

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](#)

Seminarios "Hacia la Cumbre de Lima 2008" | Mayo de 2008

INTEGRACIÓN REGIONAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN

ALC-UE: En procura de una nueva dinámica y de la renovación de enfoques

Versión revisada de la presentación a los Seminarios sobre "Las Relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe, Hacia la Cumbre de Lima (2008): Agendas y Propuestas para una "Red" de Acuerdos de Asociación", Buenos Aires, 25 al 27 de marzo de 2008 y Madrid, 21 y 22 de abril de 2008.
[\(<http://www.seminarioucalc.org>\).](http://www.seminarioucalc.org)

A modo de introducción

La agenda de las reuniones preparatorias y la de la V Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALC-UE) - Lima 16 y 17 de mayo de 2008 - ha estado centrada en la cuestión social -pobreza, desigualdad y exclusión- y la del desarrollo sostenible -medio ambiente, cambio climático y energía-.

Pero sin perjuicio de la relevancia de ambos temas, buena parte de la atención sobre esta Cumbre, se ha concentrado en dos aspectos que son esenciales para el desarrollo futuro de las relaciones bi-regionales.

El primero, tiene que ver con la necesidad de colocar las relaciones futuras en el cuadro más amplio de los profundos cambios que se están operando en el mundo y en ambas regiones. En efecto, en un contexto global con fuertes incertidumbres y con múltiples opciones para la inserción internacional de cada país y región, no parecería razonable seguir visualizando tanto las relaciones transatlánticas euro-latinoamericanas, como las Cumbres bi-regionales y sus respectivas sus agendas, sólo con planteamientos originados hace más de diez años.

Incluso la periodicidad de las Cumbres bi-regionales, y los métodos de trabajo empleados para su preparación y para asegurar el cumplimiento de las hojas de ruta que en ellas se aprueben, parecerían requerir de una visión innovadora. Fuerte énfasis correspondería otorgar a los mecanismos de participación de la sociedad civil en el debate previo a lo que se considere luego por las respectivas Cumbres. En tal sentido la Asamblea Parlamentaria Europa-América Latina (Eurolat) puede cumplir hacia el futuro un papel relevante en el proceso de preparación de cada Cumbre. Asimismo, su iniciativa de que se cree una Fundación bi-regional, similar a la que ya existe en el plano de las relaciones entre Europa y el Asia, de concretarse podría significar una fuerte contribución a la renovación de los métodos de comunicación con la ciudadanía, acrecentando su potencial de participación en la construcción de un espacio común entre ambas regiones.

El segundo aspecto tiene que ver con las negociaciones de la UE con Centroamérica, con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con el Mercosur. Cada una de ellas tiene historia, dinámica, relevancia y grados de avance diferentes. Lo importante es que como resultado de la Cumbre de Lima, se adopten pasos concretos a fin de concluir las o, eventualmente, de replantearlas.

Pero por su importancia relativa en el comercio y la inversiones bi-regionales, la evolución futura de las negociaciones entre el Mercosur y la UE, cobran una relevancia especial. Se sabe que están condicionadas por los resultados aún inciertos de la Rueda Doha y por lo tanto, no cabe esperar avances significados antes que ella concluya. Aunque sí sería factible, de existir suficiente voluntad política al respecto, trazar una agenda de trabajo en base al Acuerdo-Marco de Madrid de 1995, plenamente vigente, y con contenidos precisos y de actualidad. Colocar tal agenda de trabajo en la perspectiva de lo mucho que se puede avanzar en el plano de la facilitación del comercio, de la conexión física de los mercados, de los marcos reguladores que inciden en el comercio de bienes y de servicios, de las sinergias sectoriales, de la cooperación científica y tecnológica, es algo que permitiría impulsar los flujos de comercio y de inversión entre ambas regiones.

El valor simbólico y práctico de la diplomacia de Cumbres bi-regionales

Es mucho lo que puede un mecanismo como el de las Cumbres de alto nivel político, cuando existe interés político en que así sea y, además, cuando ellas están bien preparadas. A su valor práctico - impulso político a la acción conjunta de un grupo de países - debe agregarse el valor que adquieren por simbolizar la voluntad de desarrollar un trabajo conjunto sostenible en el tiempo.

La preparación previa suele ser esencial al éxito de estas Cumbres bi-regionales. La experiencia indica que aquellas mejor preparadas - tanto desde el punto de vista de la visión política como del trabajo técnico - son las que han concluido con hojas de rutas concretas, incluyendo los correspondientes calendarios para su desarrollo. Ha sido el caso de la Cumbre ALC-UE de Río de Janeiro en 1999.

Tal preparación transcurre por varios carriles. El político e incluso el diplomático son, por cierto, fundamentales. Pero también lo es el de la sociedad civil, en sus distintas expresiones organizadas y en el más amplio de la opinión pública.

¿Porqué una Cumbre bi-regional puede ser relevante y cuáles pueden ser sus resultados? Cuanto más amplia sea la discusión previa sobre las trayectorias imaginables en el trabajo conjunto de ambas regiones, más factible será que cuando ella se realice, sus logros concretos permitan una repercusión mediática que no quede limitada a fotos, efectos especiales y anécdotas. El grado de difusión en los medios de comunicación de los compromisos asumidos en la Declaración Final de una Cumbre, es uno de los mejores indicadores de la relevancia de sus resultados.

