

ARTÍCULOS Y NOTAS DE PRENSA

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

UNIVALI - Itajaí- Brasil | 21 de octubre de 2009

La UNASUR y el Mercosur en el desarrollo futuro de las relaciones bi-regionales con la Unión Europea: interrogantes y posibilidades

Ponencia presentada en el 1er Seminario Internacional da Cátedra Jean Monnet "As Relações União Européia-América Latina, 21 de outubro de 2009, UNIVALI - Itajaí - SC/Brasil.

Introducción

En el camino hacia la próxima Cumbre euro-latinoamericana a realizarse en Madrid en mayo próximo, corresponde plantearse algunos interrogantes en torno a la relación bi-regional en el contexto más amplio de los profundos cambios que se están operando en el entorno mundial.

En tal perspectiva cabe colocar el análisis del papel que les cabe a las regiones organizadas en el desarrollo de una nueva arquitectura del orden económico global. Se pondrá énfasis al respecto en la institucionalización del espacio geográfico sudamericano y, en particular al papel que les cabe tanto a la UNASUR como al Mercosur. Finalmente se extraerán algunas conclusiones con respecto a la construcción futura del espacio bi-regional euro-latinoamericano.

Un contexto internacional en profunda transformación manifiesta en dos procesos simultáneos

El contexto internacional está sufriendo profundos cambios. Ellos son la resultante de un complejo de fenómenos, que si se los considera en forma aislada - por ejemplo, sólo en la perspectiva de la actual crisis financiera global con sus ya manifiestos efectos en la economía real y en el comercio mundial - no permiten captar en su plenitud las nuevas realidades que ahora comienzan a ser evidentes. En todo caso, el alcance de sus impactos sobre el desarrollo económico y social de los países de América Latina -y, por cierto, de otras regiones del mundo- son aún difíciles de apreciar en su plenitud. Tampoco es posible aún apreciar los impactos que las nuevas realidades producirán en las relaciones entre distintos espacios geográficos regionales y, más concretamente, entre el espacio europeo y el latinoamericano. Quizás pase algún tiempo antes que ello sea factible.

Tales cambios se están manifestando en torno a dos procesos simultáneos que se observan hoy a escala global. Ambos tienen efectos actuales y potenciales, tanto en el intercambio mundial de bienes y de servicios como en las negociaciones comerciales internacionales, especialmente en la actual Rueda Doha en la OMC. También se observan en relación a las complejas negociaciones globales sobre el cambio climático y, en particular, sobre sus efectos en el comercio mundial.

Si bien son dos procesos conectados entre sí, parecen requerir diagnósticos y abordajes que pueden tener aspectos diferenciados pero que, en todo caso, conviene que sean coordinados. Es lo que se expresa con la afirmación que se suele escuchar en estos tiempos, en el sentido de que es fundamental que los países tengan, a la vez, una agenda de crisis y una referida al "día después", es decir, para cuando los efectos más inmediatos de la actual situación hayan sido superados y queden más en evidencia los de la transformación profunda que se está operando en el sistema internacional [1].

Uno de estos procesos, es el de la actual crisis financiera y económica con las conocidas consecuencias, entre otros, en los niveles de producción y consumo, y en los del comercio internacional de bienes y de servicios. La caída de la actividad económica de finales del 2008 y primera parte del 2009, ha impactado en el nivel de empleo y en el estado anímico de las poblaciones, transmitiendo en algunos países los efectos de la crisis al plano social y político. Y se sabe que, según sea la intensidad de tales efectos, una crisis internacional puede generar problemas sistémicos que afecten la estabilidad política de los países más vulnerables. Ello a su vez puede tener efectos en cadena sobre otros países, especialmente de la misma región.

Se trata de un proceso con efectos inmediatos muy visibles y con fuertes requerimientos de respuestas en el corto plazo - especialmente en el plano nacional, pero también en el de la coordinación entre países a nivel global y regional -, precisamente por sus potenciales consecuencias sociales y políticas.

El otro proceso es el de los desplazamientos del poder relativo entre las naciones. Tiene raíces muy profundas. Se nutre en la historia larga. Es un fenómeno que se ha acelerado en los últimos veinte años. Se refleja en el surgimiento de nuevos protagonistas - países, empresas, consumidores, trabajadores - con gravitación en la competencia económica global, y también en las negociaciones comerciales internacionales. Pero sus plenos efectos probablemente sólo se observarán en un largo plazo, a veces a través de movimientos poco perceptibles, casi de cámara lenta. Fareed Zakaria [2] es uno de los analistas que mejor ha definido el actual cuadro global, como uno de transformación profunda en la distribución del poder mundial. Plantea "el ascenso del resto" - resultante del crecimiento económico de países como China, India, Brasil, Rusia, Sudáfrica, Kenia y "muchos, muchos más"- como el tercer desplazamiento tectónico del poder en quinientos años. Los otros dos fueron el surgimiento del mundo Occidental en el siglo XV y el de los EEUU como potencia global en el pasado siglo.

El fenómeno de la diseminación del poder mundial no debería sorprender. Hechos cargados de futuro lo han anticipado desde hace años. Un punto de inflexión lejano se encuentra en el poder que países en desarrollo productores de petróleo comenzaron a ejercer en 1973. Lo que sí podría ser preocupante es que, en sus diagnósticos e intentos de encontrar respuestas, los países del "viejo orden mundial" -que incluye a los EEUU y a los restantes del G.7-, no demuestren que estén asimilando la profundidad de los cambios en la distribución global del poder.

Es lo que plantea el columnista Philip Stephens [3], cuando al referirse al curso de colisión entre la globalización y los nuevos reflejos nacionalistas que se manifiestan, por ejemplo, en múltiples y originales formas de proteccionismo, se pregunta sobre si las naciones ricas están preparadas para aceptar que sus posiciones privilegiadas estén siendo cuestionadas. Y afirma, con razón, que: "están todas ellas por un orden global más inclusivo; en la medida que la adición de nuevos miembros al club no diluya en forma alguna su propia autoridad".

