>). Es interesante observar que el planteamiento de la Comisión parece tomar cierta distancia con respecto a la negociación de acuerdos preferenciales bi-regionales como el principal instrumento de la relación con ALC. En efecto, pone el acento en las nuevas cuestiones de la agenda bi-regional que no necesariamente requieren acuerdos compatibles con el artículo XXIV del GATT, es decir OMC-plus.

Diversidades y asimetrías en las relaciones bi-regionales

En gran parte las dificultades que se han enfrentado y que pueden explicar los magros resultados obtenidos hasta ahora en las relaciones bi-regionales, resultan de las diversidades y asimetrías existentes entre la forma en que se organizan ambos espacios geográficos regionales.

En efecto, una de las regiones está organizada en torno a la UE y se expresa como un espacio integrado en el plano económico y, crecientemente también en el político. El reciente documento antes mencionado así lo demuestra. La otra, en cambio, está fragmentada en una diversidad de ámbitos institucionales, algunos de los cuáles no son percibidos como sólidos y eficaces - tales los casos de la Comunidad Andina de Naciones y, en cierta medida también, del Mercosur - y otros, recién están comenzando a desarrollar su capacidad de expresar el punto de vista conjunto de sus países miembros - tal el caso de la UNASUR, cuyo tratado constitutivo, por lo demás, aún no ha entrado en vigencia -. De hecho no hay del lado ALC un documento estratégico de alcance similar al mencionado de la Comisión Europea.

De un lado - Europa - hay una construcción institucional relativamente sólida y potencialmente irreversible, más allá de las dificultades que también se confrontan, y que se manifiestan especialmente en los efectos diferenciales de la actual crisis económica y en las demoras en concluir el proceso iniciado con el Tratado de Lisboa. Del otro lado - América Latina y el Caribe -, predominan las precariedades y la dispersión en los esfuerzos de integración. Se está lejos aún de haber alcanzado una relativa irreversibilidad en la construcción de instituciones que permitan organizar el espacio regional en torno a la lógica de la integración.

Se ha estimado que algunos resultados pendientes en la relación bi-regional transatlántica, podrían ser logrados antes o en ocasión de la Cumbre del 2010.

Hasta la reciente crisis producida en Honduras, se esperaba poder concluir el acuerdo de asociación de la UE con los países de América Central. Ahora existen fuertes dudas al respecto. Se ha avanzado en las negociaciones bilaterales de la UE con Colombia y Perú, e incluso es posible que se concreten acuerdos bilaterales con los dos países, como parte de un acuerdo marco con la Comunidad Andina de Naciones. Ellos se sumarían a los acuerdos ya concluidos con Chile y con México.

Con Brasil, la UE ha concluido un acuerdo de alianza estratégica, que no incluye preferencias comerciales, pero que abarca un amplio espectro de acciones conjuntas, las que en su mayor parte ya estaban previstas en el Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y el Mercosur, concluido en Madrid en 1995 y aún vigente. Cabrá observar ahora cómo se traduce a la realidad la agenda de trabajo delineada en su marco, teniendo en cuenta que la incluida en el mencionado Acuerdo Marco no ha podido ser plasmada en acciones relevantes. Y también cabrá observar el impacto que esta iniciativa tendrá en el futuro en la cohesión del propio Mercosur. Más allá de las reiteradas declaraciones originadas tanto en Brasil como en la UE, resulta difícil entender el alcance bilateral de esta alianza estratégica, tan pronto se la coloca en la perspectiva del interés proclamado de fortalecer al Mercosur.

Sigue en cambio sin poder concretarse el acuerdo de asociación bi-regional entre la UE y el Mercosur. La razón más aparente continua siendo el hecho que para concluir la negociación comercial respectiva, se ha señalado que sería preciso avanzar o concluir antes con la Rueda Doha. Lo cierto es que no se perciben, al menos por el momento, razones que permitan hacer un pronóstico optimista tanto con respecto a las negociaciones pendientes en el ámbito de la OMC, como a las bi-regionales UE-Mercosur.

Lo que podría esperarse del proceso preparatorio de la Cumbre en España

Parece recomendable entonces que en el proceso preparatorio de la próxima Cumbre ALC-UE, se ponga un fuerte énfasis en los métodos de trabajo que se empleen para impulsar en el futuro una nueva agenda bi-regional transatlántica adaptada a los nuevos desafíos que confrontan ambas regiones. En efecto, de la experiencia acumulada surge la necesidad de introducir modalidades operativas que permitan preservar a través del tiempo el necesario impulso político y, a la vez, adaptar las hojas de ruta a

los continuos cambios que seguirán observándose en las realidades, tanto en el plano global como en el de cada una de las regiones.

