

**LAS NEGOCIACIONES  
ENTRE LA UNIÓN  
EUROPEA Y AMÉRICA  
LATINA (I). DOS VISIONES  
COMPLEMENTARIAS**



**LAS NEGOCIACIONES  
ENTRE LA UNIÓN  
EUROPEA Y AMÉRICA  
LATINA (I). DOS VISIONES  
COMPLEMENTARIAS**

**Gerardo Caetano - Deisy Ventura**

**Janina Onuki - Liza Sant'Ana Lima**

**2008**





## CEFIR

Fundado en 1993, el Centro de Formación para la Integración Regional –CEFIR– ha sido testigo y partícipe activo de los procesos de integración en América Latina y en la constitución del MERCOSUR. Desde su sede, propicia el intercambio creativo de ideas y prácticas de integración, facilita el desarrollo de experiencias y la participación social y refuerza la capacidad de negociación y toma de decisiones a través de la formación permanente de actores claves en el proceso.

Dedicado a la investigación, reflexión, impulso del diálogo, comunicación, formación y acción política en materia de integración regional, y abierto a la participación de los distintos actores de la sociedad civil, el CEFIR tiene por objetivo contribuir a democratizar y profundizar los procesos de integración regional en América Latina, en particular el MERCOSUR, y a fortalecer sus dimensiones social, cultural y ciudadana.

Las actividades del CEFIR están basadas en los objetivos de impulsar la formación y la investigación sobre los procesos de integración regional en América Latina; contribuir al estudio de los problemas de interés general, especialmente; sensibilizar a la ciudadanía del MERCOSUR sobre los aspectos positivos de la integración; establecer mecanismos de prevención y resolución de conflictos; incubar iniciativas innovadoras que ordenen, impulsen y refuercen la integración regional; defender los valores morales y los principios de justicia, igualdad y libertad, así como las formas democráticas de gobierno.

Centro de Formación para la Integración Regional - CEFIR

Av. Joaquín Suárez 3568

Montevideo 11700 - URUGUAY

Tel. (+598 2) 336 5232 / 33

Fax (+598 2) 336 3695

E.mail: [info@cefir.org.uy](mailto:info@cefir.org.uy)

<http://www.cefir.org.uy>

## InWEnt

InWEnt –*Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH*– es una organización de desarrollo de recursos humanos, formación continua y diálogo. Creada en el año 2002 por la fusión entre la CDG (*Carl Duisberg Gesellschaft*) y la DSE (*Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung*), su labor se sustenta en la experiencia de ambas instituciones en varios decenios de cooperación internacional. Sus programas internacionales de capacitación y de diálogo están destinados a cuadros técnicos, ejecutivos y directivos del sector privado, la política, la administración pública y la sociedad civil.

Gracias a sus programas de formación, de intercambio y de diálogo para unas 35.000 personas por año originarias de países en vías de desarrollo o transformación, InWEnt constituye la mayor iniciativa alemana común de la Federación, los Estados Federados y el sector privado para formación y cooperación a nivel internacional. InWEnt cuenta con alrededor de 900 empleados en sus sedes centrales de Bonn y Colonia y en otras 30 localizaciones en Alemania y el extranjero. El socio principal es el Gobierno Federal, el principal comitente es el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, que financia las actividades de InWEnt.

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH

Friedrich-Ebert-Allee 40

53113 Bonn

Fon +49 228 4460-0

Fax +49 228 4460-1766

<http://www.inwent.org>

## Negociaciones entre Unión Europea y América Latina: dos visiones complementarias

Estamos llegando al final de 2008.

Para CEFIR es el momento de publicar los resultados de los trabajos realizados dentro de los proyectos que impulsamos con la colaboración de InWENT de Alemania.

En la cumbre de Bahía presentaremos nuestros aportes sobre formación, comunicación, género y un mapa del MERCOSUR que lo vemos como un aporte sustancial para que la ciudadanía en general tenga una aproximación visual e integral de lo que es el espacio geográfico que éste abarca y todas sus potencialidades, en materia humana y social, en sus riquezas y su biodiversidad.

El trabajo que estamos entregando hoy es el único que no tiene como referencia exclusiva nuestra región.