Al menos tres son los ejes que articulan hoy la relación institucionalizada entre dos regiones, ALC y UE, que más allá de múltiples asimetrías

comparten vínculos históricos con raíces profundas, intereses económicos complejos y, visiones comunes en torno a valores esenciales de la vida en sociedad y de las relaciones entre naciones.

El primer eje es el del diálogo bi-regional, especialmente si está orientado a la acción concreta - sea resolver problemas o impulsar nuevos desarrollos conjuntos -. Es quizás lo más esencial de la diplomacia de las Cumbres. Cada dos años, la realización de una reunión en la Cumbre bi-regional - en la que siempre ha participado un número significativo de Jefes de Estados y de Gobierno de los países de ambas regiones - simboliza y expresa la voluntad de un diálogo organizado y sistemático en procura de avanzar en objetivos comunes, que en este caso ya han sido definidos como los de una asociación estratégica.

Pero tal diálogo no está, ni podría estar, limitado a instancias gubernamentales. Para ser eficaz, debe también reflejar la rica gama de matices e intereses de múltiples instancias de las respectivas sociedades civiles. De allí la importancia que tienen las reuniones previas de representantes de la sociedad civil, de parlamentarios - ahora en el marco de Eurolat - y de los empresarios.

El segundo eje es el de la agenda bi-regional. En la Cumbre de Lima ella está reflejando, por un lado, el interés compartido en cuestiones comunes, sustantivas y relevantes, como son la pobreza y la cohesión social, las migraciones, el medio ambiente, el cambio climático, los recursos naturales y la energía. Y, por otro lado, la necesidad de definir como se puede seguir avanzando para institucionalizar, a través de una variedad de acuerdos de asociación, una relación bi-regional que sea significativa, sostenible y equilibrada.

Y el tercer eje es precisamente, el del tejido de una red de acuerdos bi-regionales que por su variedad, permitan captar las múltiples realidades e intereses que se perciben en ambos lados del Atlántico.

Una Cumbre bi-regional, como la de Lima de este año y como será el caso de la próxima a realizarse en España en el 2010, en la medida que esté debidamente preparada tanto en el plano político como en el técnico, brinda entonces la oportunidad para impulsar acciones comunes en torno a la agenda bi-regional, que puedan ser canalizadas a través de esta red de acuerdos de asociación adaptados a cada situación concreta.

Pero en el tejido de tal red, parece relevante que se tome en cuenta la multiplicidad de opciones que, una y otra región, tiene hoy en un sistema internacional global que, más allá de sus turbulencias e incertidumbres, está abriendo una amplia gama de oportunidades para todos los países que sepan como captarlas y aprovecharlas.

Ambas regiones mantienen intereses comunes de defensa de un sistema multilateral global eficaz. Gobernabilidad mundial, paz y democracia, son por ello ideas centrales de su trabajo conjunto. Y como ya se ha señalado, la agenda de la Cumbre de Lima ha puesto el acento también en otras cuestiones comunes relevantes, como son pobreza, desigualdad, exclusión y migraciones, y también cambio climático, medio ambiente y energía.

Pero es en la idea del desarrollo de un espacio económico bi-regional basado en el libre comercio donde se observan conos de sombra. Es por ello que éste será un aspecto central en el camino a recorrer hacia la Cumbre de España en el 2010. Es el que requerirá de más innovación y de una significativa inyección de voluntad política.

Una relación bi-regional que requiere ser revitalizada

Por momentos la relación bi-regional euro-latinoamericana parece estar adormecida. Su dinámica no logra siempre adaptarse a la actual realidad internacional. La idea de una asociación estratégica bi-regional, delineada cuando se originó en 1999 el actual sistema de Cumbres, estaría perdiendo su frescura inicial y su credibilidad. Ello puede explicarse por los cambios en el mundo de los últimos años. Pero quizás también porque ha desaparecido de la escena uno de los factores que se estuvo presente en el impulso original, esto es la iniciativa americana de un área hemisférica de libre comercio.

Sin embargo desde la realización de la primera Cumbre en Río de Janeiro, se han dado pasos en la dirección estratégica original. Los más importantes son los acuerdos de asociación de la UE con Chile y México. Como se señalara antes, las negociaciones bi-regionales con el Mercosur no han podido aún concluirse. Se está avanzando en las negociaciones con Centroamérica y se ha iniciado el camino incierto de negociaciones con la CAN. Una alianza estratégica fue establecida en junio de 2007 entre la UE y el Brasil - como luego también con México -. Pero su contenido aún es impreciso y plantea interrogantes sobre su conciliación con un acuerdo con el Mercosur. Además, es mucho lo que brinda Bruselas en su cooperación económica y técnica con los países de la región, e incluso con los grupos de integración, aunque ello también ocurría antes de 1999.

La incertidumbre mayor se refiere a los próximos pasos a dar en el tejido de la red de acuerdos concretos a través de los cuáles se está expresando la idea de la asociación estratégica bi-regional. De allí la importancia que tiene observar cómo evolucionarán tras la Cumbre de Lima las negociaciones bi-regionales, especialmente con los países de la CAN y con los Centroamericanos. La tendencia a nuevos planteamientos al respecto, incluyendo la de negociaciones bilaterales con países individuales, podría hacerse más fuerte en la medida que en el resto del año 2008 y avanzado el 2009, las actuales negociaciones con los respectivos bloques de países no hubieran sido concluidas.

Una relación bi-regional a las vez asimétrica y relevante

Cabe tener en cuenta que la relación bi-regional euro-latinoamericana es asimétrica pero relevante.