Estamos entonces frente a una crisis sistémica mundial que recrea la clásica tensión histórica entre orden y anarquía en las relaciones internacionales [4]. Se manifiesta en la dificultad de encontrar en el ámbito de instituciones provenientes de un orden que colapsa, respuestas eficaces a problemas colectivos que se confrontan a escala global. Y el verdadero peligro es que ello se refleje -como ha ocurrido en el pasado- en el surgimiento de problemas sistémicos en el interior de países que han sido y son aún, protagonistas relevantes en el escenario internacional. Crisis sistémicas que produzcan un efecto dominó en distintos espacios regionales y, eventualmente, a escala global. Ello puede ocurrir en la medida que en distintos países, incluso los más desarrollados, los ciudadanos no sólo pierdan su confianza en los mercados, pero también en la capacidad de encontrar respuestas en el marco de los respectivos sistemas democráticos [5]. Podría ser un peligro más tangible en el caso de algunos países europeos. Si así fuere, los pronósticos sombríos de algunos analistas, podrían ser pálidos en relación a lo que habría que confrontar en el futuro.

La reciente Cumbre del G20 en Pittsburg, el 26 de septiembre de 2009, ha dejado en pie la cuestión de saber cuáles son los países que sumados y actuando en conjunto, pueden aportar suficiente masa crítica de poder para ir generando acuerdos que nutran un nuevo orden mundial que sustituya al que ya ha colapsado. El número que acompañe a la letra G sigue siendo un interrogante pendiente de respuesta, a fin de generar un espacio político internacional que permita traducir decisiones colectivas en cursos de acción efectivos.

Una de las limitaciones del actual G20 puede ser precisamente el de la heterogeneidad de los países participantes en términos de poder real. Algunos reflejan su propia dotación de poder relativo, tal los casos de los EEUU y de China, quizás incluso de Rusia e India. Otros pueden legítimamente hablar en nombre de su propia región con la certeza que ella posee suficiente poder relativo. Más allá de las diferencias de intereses y visiones que en ellos existen, es el caso de los países que son miembros de la Unión Europea (UE) - tales como Alemania, Francia y el Reino Unido -, la que también está presente a través del Presidente de la Comisión Europea. Otros, si bien son relevantes en términos de poder relativo, a veces más potencial que actual, no pueden necesariamente sostener que reflejan la opinión que eventualmente prevalece en su respectiva región. Tales los casos, por ejemplo de la Argentina y del Brasil, pero también los de Indonesia y África del Sur.

La importancia creciente de los espacios regionales organizados y las relaciones euro-latinoamericanas

Esta constatación conduce a reflexionar sobre el papel que le cabe a regiones organizadas en la construcción de una arquitectura global que sea efectiva - en términos de poder aportar soluciones colectivas a problemas que son por su naturaleza globales y que por su envergadura puede incluso comprometer el orden mundial o alimentar tendencias a la anarquía internacional - tal como la que aspira lograr el G20.

En esta perspectiva habría que colocar la relación entre dos regiones que si eventualmente concertaran sus posiciones, podrían aportar mucho en términos de poder relativo - al menos en algunas cuestiones relevantes de la agenda global - y, por ende, en cuanto a capacidad de contribuir a un orden mundial efectivo. Se trata en efecto de visualizar en torno a tal posibilidad la relación entre América Latina y el Caribe (ALC) - y quizás más concretamente América del Sur - y la UE.

Ambas regiones se encontrarán nuevamente en la Cumbre ALC-UE de Madrid en el próximo mes de mayo. ¿Saldrá de allí un enfoque estratégico acorde con los desafíos que a unos y otros plantean cuestiones relevantes de la agenda global y no sólo de la relación bi-regional? Es una pregunta que cuenta con varios meses aún a fin de construir una respuesta creíble.

Tres hechos deben destacarse en el ejercicio de procurar una respuesta a tal pregunta. El primero es que los objetivos perseguidos por diez años de asociación estratégica están lejos de lograrse. La red de acuerdos bi-regionales que contribuyan a la vez a la integración regional en ALC y al desarrollo de un multilateralismo efectivo no se ha concretado. Un eslabón central de tal red, esto es el acuerdo entre la UE y el Mercosur, sigue sin poder salir de las buenas intenciones renovadas periódicamente - se volverán a reunir del 4 al 6 de noviembre en Lisboa -, aparentemente por el hecho que no se ha podido concluir con la Rueda Doha [6]. Esta última sigue en la carpeta de "asuntos pendientes" y los pronósticos no son necesariamente optimistas, incluso tras la reunión ministerial informal en Nueva Delhi y de la Cumbre de Pittsburgh.

Un segundo hecho a computar es el documento de estrategia con respecto a ALC de la Comisión Europea [7], presentado el 30 de septiembre. En él parecen abrirse algunas ventanas a una visión más renovadora de las relaciones bi-regionales. Resulta 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.

El tercer hecho reciente es la Cumbre UE-Brasil, realizada al más alto nivel en Estocolmo el 6 de octubre, en el marco de la alianza estratégica enhebrada entre las dos partes [8]. Simultáneamente se realizó también en Estocolmo la tercera reunión empresaria Brasil-UE. Como resultado de esta reunión empresaria se aprobó una declaración final con el título de "Building cooperation for the post-crisis world" [9].

En la práctica, ambas reuniones parecen privilegiar la relación europea con el Brasil frente a lo que se había planteado en el Tratado de Madrid de 1995

como espacio de cooperación entre el Mercosur y la UE, que si bien sigue vigente y que cuenta con una agenda muy amplia, ésta no ha sido desarrollada hasta el presente, al menos en todo su potencial.