Sin embargo es uno de los más importantes. Es imperiosa la necesidad del MERCOSUR de abrirse al mundo.

Las negociaciones bloque a bloque con la Unión Europea ya tienen demasiados años, se han caracterizado por su lentitud.

Es por esto que asistimos a la cumbre de Lima y asumimos la necesidad de trabajar también en este tema.

Hemos realizado acuerdos con otras instituciones especializadas en el tema como el CELARE (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa) para potenciar nuestra experiencia y ya hemos comenzado a recorrer un camino de actividades conjuntas.

Este documento aporta dos encares complementarios del estado actual de las relaciones AL-UE. Nos parece fundamental conocer con exactitud el estado de la misma para comprender hacia donde se encamina.

Esperamos que estos aportes contribuyan a la mejor comprensión del momento en que vivimos.

Si de las crisis nacen a veces las mejores oportunidades, aprovechemos ésta para lograr que nuestra región hable con una voz única y logre con una rapidez razonable avances en el relacionamiento con la Unión Europea logrando avances comerciales que nos beneficien mutuamente.

Federico Gomensoro  
Secretario Ejecutivo CEFIR





# ÍNDICE

I	Universidades nuevas formas de cooperación entre Europa y América Latina . . . . .	3
1	Introducción . . . . .	10
2	Notas sobre algunos perfiles actuales de la cooperación internacional entre Europa y América Latina . . . . .	27
3	Las universidades en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe . . . . .	364
4	Notas finales . . . . .	43
I	Las negociaciones agrícolas entre la Unión Europea y el MERCOSUR . . . . .	52
1	Introducción . . . . .	62
2	El estado de las negociaciones agrícolas en la OMC y la confortable posición de la Unión Europea . . . . .	62
3	Los desafíos de las negociaciones UE-MERCOSUR . . . . .	62



# UNIVERSIDADES Y NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

**Gerardo Caetano**

## I Introducción

En el texto que sigue se analiza el tema de los marcos más contemporáneos de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina a través de un prisma especial y relevante: el de las nuevas matrices de la cooperación a nivel de las redes universitarias de ambos continentes. A partir de una jerarquización del componente de la cooperación y de una consideración específica de algunos de sus nuevos giros, se trabaja en torno a la hipótesis de los posibles aportes de un fortalecimiento efectivo de la colaboración interuniversitaria como soporte de un vínculo más maduro e integral entre ambos bloques. De este modo, el tratamiento de un tema monográfico deviene en un observatorio privilegiado para registrar ciertas posibilidades de la proyectada asociación birregional entre Europa y América Latina.

## II Notas sobre algunos perfiles actuales de la Cooperación Internacional entre Europa y América Latina

### Relaciones entre Europa y América Latina: nuevos contextos, nuevos problemas y oportunidades

Como punto original de análisis habría que partir de la nueva estrategia de la Unión Europea aprobada en la Cumbre de Essen (1994), de la que ya han pasado casi 15 años sin resultados como los entonces esperados. Esas pautas que se orientaban a la concreción de un nuevo tipo de alianza más profundo entre ambos bloques continentales, estrategia luego refrendada en la *Cumbre Unión Europea – América Latina* realizada en Río de Janeiro en 1999, se definían en un nuevo concepto de posibilidades para acuerdos birregionales en procura de un contexto internacional multipolar. Ambos bloques reconocían aquella circunstancia internacional como un escenario propicio para la profundización de sus relaciones como consecuencia del fin de la Guerra Fría. Debe advertirse que esa base ya no existe y que el nuevo contexto dominado por las consecuencias de una década larga de pretensión de hegemonismo unipolar presidido por los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU), por el empantanamiento de las negociaciones multilaterales, por los cambios operados en ambos subcontinentes (Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC)) y por la crisis financiera internacional desatada no facilita particularmente esta perspectiva de relaciones.