Al menos en tres planos se manifiestan las asimetrías de esta relación transatlántica, que de una manera u otra se inserta en el marco más amplio de las de ambas regiones con los Estados Unidos y Canadá y, crecientemente, con otras regiones del mundo, en especial con la del Asia.

La del grado de desarrollo económico es la más notoria y se destaca en las negociaciones comerciales bi-regionales. Del lado latinoamericano genera

expectativas no siempre satisfechas, en materia de cooperación económica y con respecto a que tal asimetría, sea efectivamente tomada en cuenta a la hora de evaluar la reciprocidad en las concesiones comerciales. Este es un aspecto central de las dificultades que se han observado para avanzar y concluir con las negociaciones entre el Mercosur y la UE.

Otra asimetría significativa es la de la relevancia relativa de cada región para la otra. Se sabe que en términos de comercio, inversiones y progreso técnico, es más lo que Europa vale para los latinoamericanos, que lo que ocurre a la inversa. Pero esto sólo refleja una fotografía de lo actual. Es que proyectada hacia el futuro, el valor de América Latina para los países europeos crece tan pronto se toman en cuenta su importancia relativa en materia de alimentos, energía, de múltiples recursos naturales, incluyendo el agua, como también de mercados potenciales para empresas europeas que compiten en el mundo, especialmente en el sector de los servicios, en los bienes de capital, en las tecnologías y en el acceso a las compras gubernamentales. Cobra mayor importancia aún, si se coloca la relación transatlántica bi-regional en la perspectiva de otras cuestiones relevantes, tales como la del cambio climático y, sobre todo, la de la gobernabilidad global.

Pero la asimetría que más se pone en evidencia en las Cumbres bi-regionales, es la del grado de organización de ambos espacios geográficos regionales. Uno, se expresa hoy a través de la UE -con sus instituciones, reglas, símbolos y redes sociales- que con el proceso aún no concluido de incorporación de nuevos países miembros, especialmente de Europa del Este, cubre casi en su totalidad el respectivo espacio geográfico regional y que incide en un ámbito significativo de políticas públicas, incluso en el campo de las relaciones exteriores.

El otro espacio regional, el de América Latina y el Caribe, sigue desorganizado y disperso. La creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y su potencial ampliación al resto de ALC, es un paso en la dirección de la institucionalización de este espacio regional, cuyos resultados aún son inciertos.

Es un espacio regional que incluso está caracterizándose por disonancias conceptuales crecientes. Difícil es que tales características no se evidencien cada vez que se realiza una Cumbre bi-regional. Además, considerando sólo las más recientes - en Viena en el 2006 y en Lima en el 2008 -, allí participan países que han resuelto la cuestión de una asociación bi-regional con la UE, como son los casos de Chile, México y, en cierta forma, los del Caribe inglés, con otros que no lo han hecho aún, como son los que se agrupan en el Mercosur, en la CAN y en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Además de asimétrica, es la bi-regional una relación relevante por los flujos comerciales, de inversiones y de personas. No son sólo los actuales. Muchos tienen historias largas, tal el caso de las inversiones de empresas europeas en la región. Y también lo es el de las migraciones. Su direccionamiento ha cambiado en las últimas décadas. Antes y por mucho tiempo, se originaron en Europa. Hoy van hacia Europa e incluye en forma creciente mano de obra calificada, técnicos y profesionales.

Pero, además como ya se señaló, el bi-regional es un espacio que no excluye las relaciones que desde ambos lados se entablan con terceros países y regiones. Tanto ALC como la UE, tienen vinculaciones especiales con los Estados Unidos y Canadá. También con el Asia, abarcando cada vez más a China, India y los países de la ASEAN.

Incluso, en algunas de las relaciones especiales europeas, existen precedentes para inspirar necesarias innovaciones en la metodología de las bi-regionales con ALC. Tal el caso de la relación con el Asia, en el Asia-Europe Meeting (ASEM) o con los Estados Unidos, en el Transatlantic Economic Council. En ellas se pone el acento entre otras cuestiones, en la facilitación del comercio, en el diálogo e interacción entre los empresarios, y en las reglas que inciden sobre flujos de comercio y de inversiones.

Un enfoque renovado debería darle énfasis a tales cuestiones incluyendo, además, el replanteo de los métodos de preparación de las Cumbres y de seguimiento de sus hojas de ruta. Y debería procurar una activa participación de instituciones empresarias y de empresas con intereses fuertes en las relaciones bi-regionales resultantes, sea de corrientes de comercio, de inversiones directa o de inserciones en cadenas productivas de alcance bi-regional.

La cooperación económica en la agenda bi-regional

La cooperación económica es uno de los componentes centrales de la agenda bi-regional. Ello es así al menos por tres motivos principales. El primero es la gran experiencia acumulada por la UE en materia de integración económica. El segundo es la ya mencionada asimetría de desarrollo económico existente entre ambas regiones. El tercero es que precisamente a través de la cooperación que brinda la UE, puede ésta facilitar el proceso de adaptación de las economías de la región latinoamericana, a las nuevas condiciones de competitividad que surgen de los acuerdos de libre comercio que se celebren como resultante de la asociación estratégica.

La UE ha acumulado, en más de cincuenta años de desarrollo de su proceso de integración, una experiencia valiosa para los países de ALC.