Merece destacarse un párrafo de la declaración empresaria, que pone en evidencia una intención de avanzar por carriles bilaterales sobre temas que se podía suponer eran propios del carril bi-regional. Se trata del siguiente párrafo: "Sectoral dialogues under the Strategic Partnership need now to move forward and begin to deliver trade and investment opportunities for companies: The EU Brazil Strategic Partnership is an important milestone in our economic relations, recognizing the pre-eminent role of the bilateral relationship in Latin America and acknowledging the shared economic objectives for both parties. EU and Brazilian companies note with approval that steps have been taken toward the establishment of regulatory dialogues on important industrial sectors (steel, non-ferrous metals and minerals; forest products; and textiles and clothing). Industry is ready to work with the Brazilian government and the European Commission to tackle the problems of their sectors. Companies now call for a recommitment to taking action on both sides. In time other dialogues can be envisaged, particularly on intellectual property rights, customs policy and regulations on climate change affecting trade in goods and services".

Uno de los supuestos de esta alianza estratégica es la capacidad de liderazgo regional que el Brasil podría tener especialmente en el espacio sudamericano. Por ello cabe efectuar una reflexión al respecto. Es un hecho que el Brasil - que es sin duda un país relevante - ha adquirido un protagonismo global y regional y un prestigio en buena medida basado en su dimensión económica - muy potenciada por aciertos indudables de su política económica en los últimos quince años y por sus recientes descubrimientos de una enorme riqueza de hidrocarburos - y por una creciente calidad institucional que reconoce su origen en los logros acumulados durante los períodos gubernamentales de los Presidentes Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva -- Pero con todo lo positivo que ello significa, incluso para la Argentina y la región sudamericana, ello no implica necesariamente que como consecuencia de su poder relativo y su prestigio creciente, el Brasil pueda legítimamente sostener que habla en nombre de América del Sur ni que pueda ejercer un liderazgo regional indiscutido [10]. Dar por sentada la calidad futura de las relaciones del Brasil con sus socios sudamericanos, incluso con la Argentina, es algo no recomendable ya que podría conducir a errores serios de tipo estratégico [11].

¿Qué país puede tener mayor potencial para aspirar a un papel protagónico y de liderazgo en el espacio sudamericano? Es una pregunta que cobra actualidad en un contexto regional marcado, entre otros factores, por la crisis global, el cambio de interlocutores y de enfoques en Washington, y la creciente presencia de China.

Para responder es conveniente distinguir los conceptos de relevancia, protagonismo y liderazgo [12]. La relevancia refleja el grado de gravitación (poder, recursos, mercado, influencia, prestigio) que un país tiene para definir la forma en que se encaren cuestiones importantes de la agenda regional. No se lo puede dejar de tener en cuenta al encararse una situación

concreta, ya que se tornaría difícil articular soluciones sin su participación. El protagonismo implica que un país, especialmente si es relevante, procure tener una presencia activa en el abordaje de las cuestiones importantes. A veces, sin embargo, puede ser una presencia activa más mediática que real, destinada incluso a magnificar su relevancia. Finalmente, el liderazgo implica que un país relevante que opte por ser un protagonista activo, aporte en relación a algunas o todas las cuestiones importantes, una visión estratégica y propuestas aceptables para los otros países involucrados.

El liderazgo en el espacio sudamericano resultaría, en tal perspectiva, de la vocación y posibilidad que tiene un país de contribuir, con iniciativas razonables, al predominio de la idea de un trabajo conjunto a fin de formular respuestas colectivas a cuestiones cruciales que hacen a la gobernabilidad regional. Se manifestará entonces en la capacidad que tenga un país con condiciones de protagonista relevante de procurar, a tal efecto, la articulación de intereses nacionales eventualmente divergentes de países involucrados en una determinada cuestión.

Por su dimensión, el Brasil puede tener mayor responsabilidad e incluso, potencial para influenciar sobre realidades regionales. El reconocimiento de los progresos que ha experimentado en los últimos años y el hecho que sea la principal economía sudamericana, acrecienta la percepción externa sobre el papel relevante que le cabe desempeñar. Se observa, en tal sentido, una cierta tendencia a atribuirle la condición de interlocutor privilegiado, una especie de país ancla de la estabilidad regional.

Pero dada la diversidad de situaciones y de enfoques, la densidad creciente de las interacciones y el carácter multipolar del espacio sudamericano, el liderazgo regional sólo podría ser la resultante del protagonismo activo de varios países relevantes. En efecto, en el complejo mosaico sudamericano, son varios los otros protagonistas relevantes con vocación de liderazgo. Y son muchas las opciones para encarar coaliciones de geometría variable funcionales al tipo de cuestión que deba abordarse.

Un fuerte desafío para el Brasil será entonces demostrar que puede acordar iniciativas con otros protagonistas relevantes como son especialmente, por su peso propio, Argentina, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. Sin una articulación de intereses entre diversos protagonistas relevantes, sería difícil imaginar el ejercicio de un liderazgo regional eficaz.

Quien aspire a tener protagonismo y liderazgo de alcance sudamericano, tendrá que tener en cuenta además la gravitación de los Estados Unidos y México en la región, como asimismo la de países de la Unión Europea y, crecientemente, la de China. En cuestiones importantes de la agenda sudamericana, tienen también condiciones para un protagonismo relevante.

La gobernabilidad regional, en términos de predominio de la paz y la estabilidad política, requerirá en el futuro lograr puntos de equilibrio entre todos los intereses en juego. Ello implicará capacidad y voluntad de articulación. Es el gran desafío para cualquier país que aspire a ser percibido como protagonista con potencial de irradiar efectos de liderazgo sudamericano.

Retomando en análisis del camino que conduce a la próxima Cumbre de Madrid, puede afirmarse que sumados los tres hechos antes mencionados permiten enhebrar líneas para un planteamiento hacia el futuro de las relaciones bi-regionales entre la UE y ALC - incluyendo al Mercosur - que sea funcional a la idea estratégica de fortalecer el regionalismo como forma de asegurar pautas razonables de gobernabilidad global. Es un planteamiento que debería partir del reconocimiento de que la gobernabilidad regional, especialmente en el espacio sudamericano, requerirá de liderazgos colectivos, que precisamente pueden ser enhebrados a partir - entre otros factores - del papel protagónico que estaría en condiciones de ejercer el Brasil. Tal reconocimiento, a su vez, implica fortalecer la institucionalización de la cooperación regional, basada en un tejido de reglas comunes que efectivamente se apliquen, especialmente en el ámbito de la UNASUR y del Mercosur. Es una institucionalización que puede ser impulsada por acciones que desarrolle la UE en el marco de su nuevo planteamiento estratégico y por la acción concertada de los socios del Mercosur y de otros países relevantes de la región y, en especial, de Chile.