Las cuestiones más relevantes de la agenda bi-regional están trascendiendo el plano de las negociaciones comerciales preferenciales, en el sentido de lo que prevén las reglas del GATT (artículo XXIV). Se relacionan con algunas de las cuestiones que en el plano global están requiriendo de respuestas colectivas, tales como - entre otras - las relacionadas con el cambio climático y el medio ambiente; la reforma de las instituciones financieras internacionales; la conectividad física; la preservación de condiciones para la integración de cadenas productivas transnacionales; la seguridad alimentaria; las nuevas fuentes de energía y la seguridad colectiva.

Asimismo, en la agenda de las relaciones bi-regionales deberían incluirse nuevas modalidades no preferenciales que permitan intensificar los flujos de comercio y de inversiones; el apoyo financiero para la concreción de proyectos de infraestructura que permitan acrecentar la calidad de la conexión física de los mercados - la Comisión Europea en su reciente documento antes mencionado, ha anunciado su decisión de crear el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL) -, y la cooperación al desarrollo de los países de menor dimensión económica de América Latina. En este último aspecto, la rica experiencia de cooperación de la UE con países en desarrollo, incluso de la propia Europa, podría contribuir a la concreción de proyectos de cooperación triangular en la que participen activamente los países de mayor desarrollo de América Latina.

Sea en la etapa de preparación de la próxima Cumbre bi-regional, sea como uno de sus resultados, una idea concreta sería la de encomendar a un grupo de trabajo compuesto por personalidades independientes de alto nivel de ambas regiones - especialmente con fuerte prestigio y experiencia práctica -, la preparación de un informe "policy-oriented", que incluya la evaluación de lo avanzado en los últimos diez años, el diagnóstico de los campos de acción conjunta prioritarios y, en particular, el planteamiento de sugerencias sobre los métodos de trabajo que puedan resultar más eficaces para preservar el impulso político de las relaciones bi-regionales, su continua adaptación a las nuevas realidades y su capacidad para traducir compromisos en hechos concretos.

También resulta recomendable lograr, en tal ejercicio, una fuerte participación del sector empresario y de otros sectores de la sociedad civil, a fin de lograr que el salto cualitativo que se procure desarrollar como resultado de la próxima Cumbre ALC-UE, tenga una amplia base de sustentación y legitimidad social. Las instituciones parlamentarias regionales tendrían también que ser objeto de una activa consulta.

Un impulso político para enhebrar puntos de equilibrio entre los respectivos intereses de ambas regiones

Suficiente impulso político y capacidad para enhebrar puntos de equilibrio entre los respectivos intereses en juego, son dos condiciones que la experiencia demuestra que se requieren a fin de concluir con éxito una negociación comercial internacional.

Sin un claro impulso político gubernamental resulta difícil imaginar que una negociación comercial internacional pueda ser exitosa. Esto es particularmente válido en el caso de negociaciones que involucran un número amplio de países y una compleja agenda, tal como ocurre en el caso de la Rueda Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC). O cuando se trata de países que comparten un espacio geográfico regional. Las negociaciones comerciales suelen ser en este caso un componente de una agenda de trabajo conjunto más amplia, orientada a asegurar la paz y estabilidad política entre países vecinos, a través del desarrollo de un proceso formal de integración. Ejemplos al respecto son la UE y el Mercosur. Y también es válido en el caso, más complejo aún, de una negociación comercial que ha sido concebida como una parte central de la construcción de una asociación estratégica entre dos regiones organizadas en torno a procesos formales de integración. Es precisamente lo que han estado intentando concretar desde hace una década el Mercosur y la UE, y como resultado de iniciativas que se remontan a los comienzos de los años noventa.

Pero el impulso político debe ser suficiente y continuo, si es que se aspira a completar la hoja de ruta trazada para una negociación compleja. Cual combustible de un auto, puede agotarse antes de llegar a la meta. Y entonces la negociación se paraliza. Puede ser luego retomada. Ocurrió en el pasado con la Rueda Uruguay tras el fracaso de la reunión en Montreal en 1988 y podría suceder nuevamente en el presente, tanto en el caso de la Rueda Doha como en el de la asociación Mercosur-UE. O puede quedar en el olvido, como de hecho ha ocurrido con las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas - ALCA.