Ella lo es, a pesar de las múltiples diferencias que existen entre ambas regiones, tanto desde un punto de vista histórico, como político, económico, social y cultural. Sin embargo, existe un significativo denominador común entre el proceso de integración europea y los actuales procesos de regionalismo abierto entre los países de ALC. Resulta de la naturaleza más profunda del fenómeno de integración que se desarrolla en ambas regiones, tan pronto se lo aprecia en su triple dimensión política, económica y jurídica.

Por lo menos en tres planos, la experiencia de la integración europea es particularmente valiosa para la región de ALC:

- el de las metodologías de integración económica, esto es el desarrollo de instituciones y reglas de juego eficaces a fin de acrecentar la capacidad para mantener, a través del tiempo, el vínculo asociativo voluntario entre los socios, y para traducir sus objetivos en resultados

concretos en el plano de las políticas públicas de cada país, en el de sus negociaciones comerciales internacionales, y en el de la cohesión social y de la competitividad global de sus empresas;

- el de la creación, a través de sus programas de cooperación, de condiciones apropiadas para facilitar la transición política y económica, de países que aspiran a vincularse con la UE, sea como miembros plenos o como países con asociaciones estratégicas -lo que podríamos denominar la idea de "transición asistida" que reconoce sus orígenes en el Plan Marshall- y
- el de la cooperación técnica para el desarrollo y la integración económica con los países de ALC, como resultado de varias décadas de programas y proyectos ejecutados, sea a nivel de países o de grupos de países, y de la introducción gradual de perfeccionamientos en sus contenidos y en sus metodologías.

Tal experiencia permite en la actualidad a la UE, ser un protagonista valioso y eficaz, tanto para el fortalecimiento de los procesos de integración regional en ALC, así como para crear condiciones de sustentabilidad y legitimidad a los acuerdos bi-regionales de asociación ya negociados, en curso de negociación y por ser negociados en el futuro -incluyendo compromisos de libre comercio compatibles con la OMC-

La cooperación con los países candidatos a ser miembros plenos de la UE -tal como ha ocurrido con los recientemente incorporados -, está precisamente orientada a construir gradualmente las condiciones de sustentabilidad y legitimidad de su acceso a la UE, ayudándolos sistemáticamente a prepararse para el escenario post-negociación, canalizando montos significativos de recursos financieros y técnicos, con el objeto de producir cuatro efectos en sus sistemas políticos, económicos y sociales, que se pueden considerar como esenciales. Ellos son, el efecto-disciplina (especialmente en el plano de las políticas macroeconómicas, sectoriales y comerciales), el efecto-cohesión (especialmente en el plano político y social), el efecto-institucional (especialmente en el plano administrativo y legislativo) y el efecto-competitividad (especialmente en el plano de las pymes y de su internacionalización). Es una política de cooperación funcional a objetivos políticos y económicos valorados (la transición a la democracia plena y hacia la competitividad sistémica) por las respectivas sociedades civiles, que contribuye a colocar cada país-candidato en condiciones de nivelación con los países que ya son miembros plenos de la UE (lo que podría denominarse el "efecto exclusiva" de la cooperación financiera y técnica).

Una consecuencia de este enfoque, es poner el acento en cooperar para que cada país-candidato se organice, en todos los planos, para participar de la UE. Lo que se pretende desarrollar con tal política deliberada, es la inserción gradual de gobiernos-sociedad civil-empresas de los países candidatos, en el denso tejido de redes gubernamentales, sociales y empresarias, que caracteriza la integración europea.

En el marco de tales políticas y sus respectivos programas de cooperación, se encuentran precedentes de instrumentos y mecanismos, que bien

evaluados y adaptados, pueden ser de utilidad para el caso de los países ALC.

Debidamente adaptadas, las experiencias de "transición asistida" acumuladas por la UE en su propia región, pueden significar una contribución también valiosa para los países ALC, en particular en función de sus propios procesos de integración económica, de asociación estratégica con la propia UE y de negociaciones comerciales internacionales, especialmente, para prepararse para los posibles escenarios post-negociaciones.

Ello conduce a recomendar un enfoque de acción conjunta, en el que cada uno de sus componentes -programas de alcance regional general, o específicos para grupos de países o países individuales-, esté vinculado entre sí y en el que se puedan producir efectos múltiples, que trasciendan al ámbito propio de cada uno. Se conformaría así, una red de programas de cooperación conjunta vinculados entre sí, en sus objetivos, contenidos y metodologías, y sincronizados con los avances de las respectivas negociaciones, sean ellas globales, hemisféricas, bi-regionales o regionales.

Los objetivos perseguidos serían así, el tornar viables, sustentables y beneficiosos para todos los participantes, los acuerdos concretados o que se concreten entre la UE y ALC.

Es ésta una idea con profundo sentido político. Quizás es la verdadera dimensión política de un acuerdo que integra naciones desiguales. Y ello es así pues la asistencia internacional facilita la aceptación por la sociedad de los costos de su apertura al mundo o a una región. Hace a la legitimidad social del respectivo acuerdo.

Un aspecto fundamental de la transición asistida es el financiamiento de reconversión productiva y la asistencia a la internacionalización de las PyMEs en el ámbito del espacio económico ampliado por un acuerdo de integración económica o de libre comercio.