Colocada en tal perspectiva, sería conveniente una acción que implique apoyarse en la alianza estratégica UE-Brasil para retomar en forma activa las relaciones con el Mercosur utilizando plenamente el potencial del Tratado-marco UE-Mercosur firmado en Madrid en 1995, sin perjuicio de procurar concluir la negociación comercial preferencial pendiente. En tal sentido, la alianza estratégica entre el Brasil y la UE, podría tener un efecto de irradiación positivo en el impulso no sólo de una alianza bi-regional, pero también de la propia gobernabilidad regional en América del Sur.

La construcción de un espacio regional organizado en América del Sur

¿Es posible construir un espacio geográfico regional en el que predomine la lógica de la integración sin que exista una base de confianza recíproca mínima entre los países vecinos? En base a la experiencia histórica Jean Monnet, el inspirador de la integración europea, sostenía que no. De allí que propuso un plan orientado a generar solidaridades de hecho, especialmente entre Francia y Alemania, como sustento de un clima de confianza que permitiría luego desarrollar el camino que condujo a la Unión Europea.

La pregunta es válida hoy en nuestra región considerando los cincuenta años transcurridos desde que los países sudamericanos - más México, un convidado no previsto originalmente - iniciaran con la creación de la ALALC sus procesos de integración. Desde entonces la trayectoria ha sido sinuosa. Lo retórico ha ganado a veces a los resultados concretos. El objetivo procurado de una región integrada y funcional a los objetivos de desarrollo de sus países sigue sin lograrse plenamente. Quien tiene que adoptar decisiones de inversión productiva en función de los mercados ampliados desconfía de las reglas que inciden en el comercio recíproco.

Todo indica que sigue vigente la idea de que la lógica de la cooperación predomine sobre la de la fragmentación. Los costos de la no integración se sabe que son altos. Pero la realidad está demostrando que llevará tiempo lograr algo similar a lo que también en cincuenta años se ha logrado en Europa.

La reciente Cumbre de la UNASUR en Bariloche (el 28 de agosto de 2009) ilustra sobre la tensión constante entre ambas lógicas al menos en el espacio sudamericano. Esta Cumbre fue un espejo de la realidad. Y ese es uno de sus méritos. Puso de manifiesto algunas de las múltiples fracturas existentes en América del Sur. Pero, a su vez, dejó la sensación de protagonistas que reconocen los límites que impone un denso tejido de intereses cruzados. Lo acordado puede ser considerado tímido. Pero fue lo posible y bien desarrollado podría ser un paso en la buena dirección.

Por lo demás, la Cumbre reflejó la persistencia de una voluntad colectiva dirigida a lograr que la paz y estabilidad política predominen en la región. Sin ella es difícil avanzar en una integración productiva basada en reglas que se cumplan. De ahí que se deba resaltar el acierto de una diplomacia presidencial orientada a construir gradualmente un clima más apropiado a la convivencia razonable de las múltiples diversidades existentes.

La esencia de Bariloche ha sido precisamente el reconocimiento, al más alto nivel y en público, de la necesidad de construir confianza recíproca entre los países de la región. No será tarea fácil ya que las diferencias existentes son por momento muy pronunciadas y a veces tienen raíces profundas. Pero se ha dado un paso importante que consiste en reconocer que los problemas deben ser abordados a través del diálogo y con la participación de todos los países de la región.

Una visión optimista impone una lectura positiva de los resultados de una Cumbre que quizás permita, de traducirse luego en hechos concretos, dotar a los procesos de integración regional, cualesquiera que sean sus modalidades, de una base política más sólida para su futuro desarrollo.

El Mercosur y la institucionalización del espacio regional sudamericano

El Mercosur, tiene desde sus orígenes una clara motivación política. Es propio de procesos de integración, basados en el consenso y en una visión común de largo plazo, entre naciones soberanas que comparten un espacio geográfico regional. Es una motivación política arraigada en similares intereses nacionales en torno a objetivos estratégicos valiosos para las naciones participantes. Son objetivos relacionados con el predominio de la paz y la estabilidad política en el espacio geográfico regional compartido, como forma de tener un clima funcional a la democracia, la cohesión social, la transformación productiva conjunta y la inserción competitiva en el escenario global. Una de sus consecuencias es la de fortalecer la capacidad de cada país, actuando en común, de negociar mejores condiciones para proyectar al mundo su capacidad de producir bienes y servicios, que sean competitivos y apreciados por los consumidores de otros países.

Pero la motivación política no es suficiente. Un proceso de integración es sustentable en el tiempo, en la medida que sus reglas generen condiciones apropiadas para la inversión productiva y la consiguiente generación de empleo, en cada uno de los países participantes. Ello es difícil de lograr en la práctica, si es que existen condiciones de profundas asimetrías de poder y de desarrollo económico relativos. En todo caso, depende mucho de la calidad institucional del proceso de integración. Ella nutre en el desarrollo de bienes públicos regionales, que permitan generar los tres productos que

posibilitan que la integración pueda aspirar a ser relativamente irreversible. La experiencia europea demuestra que tales productos son las redes, las reglas y los símbolos comunes. Las redes resultan de un tejido denso de intereses sociales compartidos, especialmente los que se reflejan en cadenas de valor de alcance regional y proyección global. Las reglas -formales, pero también las informales- son las que reducen el espacio de incertidumbres y precariedades, especialmente en el acceso a los respectivos mercados, como condición indispensable para incentivar decisiones de inversión productiva en función del espacio económico común. Y los símbolos, son los que permiten identificar el espacio regional en el imaginario colectivo de cada uno de los países participantes. Un ejemplo, en tal sentido, es lo que significa hoy el Euro, como factor fundamental del desarrollo de una identidad europea.