El agotamiento o insuficiencia del impulso político suele ser la resultante de una combinación de factores, entre los cuales sobresalen los siguientes: el tiempo que transcurre desde el momento inicial de la negociación, que puede ser de muchos años; las modificaciones que se hubieren producido en el contexto internacional o regional; las que se operan en los países participantes, especialmente en los impulsores de la idea de negociar como consecuencia, por ejemplo, de cambios de gobiernos y, finalmente, las alteraciones que puedan producirse en la estimación de costos y beneficios -tanto políticos como económicos- que resultarían de una determinada negociación.

Si bien el impulso político es necesario, no suele ser suficiente para culminar con éxito un proceso negociador. Se requiere también capacidad para enhebrar puntos de equilibrio entre los diferentes intereses nacionales en juego. Tiene que ver con la complejidad de la negociación y con los grados de ambición de su agenda. Cuanto más ambiciosa sea la agenda (caso Rueda Doha y negociación Mercosur-UE) y más sustantivas sean las diferencias de intereses, mayor será la dificultad para evitar que tales puntos de equilibrio se le evadan a los negociadores. Pero también tiene que ver con los métodos que se empleen para construir los necesarios equilibrios. La calidad de los procesos negociadores puede ser una causa de un eventual fracaso. Las dificultades procesales son mayores cuando participan muchos países y cuando existen entre ellos fuertes asimetrías de dimensión económica y de grados de desarrollo económico. Es el caso actual de la Rueda Doha. O cuando una negociación presenta notorias insuficiencias y

dispersiones, tanto en el plano institucional como de los métodos de trabajo. Puede ser el caso de la bi-regional Mercosur-UE.

En el caso de la Rueda Doha, se han ido acumulando dificultades sustantivas y procesales para lograr los necesarios equilibrios de intereses. ¿Son ellas sólo la resultante de insuficiencias del impulso político? O son, además ¿la resultante de deficiencias en los métodos orientados a enhebrar tales equilibrios?

Las dificultades sustantivas se relacionan en primer lugar, con el equilibrio entre lo que efectivamente se espera recibir y lo que se tiene que otorgar, por un lado en los productos agrícolas (acceso a mercados y subsidios) y por el otro en los industriales. En segundo lugar, se relacionan con el equilibrio entre las concesiones aparentes y las efectivas, es decir, las que resultan una vez descontada el "agua" y computadas las excepciones, sensibilidades, diferenciaciones y todo tipo de válvulas de escape abiertas o encubiertas. En tercer lugar, con el equilibrio entre el esfuerzo que realizarían los que más pueden - países industrializados - y los relativamente más débiles, que son los países en desarrollo. Y, finalmente, en el equilibrio entre costos y beneficios del resultado de las negociaciones. Cuánto menos nítidos y de más largo plazo sean los eventuales beneficios, más resistencia habrá a efectuar concesiones que podrían tener costos políticos inmediatos.

Las dificultades procesales tienen que ver con el número de países participantes y, sobre todo, con las asimetrías de poder, de gravitación en el intercambio global de bienes y servicios, y de grados de desarrollo relativo. El hecho que se trata de negociaciones multilaterales que requieren el consenso de todos los países participantes en el marco de un single undertaking, complica aún más la tarea de enhebrar puntos de equilibrio que sean percibidos como satisfactorios por todos.

El caso de las negociaciones entre el Mercosur y la UE

En el caso de las negociaciones entre el Mercosur y la UE, se reproducen condiciones similares a las existentes en la Rueda Doha, en términos de las divergencias de intereses en relación a la agricultura, con el consiguiente impacto en las contrapartidas en productos industriales y en otras cuestiones relevantes. La UE planteó desde el comienzo de las actuales negociaciones multilaterales en la OMC, que es en este ámbito donde debían tratarse las cuestiones más sensibles vinculadas a los subsidios a la agricultura, sea a las exportaciones y, en especial, a los relacionados con la producción. En la medida que tal planteo continua vigente, es natural que se considere que será muy difícil destrabar la negociación bi-regional sin antes concluir la Rueda Doha.

Alcanzar los necesarios puntos de equilibrio entre los múltiples intereses en juego sigue siendo entonces el gran desafío para las negociaciones bi-regionales. Pero más allá de las declaraciones propias de las diplomacias mediáticas, no parece existir además suficiente impulso político para superar los desequilibrios existentes. Tiene que ver con incentivos en las dos partes para encarrilarlas hacia su conclusión y con las percepciones que se observan de un lado y del otro del Atlántico.