En el marco de procesos como el del Mercosur, la idea de transición asistida podría dar lugar a esfuerzos conjuntos de cooperación con países de menor desarrollo relativo como es el caso, por ejemplo del Paraguay, en el que participen la UE e instituciones financieras internacionales como el BID y los países más desarrollados, concretamente la Argentina y el Brasil. El Fondo de Convergencias Estructurales (FOCEM) brinda, en tal sentido, una excelente oportunidad para articular acciones de cooperación triangular con la participación activa de la UE.

Las relaciones entre la UE y el Mercosur

En los últimos tiempos se ha observado una tendencia creciente a centrar la cuestión de las relaciones entre los procesos de integración del Mercosur y de la UE, casi exclusivamente en las negociaciones para lograr concluir un acuerdo de asociación estratégica bi-regional (1).

Parece conveniente, distinguir el plano más amplio de las relaciones transatlánticas entre dos espacios de integración regional -que trascienden la esfera de lo gubernamental y penetran en todas las dimensiones de las

interacciones entre regiones que tienen como característica común el ser espacios multinacionales institucionalizados-, del de las negociaciones bi-regionales para concluir con un acuerdo de asociación estratégica -que son esencialmente gubernamentales-.

Es una distinción necesaria para el análisis de las realidades. Pero lo es, en particular, para diseñar cualquier acción futura. Esto es, para quienes - sea en el ejercicio de funciones públicas o en la expresión de los intereses de la sociedad civil, incluyendo por cierto, a los empresarios - aspiran a incidir sobre las realidades actuales orientándolas hacia el logro de objetivos valorados.

En otros términos, lo recomendable sería no reducir la agenda futura de las relaciones recíprocas entre estos dos espacios de integración regional, sólo a una de sus dimensiones posibles, cual es la del resultado que finalmente tengan las actuales negociaciones bi-regionales en su componente de libre comercio.

Y es que no necesariamente es preciso avanzar en los dos planos en forma sincronizada. Concretamente, es posible imaginar un escenario en el que se intensifiquen las relaciones transatlánticas entre el Mercosur y la UE, sin que necesariamente se concluyan las negociaciones bi-regionales, al menos tal como ellas se han encarado a partir de 1998.

Es posible argumentar, entonces, que la profundización de estas relaciones transatlánticas podría lograrse independientemente de la suerte que tengan las negociaciones bi-regionales. En aspectos relevantes de las respectivas agendas regionales, es posible imaginar acciones de cooperación que no requieren necesariamente el haber concluido con un proceso negociador como el que han encarado las dos regiones. Ejemplos pueden encontrarse, sin perjuicio de otros, en modalidades de cooperación imaginables en relación a la cuestión del clima global y al desarrollo de los bio-combustibles. Como se ha señalado, pueden encontrarse precedentes en la propia experiencia de las relaciones entre la UE y la región del Asia, especialmente en el ámbito muy flexible de la Asian-Europe Meeting (ASEM).

A su vez, los respectivos sectores empresarios - que muchas veces reflejan intereses de empresas transnacionales que actúan simultáneamente en ambos espacios de integración regional, como es el caso de la industria automotriz, entre otros - quizás no han aprovechado aún todo el potencial de cooperación existente, sea dentro del eje bi-regional transatlántico o en el de su proyección conjunta a otros espacios regionales, como es en particular el del Asia. Tampoco parece que los empresarios de ambas regiones actuando conjuntamente, hayan agotado su capacidad de influencia para incidir en las acciones que se pueden emprender en el plano gubernamental, incluyendo las referidas al actual proceso negociador bi-regional.

Sin embargo, cabe reconocer que la conclusión en plazos razonables de las actuales negociaciones bi-regionales, tal como ellas fueron planteadas originalmente o, eventualmente, a través de una reformulación de sus objetivos, formato y metodologías, podría favorecer la institucionalización

y, por lo tanto, la estabilidad de las relaciones entre ambos espacios de integración regional.

En todo caso, el desarrollo futuro de las relaciones entre la UE y el Mercosur, incluyendo la conveniente conclusión de las actuales negociaciones, requerirá de una mejor comprensión del lado europeo de las características de las nuevas realidades de ALC y, especialmente las del Mercosur y las del espacio geográfico sudamericano.

En el caso del Mercosur, se pueden observar muchas dificultades para captar plenamente su evolución más reciente, en particular, si es que se trata de hacerlo desde paradigmas muy ortodoxos resultantes de un pasado superado por actual realidad internacional o, peor aún, si se coloca su apreciación en la perspectiva de lo que se suele denominar el "modelo europeo" o de lo que libros de texto indican que debería ser un proceso de integración. Un ejemplo en tal sentido, se puede encontrar en el abordaje de la cuestión de la unión aduanera - un instrumento central pero no definido en forma explícita en el Tratado de Asunción -, que muchas veces es concebida a partir de lo que la teoría económica indica que ellas deberían ser, subestimándose el margen de flexibilidad que brinda la definición del artículo XXIV - párrafo 8 - del GATT-1994 en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Parece conveniente entonces estimular una corriente de reflexión innovadora aprovechando las instituciones y redes académicas bi-regionales existentes, pero también marcos institucionales del sector privado como es del Foro Empresario Mercosur-UE (MEBF).

Con respecto a las relaciones transatlánticas bi-regionales, ellas se nutren de interacciones de todo tipo - por cierto no sólo económicas - que surgen de los múltiples vasos comunicantes existentes entre dos espacios regionales que han encarado procesos voluntarios de integración que tienen significativas diferencias pero que, a la vez, presentan rasgos comunes. Entenderlas bien es fundamental a la hora de definir cursos de acción realistas conducentes a la profundización de la relación bi-regional.