El Mercosur dista de haber generado tales productos, al menos en forma suficiente para preservar su credibilidad y su legitimidad social en el interior de cada uno de sus países miembros. A pesar de los avances logrados, redes, reglas y símbolos, son aún muy débiles para asegurar su relevancia y su irreversibilidad.

Rescatar al Mercosur como proyecto compartido de valor político estratégico y como instrumento funcional al desarrollo económico y social de cada uno de los países miembros, es entonces una de las prioridades que plantean los desafíos y oportunidades que resultan de las profundas transformaciones manifiestas en los últimos años en el escenario internacional. Para que pueda brindar respuestas conjuntas que sean eficaces, se requiere adaptar sus instrumentos y reglas a las nuevas realidades. Es un trabajo de indudable proyección sudamericana, que requiere movilizar las respectivas sociedades en torno a propuestas funcionales, a la vez, a los respectivos intereses nacionales y a objetivos estratégicos comunes, tanto políticos, como económicos y sociales.

Adaptación a nuevas realidades y flexibilidad ante contingencias, son una exigencia para las reglas de juego originadas en los acuerdos comerciales internacionales. De lo contrario, la dinámica de profundas transformaciones y las recurrentes crisis, tanto globales como regionales, pueden alterar el equilibrio de intereses que sustenta cada acuerdo y sus reglas. En tal caso, la ruptura de los necesarios equilibrios resulta en una erosión gradual pero persistente de la eficacia y legitimidad social del respectivo ámbito institucional. Ello es más notorio actualmente en el caso del Mercosur. También podría ocurrir en el de la OMC.

La tensión dialéctica entre realidades y reglas se manifiesta especialmente en dos situaciones. Una es la de las transformaciones resultantes del desplazamiento de poder económico relativo entre los países miembros de un acuerdo comercial. Suelen tardar en tornarse evidentes. Pero cuando maduran alteran los mapas tanto de la competencia económica internacional como de las negociaciones comerciales. Es lo que está ocurriendo hoy en el plano global con el evidente resurgimiento de China e India como protagonistas relevantes del comercio internacional, condición adquirida también por otras economías emergentes. Las reglas y los métodos de trabajo de la OMC fueron diseñados para un mundo que está desapareciendo vertiginosamente. Lo mismo puede constatarse en el caso del Mercosur,

dado los cambios que en la región y en el mundo se han producido desde que fuera creado.

La otra situación se presenta en períodos de crisis económica, sea ella internacional o interna a un determinado país. En tales períodos, uno o más países miembros de un acuerdo comercial necesitan adoptar medidas defensivas de sus intereses, las que eventualmente pueden entrar en colisión con las reglas de juego vigentes. La insuficiencia de válvulas de escape en el respectivo acuerdo -tal el caso de la OMC- o su inexistencia -tal el caso del Mercosur- pueden conducir entonces a situaciones de abierta contradicción entre las medidas que se adoptan y los compromisos internacionales asumidos. Si son numerosas, los mecanismos de solución de controversia pueden ser ineficaces.

De allí que es acertada la selección del tema central del reciente informe de la OMC sobre el comercio mundial [13]. Trata de la necesaria flexibilidad de las reglas pactadas a fin de contemplar distintas contingencias originadas en la evolución de la economía internacional. ¿Son suficientes las actuales válvulas de escape previstas por las reglas de la OMC teniendo en cuenta los efectos de la actual crisis global en particular en los países en desarrollo? Es ésta una pregunta que merece una atención especial, teniendo en cuenta las tendencias proteccionistas que se observan en muchos países como consecuencia de la crisis global.

Para preservar el equilibrio de intereses que sustenta a las reglas de juego del comercio internacional, se requiere entonces adaptarlas a las nuevas realidades y dotarlas de mayor flexibilidad frente a contingencias. La OMC cuenta ahora con un primer diagnóstico técnico al menos respecto de la cuestión de la flexibilidad, contenido en el informe mencionado en el párrafo anterior. Nada similar se observa en el horizonte del Mercosur. Sin embargo, un debate en profundidad sobre la adaptación y flexibilidad de sus reglas de juego, que no quede limitado a los gobiernos, parecería ser indispensable si se quiere rescatar un proyecto de integración que sigue teniendo un profundo sentido estratégico.

La UNASUR y el Mercosur en la construcción de la institucionalidad regional sudamericana

Otra cuestión que merece atención es la de la relación entre dos iniciativas que apuntan a la gobernabilidad de la región sudamericana [14]. Tienen contenido económico, pero indudables objetivos políticos. Hacen a las relaciones de poder entre las naciones que comparten este espacio geográfico. Tienen que ver con sus estrategias de inserción internacional. Aspiran a generar bienes públicos regionales que permitan neutralizar eventuales tendencias a la fragmentación en el subsistema político internacional, que ha sido históricamente y que es hoy la América del Sur. Son iniciativas similares en algunos aspectos. Pero también son diferentes.

Una es de concreción reciente. Al menos en el plano formal. Es la denominada Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). La otra, es la de la ampliación del Mercosur a otros países sudamericanos. Ella tuvo una de sus expresiones más fuertes en ocasión de la Cumbre de Córdoba en el 2006, que contó con la asistencia de un número significativo de Presidentes

de países, entre los que son miembros plenos y los que están asociados o podrían estarlo. La presencia de mayor repercusión mediática en tal ocasión fue la de Fidel Castro.

La UNASUR es una iniciativa de fuerte acento brasileño impulsada por Itamaraty. Reconoce su origen en la primera Cumbre Sudamericana convocada en el año 2000, también en Brasilia, por el Presidente Fernando Henrique Cardoso. Sus raíces son más profundas y, entre otras, se remonta a la idea brasileña de un espacio sudamericano de libre comercio, en cuyo lanzamiento en el año 1992 participara un prestigioso diplomático, el Embajador Paulo Nogueira Baptista. En las Cumbres Sudamericanas del Cusco (Perú) en el 2004, de Brasilia (Brasil) en el 2005 y de Cochabamba (Bolivia) en el 2006, fue planteada como Comunidad Sudamericana. Luego en ocasión de una Cumbre Energética en la isla Margarita (Venezuela) en el 2007, su nombre fue cambiado por el actual [15].