Del lado europeo, los incentivos para negociar parecen haber disminuido. Por un lado, suele prevalecer la percepción que el Mercosur dista de ser lo que habían imaginado y que debe aún superar problemas internos que afectan su credibilidad. Por otro lado, los europeos no tienen hoy el incentivo de evitar desplazamientos de sus corrientes de comercio e inversiones que resultarían de un acuerdo preferencial entre el Mercosur y los Estados Unidos. Tal perspectiva ha desaparecido del horizonte, al menos por el momento, con el colapso del ALCA y con las dificultades que pueden existir en relanzar una negociación Mercosur-EEUU con un formato "4+1", dada la posible conclusión este año del demorado proceso de incorporación de Venezuela al Mercosur.

Del lado del Mercosur, resulta difícil imaginar que en la negociación comercial bi-regional pueda obtenerse lo que no se ha logrado hasta ahora de los europeos en la Rueda Doha. Y la opción de un acuerdo menos ambicioso que el imaginado no ha sido aún incorporada en la estrategia negociadora. Por lo demás, se perciben las prioridades de la UE como muy concentradas en otras áreas y cuestiones.

En tal caso, la hibernación de hecho de la negociación bi-regional, podría ser visualizada por ambas partes como más conveniente que seguir procurando su conclusión. La tentación a preservar el status-quo en las negociaciones bi-regionales sería entonces muy grande. El problema es que ello estimularía acciones bilaterales, como las reflejadas en la alianza estratégica del Brasil con la UE. No incluye elementos preferenciales, que son los que obligarían a los socios del Mercosur a negociar en conjunto, al menos mientras no sea modificada la Decisión CM 32 del año 2000 (el párrafo cuarto del numeral 4.4.1, del documento de Estrategia Brasileira de Exportação 2008-2010 del Ministerio de Desenvolvimento, Indústria y Comércio Exterior del Brasil, es sintomático al respecto). Si así fuere, podría erosionarse la idea de un Mercosur concebido, desde su momento fundacional, como plataforma para negociar y competir a escala global.

Sin perjuicio de lo que se intente para relanzar las negociaciones bi-regionales, una opción sería utilizar todo el potencial del instrumental plasmado en el Acuerdo Marco de Cooperación Mercosur-UE firmado en Madrid en 1995. Fue ratificado por los respectivos Parlamentos y está aun vigente. Contiene hojas de ruta que, de utilizarse plenamente, permitirían avanzar con pragmatismo en las relaciones económicas bi-regionales, al menos en todos los elementos no preferenciales.

Tal opción implicaría renovar el impulso político de la negociación bi-regional y perfeccionar los métodos de trabajo. El impulso político debería provenir de la constatación de que existen intereses compartidos en lograr el fortalecimiento del Mercosur. Tales intereses se relacionan con su potencial para ser un efectivo núcleo duro de la estabilidad política en el espacio geográfico sudamericano. Y ello adquiere hoy mayor vigencia ante las alarmantes tendencias a la fragmentación y los consiguientes reflejos.

Implicaría además introducir elementos de flexibilidad en la construcción de la asociación bi-regional, que contemple las diferentes situaciones existentes entre las dos regiones y, en particular, dentro del Mercosur.

Es una opción que sería más factible si el Mercosur introdujera, a su vez, criterios de flexibilización de sus compromisos, a fin de aceptar instrumentos con múltiples velocidades y geometría variable, especialmente en la construcción de una unión aduanera ajustada más al artículo XXIV del GATT, que al modelo de la unión aduanera europea o a lo que prescriben distintos enfoques teóricos.

Todo ello puede lograrse en el marco amplio del Tratado de Asunción y sin alterar sus elementos esenciales, que son los que conducen a un mercado común. Y tal flexibilización no implicaría la transformación del Mercosur en una zona de libre comercio, como ha sido sugerido en distintas oportunidades.

Un detalle no menor y con connotaciones que van más allá de lo jurídico, es el que en la hipótesis de la transformación del Mercosur en una zona de libre comercio, se requeriría una modificación sustancial de su pacto constitutivo. Algo así como negociar todo de nuevo.

Félix Peña es Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Brains Trust del Evian Group. [Ampliar trayectoria](#).

<http://www.felixpena.com.ar> | info@felixpena.com.ar

[Suscríbese al newsletter](#) para recibir mensualmente un email con los últimos artículos publicados en este sitio.