Flujos migratorios, de inversión y de comercio, han ido alimentando a través del tiempo una interdependencia entre países de ambos lados del Atlántico, que es hoy densa y variada en matices. De ella resultan intereses y valores comunes que trascienden los planos políticos y económicos, y penetran en forma profunda en lo cultural.

Pero es sobre todo en la medida que en ambos espacios regionales continúen desarrollándose sus respectivos procesos de integración, que es difícil imaginar un escenario en el que puedan desconocerse mutuamente, cualesquiera que sean las demás prioridades de sus respectivas agendas regionales y nacionales. La indiferencia recíproca hacia lo que ocurra en uno y otro lado del Atlántico, no parece ser ni recomendable ni tan siquiera posible.

En nuestra opinión, el eje de la acción futura a desarrollar entre ambos espacios regionales de integración, debería estar centrado en todo aquello que permita nutrir su relación recíproca. En función de tal objetivo, debería situarse la apreciación sobre los caminos conducentes a acrecentarla,

explotando todo su potencial por medio de un amplio abanico de acciones, incluyendo sea la culminación del actual proceso negociador bi-regional, aún inconcluso o, de lo contrario, renovando sus objetivos, formato y metodologías.

Al menos tres escenarios son posibles para el futuro de este proceso negociador bi-regional.

El primero sería el que, sin perjuicio de los esfuerzos que se efectúen, la negociación siga de hecho estancada, al menos mientras también lo estén las negociaciones multilaterales globales. Especialmente del lado de la UE, se ha señalado reiteradamente que lo que ocurra con la Rueda Doha en el ámbito de la OMC, tendrá un impacto relevante en el desarrollo de las negociaciones con el Mercosur, sea para lograr su conclusión o para impulsar a replantearlas en sus objetivos, formato y metodologías.

El segundo escenario, sería el que efectivamente se reanuden este año las negociaciones bi-regionales aún cuando no fuera posible concluir en plazos razonables, por ejemplo en el 2008 o a comienzos del 2009, con la Rueda Doha. Tal escenario sería facilitado si se redujera el nivel de ambición del acuerdo de asociación estratégica bi-regional, preservando los equilibrios en los resultados a fin de tomar en cuenta, especialmente, las disparidades de grados de desarrollo de ambas partes.

En este caso, el acuerdo que se logre debería incluir la hoja de ruta para ampliar las preferencias comerciales una vez que se concluya con las negociaciones en la OMC. Es algo factible, pero difícil decir aún si es probable. Todo dependerá de cómo se puedan articular los intereses recíprocos en puntos de equilibrio que sean percibidos como razonablemente ambiciosos, tomando en cuenta que las cuestiones más sensibles seguirán dependiendo de lo que ocurra en el plano multilateral global de la OMC.

Para que este escenario sea factible, la UE debería privilegiar el objetivo político de preservar la idea de integración entre los países del Mercosur, aún cuando ello signifique el reconocimiento de un mayor grado de flexibilidad y de heterodoxia que pudiera caracterizar en el futuro este emprendimiento de regional, especialmente una vez que se concrete formalmente la incorporación aún pendiente de Venezuela. Debería implicar asumir como realidad una arquitectura de integración que incluya nítidos elementos de geometría variable y de múltiples velocidades, en forma compatible con las reglas de la OMC, especialmente para contemplar los efectos de las asimetrías económicas entre los socios del Mercosur original, las que sin dudas se acentuarían en el caso que finalmente Venezuela y quizás también Bolivia, fueren incorporadas en el futuro como miembros plenos.

Y el tercer escenario que se puede visualizar, es el que una vez que se constate la imposibilidad de seguir adelante con la idea una asociación estratégica bi-regional, al menos incluyendo los tres pilares originalmente planteados, se llegue a la conclusión que es necesario replantear los objetivos, el formato y las metodologías de la negociación.

En ese caso, varias opciones se abrirían hacia adelante para la UE, incluso la de procurar acuerdos bilaterales con algunas de las principales economías del área, especialmente con el Brasil. En tal hipótesis, sería difícil lograr que se preserven los principales objetivos que originalmente condujeron a la idea de una asociación estratégica entre los dos espacios regionales de integración.

Sin embargo, una variante que en tal hipótesis permitiría preservar esos objetivos, sería la de enhebrar una red de acuerdos bilaterales entre la UE y países miembros del Mercosur, insertándola en el marco político más amplio de un acuerdo de asociación estratégica, que incluya compromisos en los otros dos pilares originalmente previstos, esto es, el político y el de la cooperación. Eventualmente tal modelo podría ser también aplicado a los espacios andino y centroamericano. En cierta medida, se estaría siguiendo entonces un camino flexible con analogías al que ha caracterizado la relación entre la UE y los países del Asia, especialmente en el marco de la ASEM, como así también las relaciones del Mercosur con la CAN y las de los Estados Unidos con los países centroamericanos.

En nuestra opinión, lo recomendable es que la UE privilegie el primer escenario y sólo en última instancia se incline por el segundo o, eventualmente, el tercero. Este último sin embargo, no sería recomendable si no incluyera un marco institucional común a la red de acuerdos bilaterales. Caso contrario, se correría el riesgo de contribuir a la acentuación de fuerzas centrífugas en el espacio regional sudamericano. Al respecto, cabe tener en cuenta que un debilitamiento mayor del Mercosur, no sólo no está en los objetivos explícitos de los gobiernos de sus países miembros, sino que podría terminar produciendo un retroceso incluso irreversible en el proceso de integración, no pareciendo ello tampoco favorable a los múltiples intereses europeos y, en especial, a los de sus empresas con inversiones en la región.