El Tratado constitutivo de la UNASUR fue firmado en Brasilia el pasado 23 de mayo, en una corta reunión extraordinaria a nivel presidencial de los 12 países sudamericanos - Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela- [16]. Sus objetivos son amplios. Incluye, según el Preámbulo del Tratado de Brasilia, el contribuir al fortalecimiento de la integración regional a través de un proceso innovador que permita ir más allá de la sola convergencia de los esquemas ya existentes (que son, como se sabe, el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, los que han celebrado entre sí un acuerdo marco de complementación económica, con la modalidad de una red de acuerdos bilaterales que pueden converger en un solo espacio de libre comercio) [17].

Concretamente, el artículo 2º del Tratado define el objetivo y por ende el alcance de la organización creada (dotada de personalidad jurídica internacional) en estos términos: "La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados". Y entre los numerosos objetivos específicos, enunciados en 21 incisos del artículo 3º, se establece en primer lugar el del "fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional".

La UNASUR surge entonces como una iniciativa de fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional (ver la muy amplia enunciación del artículo 15 del Tratado) y que no excluye su ampliación al resto de América Latina (ver al respecto los artículos 19 y 20 del Tratado).

A su vez, la idea de ampliar el Mercosur a otros países sudamericanos e incluso latinoamericanos - miembros de la ALADI - está incluida en su acta

de nacimiento. Lo ilustra la palabra "Sur" en lugar de "Cono Sur" (fue un cambio propuesto en el último minuto de la negociación del Tratado por el coordinador del equipo negociador brasileño, Embajador Celso Amorim) en el artículo 1º del Tratado de Asunción que estableció el nombre del mercado común. Reflejó claramente las ideas predominantes sobre el alcance geográfico potencial del proceso de integración allí iniciado. La referencia a la posible ampliación a otros países latinoamericanos miembros de la ALADI - en ese momento el único país miembro de la ALADI no sudamericano era México -, se debió a una consideración legal derivada de la necesidad de que el nuevo acuerdo de integración pudiera ser compatible con el Tratado de Montevideo de 1980 y, de tal forma, que sus preferencias no tuvieran que ser automáticamente extensibles a los otros países miembros de la ALADI e, incluso, a los del GATT (las preferencias comerciales negociadas en la ALADI ya estaban amparadas en el sistema comercial global por la denominada "Cláusula de Habilitación", aprobada en la Rueda Tokio que concluyó en 1979).

En la actualidad la cuestión de la compatibilidad de las preferencias intra-Mercosur con el GATT-1994 se inserta en el marco más estricto, aunque aún así flexible, de su artículo XXIV. Desde el punto de vista práctico no es una cuestión menor, teniendo en cuenta la importancia de las preferencias comerciales que los países miembros del Mercosur se otorgaron entre sí y, en especial, las que se otorgaron y se siguen otorgando en sectores como el automotriz, el químico y petroquímico, entre varios otros. Sin la protección legal de su inserción en los requerimientos que el GATT tiene en materia de zonas de libre comercio y, en este caso, de unión aduanera, sería complicado defender en la OMC un régimen sectorial automotriz como el que rige entre la Argentina y el Brasil. Concretamente, el Mercosur como los otros acuerdos preferenciales - cualquiera que sean sus modalidades y alcances - implica discriminar con respecto a los bienes originados en países que no son miembros. Y ello sólo es aceptado por el resto de los países de la OMC, si es que se cumplen condiciones específicamente establecidas al respecto por sus reglas. El Mercosur no es sólo entonces un generador de tratamiento preferenciales. Es su escudo protector frente a terceros.

La ampliación del Mercosur ha tenido al menos dos dimensiones. Una se refiere al espacio de preferencias comerciales. A través de acuerdos de alcance parcial (instrumento previsto por el Tratado de Montevideo de 1980) se ha ido tejiendo una red de preferencias que abarca a otros países miembros de la ALADI y, en particular, a los que fueron adquiriendo un status de miembros asociados, comenzando por Chile y Bolivia.

La otra dimensión se refiere a la ampliación de los objetivos políticos del Mercosur. La defensa de la democracia y los derechos humanos, entre otros objetivos especialmente en el plano social, por ejemplo, fueron incorporándose gradualmente en la agenda del Mercosur desde sus orígenes. Y también ampliándose a otros países sudamericanos especialmente a partir de su adopción del status de miembros asociados. En el caso de Venezuela, tal ampliación se ha procurado además con su incorporación como miembro pleno a partir del Protocolo de Caracas. Este proceso aún no ha terminado, por no haberse aprobado todavía tal Protocolo por los Congresos del Brasil y del Paraguay y, en particular, por no haberse concluido las negociaciones para la incorporación de Venezuela a la unión aduanera.

UNASUR y el Mercosur ampliado tendrían entonces objetivos similares especialmente en el plano político. Pero la UNASUR a su vez, debería permitir abordar cuestiones como las de la infraestructura física y la complementación energética que superan a lo que podría lograrse con la actual cobertura geográfica del Mercosur. Ello es particularmente importante para el Brasil que tiene fronteras comunes con la mayoría de los países miembros de UNASUR.

Hay sin embargo dos grandes diferencias. Por un lado, el Mercosur es una realidad asentada en compromisos jurídicos ya asumidos por sus países miembros. Si bien son compromisos imperfectos e incompletos, difícil sería dejarlos de lado, teniendo en cuenta las corrientes de comercio y de inversión que se han desarrollado entre los socios en los años transcurridos desde la firma del Tratado de Asunción. El Mercosur tiene además una embrionaria identidad que se refleja en su nombre incorporado a los documentos de identidad de los ciudadanos de los cuatro socios actuales. La UNASUR, en cambio, debe aún superar el proceso de ratificación de por lo menos 9 de los países signatarios.