En una orientación negativa ha operado sin duda la fragmentación actual del concepto y de las prácticas regionalistas en América Latina. Esa multiplicidad de apuestas, lejos de reforzar la posición negociadora del continente y de sus partes como interlocutores en la escena internacional, no ha hecho más que debilitarla en forma clara. A ello se han sumado en la misma dirección los avatares de la iniciativa hemisférica de los EEUU (detenido el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) hacia fines de 2005 en la Cumbre de Mar del Plata, ha seguido avanzando sin embargo por la vía de los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados en forma bilateral, pese a la *detente* actual y a su previsible continuidad tras las elecciones norteamericanas del 4 de noviembre pasado) y la constatación de que en América Latina persisten la inestabilidad política, la pobreza y una conflictividad multidimensional (interna a los Estados, binacional en algunas fronteras “calientes”) cargada de violencia. Ya no está nada clara pues la prevista coordinación de las políticas birregionales y multilaterales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Asimismo, la idea misma de cooperar entre bloques para ganar más poder de negociación ante terceros, si bien ha tenido un hito con la concreción de la iniciativa del G20-plus liderada por Brasil, no ha terminado de perfilarse en el logro impostergable de acuerdos positivos, sin una agenda única y testimonial de contestación a la agenda de los países desarrollados.

En suma, las tres lógicas originarias de aquel acuerdo estratégico de 1994 que buscaba una auténtica profundización de las relaciones birregionales parecen haberse debilitado en forma convergente: i) la **lógica de integración** ha debido enfrentar obstáculos, entre los que uno de los más negativos ha sido la falta de voluntad política real de los bloques latinoamericanos y del MERCOSUR en especial por avanzar en diseños institucionales de un perfil de “supranacionalidad realista” que facilitarían los acuerdos; ii) la **lógica económica** tampoco ha mantenido sus avances, ya que si bien entre 1992 y 1997 llegó más capital europeo a América que en cualquier otro quinquenio del siglo XX, la situación varió en los años siguientes, en algunos casos dramáticamente, de la mano también de la fuerte crisis económica y financiera de los países del MERCOSUR, sin que las nuevas mejoras del último lustro hayan podido recuperar plenamente la situación precedente; iii) la **lógica política** también se ha deteriorado, entre una Europa que no quiere interpelar o provocar de modo directo al hegemonismo norteamericano y que a lo sumo –como es el caso típico de sus iniciativas de cara al MERCOSUR– actúa reactivamente (cuando avanza EEUU hacia la región, lo mismo hace un poco más tarde la UE), pero que en los foros multilaterales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) no abandona un formato rígido de alianza básica Europa-EEUU.

Sin embargo, pese a la persistencia y, en algunos casos, a la profundización de estos y otros problemas, siguen pesando favorablemente factores cuyo influjo no debe menoscabarse: i) la singularidad de los vínculos históricos entre Europa y América Latina; ii) el hecho de que la Unión Europea sigue siendo un socio comercial y una fuente de inversiones muy importante para el continente en general y para la región mercosureña en particular; iii) si bien la Unión Europea es más importante para América Latina que a la inversa, también pesan las amenazas de la ausencia de cooperación (incremento exponencial de la inmigración, narcotráfico, giro hacia los EEUU en política internacional de la mano de los TLC o de otro tipo de acuerdos, etc.); iv) el objetivo común e histórico

de contestar el hegemonismo norteamericano y de apostar a un multilateralismo y a una comunidad internacional fortalecidos constituye un objetivo común y estratégico entre ambas regiones, podría decirse que hoy más que nunca.

A ello se suma una suerte de “ruptura” o de renovación de agendas que, con una buena base de interlocución y pese a lo ocurrido recientemente en foros internacionales (Cumbre de Lima, *Directiva de Retorno* votada en el Parlamento Europeo, confrontación en la finalmente fracasada Ronda de Doha en la OMC), podría configurar un escenario propicio para un nuevo tipo de alianzas sustentado en apuestas más audaces: ante el rechazo norteamericano –convertido casi en dogma– a aceptar compromisos multilaterales, la Unión Europea y América Latina, con el MERCOSUR a la cabeza, podrían (tal vez “deberían” hacerlo en términos de costo-oportunidad) intentar alianzas inéditas de cara a los nuevos temas globales (medio ambiente, cambio climático, derechos humanos, cohesión social, etc.), con posturas más flexibles en relación a la negociación de problemas siempre conflictivos como el de los subsidios agrícolas, el tratamiento de la deuda, la modificación de la arquitectura financiera internacional, la llamada *Agenda Singapur* y en especial el tema de la propiedad intelectual, etc., en escenarios multilaterales. En principio y a la luz de lo ocurrido en los últimos tiempos, las reflexiones anteriores pueden parecer una apuesta poco realista, pero un examen riguroso de los contextos internacionales y de sus retos aun inmediatos debería producir fuertes argumentos a su favor en términos de estrategia compartida.