Pero la originalidad de enfoque renovado, debería consistir en iniciativas orientadas a profundizar la relación estratégica entre ambos espacios regionales de integración - esto es, el Mercosur y la UE -, en forma paralela a los progresos que puedan alcanzarse en las actuales negociaciones bi-regionales o en su eventual replanteo.

Como se señaló antes, ello implicaría abrir un canal de acciones conjuntas que sea simultáneo con el del proceso negociador bi-regional.

Lo esencial, en tal caso, sería producir signos concretos y bien visibles, que reflejen el valor estratégico que se atribuye a esta relación transnacional y que contribuyan a fortalecer la idea del trabajo conjunto - cualesquiera que sean las metodologías de integración de mercados que predominen - en el espacio regional del Mercosur, concebido en toda su proyección sudamericana.

Al respecto y sin perjuicio de otras iniciativas posibles, parecen recomendables los siguientes cursos de acción:

- el desarrollo de experiencias de cooperación trilateral - tal como la que la propia UE ha comenzado a desarrollar en el Asia -, en la que UE participe conjuntamente con los países de mayor desarrollo del

Mercosur - Argentina y Brasil e, incluso, Venezuela - en proyectos concretos de cooperación con las economías más pequeñas o de menor desarrollo relativo - Paraguay y Uruguay y, eventualmente, Bolivia y Ecuador -. Para ello un instrumento operativo resultaría de la mencionada participación europea significativa en el FOCEM, que ya aprobó los primeros proyectos en beneficio de Paraguay y Uruguay. Eventualmente los aportes bajo la modalidad de co-financiamiento, podrían resultar también de la participación de programas de cooperación internacional de países miembros de la UE;

- una participación más sustantiva de la UE, especialmente a través del Banco Europeo de Inversiones, pero también de programas de cooperación de sus países miembros y de inversiones originadas en el propio sector empresario, en el desarrollo de proyectos multinacionales de infraestructura física en el espacio sudamericano, especialmente en el marco de la denominada Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA);
- un abordaje conjunto de cuestiones relacionadas con la integración energética - incluyendo alguna modalidad de participación de los países del Mercosur en el Tratado de la Carta de la Energía -, con el desarrollo de los bio-combustibles y con la cuestión ambiental;
- una vinculación más estrecha entre el Parlamento Europeo y el recién instalado Parlamento del Mercosur, orientada a sustentar los compromisos democráticos y la transparencia en ambos espacios regionales de integración;
- el fortalecimiento y aprovechamiento efectivo de las instituciones y redes académicas bi-regionales, así como las de la sociedad civil, y
- una utilización más intensa del canal ya institucionalizado de cooperación empresaria - el MEBF -, estimulando su orientación no sólo a cuestiones vinculadas con el proceso negociador bi-regional, pero también a otras que tengan que ver con la profundización de la relaciones estratégicas transatlánticas, a través de una agenda vinculada a la competitividad y a la innovación tecnológica, como forma de fortalecer la capacidad de las empresas de ambas regiones - especialmente, las pequeñas y medianas - para competir en el plano global.

Un enfoque de este tipo permitiría incluso acentuar los incentivos y, por lo tanto, las posibilidades para lograr entre ambos espacios regionales de integración, la concreción sobre base realistas de un acuerdo de asociación estratégica, como forma de institucionalizar y brindar estabilidad a estas relaciones transatlánticas.

A modo de conclusión: lo que cabe esperar de las futuras relaciones ALC-UE

Todo indica que hacia el futuro la idea de una asociación estratégica bi-regional, requerirá entonces renovar enfoques y métodos de trabajo. Tal renovación deberá incluir la de la construcción de una red de acuerdos bi-

regionales, sean ellos con países individuales, como han sido los casos hasta ahora de México y Chile, sea con grupos de países.

En nuestra opinión, la renovación de enfoques y métodos de trabajo debería basarse en, al menos, tres supuestos:

- el que ambas regiones están efectivamente interesadas, en atribuirle prioridad a la definición de políticas públicas, a la creación de instrumentos y a la formulación de reglas de juego que penetren en la realidad, a fin de concretar lo que ha sido enunciado como una "asociación estratégica birregional", que incluya las relaciones económicas recíprocas, pero sin limitarse a ellas.
- el que hay un reconocimiento de la importancia de capitalizar la experiencia acumulada durante el reciente desarrollo de las relaciones económicas recíprocas, por lo menos desde el establecimiento del actual sistema de Cumbres periódicas, a fin de introducir las modificaciones de rumbos, tanto en la ambición de los objetivos perseguidos como en los métodos de trabajo que fueran necesarios para alcanzarlos en plazos razonables, y
- el que una nueva realidad internacional muy dinámica, hace que sea necesaria una visión prospectiva que permita colocar las relaciones económicas bi-regionales, en el marco más amplio de un mundo en el que se evidencian fuerzas profundas que están operando continuos y significativos cambios en el contexto internacional, tanto en el plano global como en el de las distintas regiones, incluyendo la de la UE y la de la propia ALC. Son cambios que están ampliando la gama de opciones que los países de ambas regiones tienen en su estrategia de inserción internacional.