Pero hay otra gran diferencia entre ambas organizaciones. Y es que el Mercosur, está basado no sólo en una voluntad política de trabajar juntos de los países miembros - que se mantiene a pesar de las muchas dificultades que se han planteado - pero sobre todo en un pilar fundamental para la integración productiva conjunta, cuál es el de las preferencias comerciales pactadas. La UNASUR no tiene previsto nada similar. En todo caso, las preferencias económicas entre sus países miembros, serían las que resulten de la convergencia de la red de acuerdos de alcance parcial celebrados o que se celebren en el ámbito de la ALADI. Y se sabe que su característica ha sido la de tener en su mayor parte un claro corte comercial. Son esencialmente precarias. Al ser así es muy difícil que incidan sobre decisiones de inversión productiva que sean significativas. Favorecen corrientes de comercio ya existentes, y de excedentes y faltantes. No necesariamente generan nuevas corrientes que resulten de decisiones de inversión productiva, especialmente por partes de empresas PyMEs.

Al Mercosur se llegó a partir de la experiencia del programa bilateral de integración entre la Argentina y el Brasil. Los motivos políticos y económicos estaban entrelazados, como siempre ocurre en este tipo de procesos de integración consensuales entre naciones soberanas. En el impulso inicial, fue el entonces Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería argentina, el Embajador Jorge Romero - un motor principal en esta etapa bilateral -, quien entendió que sería muy difícil generar un cuadro propicio a la integración productiva trabajando en un ámbito tan amplio como el de la ALADI. Esa fue una de las razones por las cuáles se concentró el esfuerzo en un espacio más restringido y en el cual existían poderosas razones políticas para desmantelar, lo que había sido hasta entonces la tendencia a una relación tensa e incluso conflictiva.

Luego, el aporte del Tratado de Asunción fue el de intentar pasar de una pauta de preferencias precarias como las que se enhebraron en los Protocolos de integración bilateral - y que siempre había sido la pauta privilegiada tanto por la Argentina como por el Brasil en el ámbito de la ALALC primero y luego de la ALADI - a otra de preferencias ciertas que

generaran condiciones razonables de acceso previsible a los respectivos mercados de los socios. Para ello deberían ser preferencias protegidas incluso jurisdiccionalmente (de allí la idea del Protocolo de Brasilia, luego sustituido por el de Olivos). Es algo que enseña la experiencia internacional (tanto en el caso europeo como en el del NAFTA) en particular cuando existen asimetrías de poder y de dimensión de mercados entre los países que se asocian.

Esto último aún no se ha logrado plenamente. Los cuatro socios aplican o potencialmente pueden aplicar unilateralmente medidas restrictivas. Ellas afectan las posibilidades de que se adopten decisiones racionales de inversión productiva en función del mercado ampliado. Es la principal queja de los países de menor dimensión y desarrollo relativo con respecto al Mercosur. Es una queja que también se escucha por parte de muchos empresarios PyMEs de los dos socios mayores. Es uno de los principales factores que explican el deterioro gradual de la credibilidad en el Mercosur.

Pero aún así, tiene más posibilidades de lograrse a través del desarrollo del marco jurídico actualmente vigente en el Mercosur, que en el aún más incierto de la UNASUR que además no ha asumido compromiso alguno al respecto. El riesgo es que con la creación de la UNASUR se genere un espejismo que termine diluyendo los pocos activos acumulados por el Mercosur. Y ello sólo beneficiaría a quienes ya han consolidado sus intereses comerciales dentro del Mercosur.

Lo concreto es que al crearse la UNASUR y asumiendo que el Tratado de Brasilia será ratificado, corresponde plantear un debate sobre cómo se articulará con el Mercosur. Existe por cierto la posibilidad de que la UNASUR termine diluyendo sólo los objetivos de ampliación del Mercosur en el plano político. Pero también podría diluir sus compromisos preferenciales en el plano comercial y económico. Si ello fuera así, tendríamos por delante un panorama en el que, en el mejor de los casos, se combinen los objetivos más amplios de la UNASUR con los de integración comercial de la ALADI. Al diluirse el Mercosur, hasta sería entonces necesario cambiar los documentos de identidad de los ciudadanos de los cuatro socios, que ya incluyen tal nombre junto con el del país respectivo. Es éste todo un símbolo de un proyecto ambicioso cuya pérdida podría tener costos múltiples e imprevisibles para todos sus socios.

Sin embargo otro escenario es posible, probable y recomendable. Es de que el Mercosur, sin dejar de lado sus objetivos políticos referidos a los miembros plenos, reenvíe al ámbito de la UNASUR objetivos políticos de alcance sudamericano, y se transforme en un núcleo duro de la construcción gradual - en el ámbito de la UNASUR - de bienes públicos regionales que fortalezcan la gobernabilidad del espacio regional, a través de la paz, la estabilidad política, y la consolidación de democracias sustentadas en la cohesión social, y que permitan extraer todo el potencial de acción conjunta en planos como, entre otros, los de la infraestructura física, el transporte y la logística, la energía y la protección del medio ambiente. Para que ello sea así se requeriría fortalecer el pilar de las preferencias comerciales y económicas, y de la integración productiva, a fin de que sea factible que las respectivas sociedades perciban en un Mercosur renovado, un instrumento de afirmación nacional, de desarrollo económico y de proyección

internacional. Requeriría de nuevos métodos de trabajo conjunto, incluyendo instrumentos de múltiples velocidades y de geometría variable. Hay mucha experiencia internacional al respecto y es posible conciliarlos con las reglas de la OMC.

Condiciones para negociaciones comerciales globales y bi-regionales exitosas

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

Examinar si tales condiciones existen en las demoradas negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) es algo conveniente teniendo en cuenta que, como consecuencia de las renovadas dificultades de la Rueda Doha, se ha vuelto a instalar en la agenda del Mercosur la cuestión de intentar concluir las [18].

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 entonces 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, pero 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 parece estar ocurriendo 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.