Por cierto que existen evidencias acerca de que no necesariamente América Latina y el Caribe seguirán siendo como hasta ahora objetivos de relieve dentro de la mirada internacional de la Unión Europea. A ello se suman otros factores conflictivos como los derivados de la ampliación de la UE (en muchos rubros resulta más difícil negociar concesiones con la Europa de los 27 que con la de los 15). Pero no parece caber duda acerca de que uno de los aspectos que más complejiza la negociación birregional entre Europa y América Latina radica en la debilidad de los formatos integracionistas latinoamericanos y la asimetría que emerge en negociaciones que perfilan una UE afiada frente a una AL dispersa y heterogénea. Las dificultades recientes de las negociaciones con la Comunidad Andina (CAN) y la dispensa que parece confirmarse para que países como Colombia y Perú establezcan una negociación bilateral con la UE en temas comerciales a “otras velocidades” constituyen una buena prueba de lo que señalamos. En el MERCOSUR, como lo revela la división final en la postura de sus integrantes en la Ronda de Doha, parece perfilarse una situación similar.

De todos modos y con el telón de fondo de la crisis financiera internacional en curso, con el gran proyecto de una globalización menos excluyente y más multipolar y desde una ponderación más madura acerca de sus intereses y posibilidades en los nuevos contextos, Europa y América Latina podrían encontrar factores de estímulo en la dirección de avanzar en sus negociaciones en diversos aspectos. Reseñemos algunos de ellos:

i) una mayor confianza en lo que puede surgir de esa emergente “sociedad global total” y sus redes (en donde la cultura y sus vectores juegan un rol favorable para la profundización de los vínculos), sin abandonar por cierto la primacía de las articulaciones intergubernamentales;

- ii) la constatación común, por procesos muy diversos y contrastantes pero vividos *in situ* por ambos bloques, de los crecientes problemas de viabilidad del “nuevo capitalismo” y de sus soportes ideológicos;
- iii) la relevancia histórica y estratégica que hoy contendría un acuerdo central en defensa del multilateralismo y de la plena vigencia del Derecho Internacional;
- iv) la posibilidad también estratégica y viable de articular, en clave alternativa a los EEUU de los últimos años, políticas integrales de seguridad y de lucha contra el terrorismo, sin la militarización excluyente y catastrófica (con los resultados bien a la vista para Europa) de las opciones dominantes por lo menos hasta la actualidad;
- v) la trascendencia de acuerdos fuertes en apostar a objetivos comunes o por lo menos negociables, en la impostergable reformulación de las instituciones del orden internacional;
- vi) la necesidad de construir bases firmes de apoyo para acciones proactivas contra los avances cada vez más dramáticos y peligrosos de la marginación de sociedades y culturas menguadas y asediadas, con sus consecuencias durísimas en el muy sensible tema de las migraciones internacionales, entre otros.

No cabe duda que lo ocurrido en las últimas Cumbres no permite apostar con fuerza al optimismo. Sin embargo, persisten procesos y factores que “empujan” en la perspectiva necesaria de acercar a América Latina en general y al MERCOSUR en particular, a la Unión Europea. En esta perspectiva, la situación de Chile es sin duda mucho más avanzada que la que presentan los países del MERCOSUR, puesto que ya tiene un gran acuerdo de libre comercio y otros vínculos permanentes y auspiciosos con la Unión Europea. Sin embargo, constituiría un grave error postular la experiencia chilena como un “modelo” a copiar por el resto de los países latinoamericanos (uno más en una larga serie, una vez más el infértil modelo de la copia), así como que la UE suponga que sus interlocutores latinoamericanos negociarán con los mismos perfiles que el país transandino. El tomar cualquiera de estos dos atajos llevaría a la frustración de un nuevo callejón sin salida, y advertirlo desde ya configura un imperativo estratégico.