Las dos regiones participan en los múltiples espacios de relaciones económicas que conforman el mapa más amplio de la competencia global. Conciliar en la práctica la aplicación de un enfoque y de una estrategia de inserción internacional multi-espacial, es quizás uno de los principales desafíos que enfrentan hoy los gobiernos y las regiones organizadas. Condiciona, además, los métodos de trabajo conjunto que puedan desarrollarse entre la UE y ALC.

No son sólo los espacios de competencia económica los que se multiplican. Lo son también los de las negociaciones comerciales internacionales, que pueden ser visualizadas, por sus resultados prácticos, como otros tantos ámbitos de producción normativa y de generación de mecanismos que aseguren la aplicación de las reglas en materia de comercio y de inversiones, así como la solución de conflictos entre países miembros. De hecho, las negociaciones comerciales entre la UE y países y esquemas de integración económica en ALC, están explícitamente vinculadas con las que se desarrollan en la OMC e implícitamente, con las que una y otra región, desarrollan en sus respectivos espacios contiguos y con otras regiones del mundo.

Comprender entonces, la dinámica existente en el tejido de la compleja red de acuerdos preferenciales de cada una de las dos regiones, así como los

factores que inciden en su evolución, es una cuestión que merecerá en el futuro atención prioritaria de la otra región.

Lo cierto es que Europa y América Latina están comprometidas en una construcción de largo aliento. Consiste en desarrollar un espacio bi-regional que signifique una contribución efectiva al predominio de la paz y la estabilidad en el plano global. Es uno de los sentidos políticos de la diplomacia de Cumbres bi-regionales iniciada en 1999.

Más allá de múltiples y conocidas diferencias -incluso de grados de desarrollo económico- la construcción de este espacio común tiene historia profunda, aliento político y preferencias compartidas.

Tiene una historia de más de cinco siglos. Se nutre de millones de familias latinoamericanas que encuentran en sus respectivos pasados algún punto fuerte de conexión con Europa, sea por descender de quienes fueron conquistados o conquistaron, o de quienes fueron esclavos o emigrantes. O por los muchos que se han formado en países europeos, o que allí trabajan o que allí han retornado. También se nutre de la acumulación de redes densas de comercio y de inversiones, que hoy continúan creciendo.

Tiene además aliento político. Las Cumbres bi- anuales son reflejo de la importancia relativa que los líderes gubernamentales atribuyen a la idea de construir una relación estable con sentido estratégico. Es un aliento que proviene también de la voluntad de políticos, parlamentarios, empresarios y del tejido de diversas expresiones organizadas de la sociedad civil.

Tiene finalmente preferencias compartidas, que diferencian este espacio bi-regional de los otros múltiples en los que se insertan los países de ambos lados del Atlántico, aprovechando las posibilidades de un mundo crecientemente multipolar. Son preferencias que conforman los tres pilares que sustentan la construcción de largo aliento, emprendida a partir de la Cumbre de Río de Janeiro en 1999.

Tales preferencias son la democracia, la cohesión social y la integración. La democracia, como valor político y como práctica cotidiana se ha ido consolidando tanto en Europa como en América Latina. Se expresa en múltiples planos y requiere un continuo perfeccionamiento. Un factor poderoso explica su diseminación reciente en ambos lados del Atlántico. Es el voto de los ciudadanos, junto con otras condiciones objetivas que permiten que la voluntad popular, libremente expresada, alcance todo su potencial de legitimación de la autoridad política. La experiencia indica que su vigencia efectiva se traduce en una dinámica permanente de profunda transformación social. En el caso de América Latina, explica mucho de lo que está ocurriendo en el plano de la reingeniería de sistemas políticos que habían dejado de ser vehículos para asegurar la necesaria armonía y cohesión social.

Y es precisamente la cohesión social la segunda preferencia que sustenta la construcción del espacio bi-regional de cooperación. Implica un ataque frontal a la pobreza y a la desigualdad, temas estos centrales en la Cumbre de Lima. Pero también requiere generar fuentes de empleo productivo para quienes hoy se consideran, con razón, excluidos del bienestar, de la educación y del acceso a horizontes de futuro. Se logra a través de la

inversión, de la modernización económica y de la incorporación del progreso técnico, que contribuyan efectivamente al desarrollo sustentable de economías competitivas y solidarias.

La integración regional es la tercera preferencia que distingue la construcción del espacio común trans-atlántico. Desde su gestación, la idea de una asociación estratégica bi-regional, que tome en cuenta las múltiples disparidades existentes, ha sido concebida como una forma de incentivar en América Latina el desarrollo de procesos de integración, definidos en función de las diversas realidades de la región, y no de modelos ajenos o de libretos teóricos.

En tal perspectiva, la Cumbre de Lima debe ser visualizada sólo como una instancia de un complejo proceso que demandará aún años para su pleno desarrollo. Implica abrir el camino que conducirá a la siguiente instancia, que tendrá lugar en el 2010 en la Cumbre que se realizará en España. Capitalizar al recorrer tal camino, la experiencia acumulada desde el inicio del actual sistema de Cumbres bi-regionales, parece ser algo fuertemente recomendable.

NOTAS

(1) Este apartado está basado en el artículo del autor "Presidencia alemana de la UE y Mercosur", publicado en la revista Diálogo Político, de la Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, junio 2007. Ver éste y otros trabajos del autor sobre el tema de las relaciones ALC-UE en su página Web (<http://www.felixpena.com.ar>).

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

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