En tal sentido, un ejemplo del pasado es el de las negociaciones de la Carta de la Habana que aspiraba a crear la Organización Internacional del Comercio. Fracasó en 1948 cuando el Congreso americano no ratificó el instrumento jurídico internacional que le sometiera el Ejecutivo a su consideración. También en aquel período fracasó una negociación secreta para el establecimiento de una zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. Está en el origen de la introducción a último momento de la figura de la zona de libre comercio en lo que sería el artículo XXIV del GATT. Otro ejemplo más reciente de fracaso por agotamiento del impulso político, es el ya mencionado de la negociación hemisférica para establecer lo que se suponía debía ser el ALCA. Colapsó en la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en el año 2004.

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, en distintas oportunidades - por ejemplo, en la reunión mini-ministerial de Ginebra del mes de julio de 2008, ha quedado en evidencia que se han acumulado dificultades sustantivas y procesales para lograr los necesarios equilibrios de intereses.

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.

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 continúa 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 [19]. 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. 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.

Conclusiones

En el camino que conduce a la Cumbre de Madrid las relaciones euro-latinoamericanas deben ser enfocadas en el contexto más amplio de las profundas transformaciones que se están operando a escala global.

Son transformaciones que conducen a revalorizar la organización de los espacios geográficos regionales en función de los requerimientos de una nueva arquitectura del orden económico global.

En tal perspectiva deben ser visualizados, tanto el enfoque estratégico como las acciones orientadas a potenciar las relaciones bi-regionales. Son acciones que no pueden quedar limitadas a la negociación de acuerdos comerciales preferenciales. Nuevas cuestiones dominantes en la agenda económica global pueden nutrir una relación de cooperación más estrecha entre países de ALC - y en lo posible sus procesos de integración - y la UE y sus países miembros.

En gran parte las dificultades que se han enfrentado 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.

En el espacio geográfico sudamericano, la UNASUR y el Mercosur podrían aportar un cierto grado de institucionalización que facilite la interlocución con el espacio europeo. Sin embargo, en ambos casos y por distintos motivos, no se ha podido aún generar una capacidad de interlocución similar a la que sí ha desarrollado el espacio europeo.

El apoyo a instituciones y reglas de juego que contribuyan a desarrollar liderazgos colectivos dentro del espacio geográfico latinoamericano - y, en particular, en el sudamericano -, puede significar una contribución eficaz al desarrollo de una relación bi-regional euro-latinoamericana que sea funcional a la arquitectura de un orden económico multilateral efectivo y que, a la vez, facilite tanto la gobernabilidad regional como la global.

NOTAS

[1]. Ver al respecto el reciente informe de la CEPAL "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Crisis y espacios de cooperación regional. 2008-2009", Documento Informativo, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 2009, <http://www.eclac.org>.

[2]. Zakaria, Fareed, "The Post-American World", W.W.Norton & Company, New York-London, 2008. Ver también Guillebaud, Jean-Claude, "Le Commencement d'un Monde", Seuil, Paris, 2008

[3]. Diario Financial Times, del 23 de octubre de 2008.

[4]. Bull, Hedley, "The Anarchical Society, A Study of Order in World Politics", Columbia University Press, New York, 1977.

[5]. Moisi, Dominique, en Diario Financial Times, del 5 de octubre de 2008.

[6]. Ver al respecto el artículo de Raúl Roccatagliata, "Un consenso para seguir creciendo" en el diario Clarín del 11 de octubre y también su artículo "Diálogo entre el Mercosur y la UE", en la sección Economía y Negocios del diario La Nación 11 de octubre, así como también el video de nuestra presentación el 21 de septiembre en el Institute of International and European Affaires, de Dublin en <http://www.iea.com>).

[7]. Ver el texto completo de la comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, con el título de "La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales", en <http://ec.europa.eu/>.

[8]. Ver el texto de la Declaración final en la nota nº 503 del 6 de octubre en la página Web de Itamaraty, <http://www.mre.gov.br>.

[9]. <http://www.cni.org.br/>

[10]. Un reciente artículo de Julio María Sanguinetti, publicado en el diario La Nación del 2 de octubre con el elocuente título "Brasil y el triunfalismo", alerta con razón sobre los riesgos de un "triunfalismo" que conduzca a asumir tal liderazgo como un hecho cierto.

[11]. Sobre las relaciones entre la Argentina y el Brasil ver el análisis de Roberto Bouzas en su artículo "La Argentina, Brasil y el desafío de encontrar el rumbo perdido", en la sección Enfoques del diario La Nación, del 11 de octubre 2009.

[12]. Estas consideraciones están basadas en nuestro artículo "A integração no espaço sul-americano: A Unasul e o Mercosur podem ser complementar", publicado en la Revista Nueva Sociedad, outubro de 2008 <http://www.nuso.org>.

[13]. Ver World Trade Organization (WTO), "World Trade Report 2009 - Trade Policy Commitments and Contingency Measures", WTO, Geneva 2009. Ver su texto en <http://www.wto.org>.

[14]. Ver el artículo del autor mencionado en la nota 12.

[15]. Ver todos los antecedentes del proceso que condujo a la creación de UNASUR, incluyendo la documentación completa emanada de las distintas Cumbres Sudamericanas, así como diversos artículos de funcionarios y especialistas sobre el tema, en <http://www.comunidadandina.org/>.

[16]. Ver el texto del Tratado en www.mre.gov.br; para un comentario ver el artículo del autor, titulado "La Unión Sudamericana, ¿diluye o complementa el Mercosur?", en el diario El Cronista, miércoles 11 de junio de 2008 y el de Uziel Nogueira, economista del BID-INTAL, titulado "Unión Sudamericana de Naciones", en el Newsletter Mercosur-ABC del mes de junio de 2008.

[17]. Ver su texto en <http://www.aladi.org>

[18]. Es una cuestión que será abordada en una reunión bi-regional prevista para el mes de noviembre 2009 en Bruselas.

[19]. El párrafo cuarto del numeral 4.4.1, del documento de Estrategia Brasileira de Exportação 2008-2010, anunciado el 3 de septiembre de 2008 por el Ministerio de Desenvolvimento, Indústria y Comércio Exterior del Brasil, es sintomático al respecto.

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.