No parece caber duda de que el MERCOSUR debería retomar con vigor la búsqueda afanosa de acuerdos con países y bloques externos a la región. Sus logros positivos en esta dirección son realmente escuálidos: apenas un acuerdo con Israel en casi 18 años de vida del bloque desde el Tratado de Asunción de marzo de 1991. El escaso dinamismo y la falta de logros en la agenda exterior del bloque empuja actualmente a sus socios (en especial a los más pequeños pero no necesariamente sólo a ellos) a intentar los acuerdos ante terceros por la siempre riesgosa (y tentadora) vía bilateral. En un escenario en el que convergen rumores sobre apuestas bilaterales y emergen grandes dificultades en el bloque MERCOSUR para asumir una postura común en los escenarios de la negociación internacional, dentro de un marco general de gran inestabilidad en la escena internacional, los trascendidos sobre la posibilidad de un movimiento fuerte de Brasil en esa dirección comienzan a sucederse.

En un artículo firmado por Silvia Naishtat en la edición del influyente diario *Clarín* de Buenos Aires del pasado 8 de octubre de 2008, se señalaba sobre ese particular: *“Desde que existe, la Unión Europea cocinó todo tipo de acuerdos. Pero algo pasa con el MERCOSUR. Después de una negociación que ya lleva 12 años aún no puede cerrar el trato.*

*Sin embargo, en Bruselas no se dan por vencidos y en diciembre firmarán un ambicioso protocolo. La novedad es que será sólo con Brasil. Lo que se estaba armando con el MERCOSUR era considerado emblemático ya que se trata de establecer una zona de integración política, comercial y de cooperación entre dos bloques económicos. Básicamente permitía acceder al codiciado mercado europeo. Además, tenía un significativo contenido político ya que la región se considera bajo el ala de influencia de EE.UU. Se barajaron varios tipos de recetas pero todo terminó en fracaso. Fuentes de la cancillería francesa, que hoy ejerce la presidencia de la Unión Europea, lo atribuyen a que el MERCOSUR no tiene instituciones y posee varias voces. Lo cierto es que Brasil se convirtió en el gran referente y pese a la crisis que lo sacude firmará un acuerdo con la Unión Europea en el que por ahora se excluye la parte comercial pero incluye la cooperación. Para la Argentina es un sacudón. Después de los países del MERCOSUR a los que se destina el 22% de las exportaciones, la Unión Europea es el segundo en importancia con el 20%. En París reprochan la posición de Buenos Aires en la ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio. El gobierno de Cristina Kirchner 'prefirió proteger a su industria. Brasil con un sector industrial más desarrollado se alió con Europa en la negociación', señalaron. Por lo visto, tendrá su premio. 'Brasil busca ser un actor global, no es considerado uno más en la lista', dijo Olivier Dabene, del Instituto de Estudios Políticos de París. Gerald Martin, de la Cancillería gala, intentó bajar decibeles y habló de acuerdos vigentes como el que refuerza las estadísticas del bloque curiosamente a cargo de la Argentina".<sup>1</sup>*

Pese a que los desmentidos también se suceden, tanto por parte del presidente Luiz Inácio Lula da Silva como de las autoridades de la Unión Europea, y a que hay informaciones que se orientan en un sentido absolutamente opuesto, más allá incluso de los rumores, lo cierto es que de un análisis objetivo de la coyuntura no podría descartarse la eventualidad de una iniciativa de este tipo. Lo central es que no faltan razones para que, desde la Unión Europea y desde Brasil, haya quienes estén pensando en este tipo de estrategias. Pero si no es nada descabellada la idea como hipótesis de análisis, ¿constituiría la mejor opción en los actuales contextos? Cabe al menos ponerlo en cuestión. En un extenso reportaje al presidente Luiz Inácio Lula da Silva publicado también por *Clarín* el 7 de setiembre de 2008, se le inquirió precisamente a propósito de las versiones que indicaban que, luego de las últimas reuniones de la Ronda de Doha, Brasil había optado por "jugar en solitario" en la escena internacional. El primer mandatario norteamericano se esforzó en desmentir en forma tajante esa posibilidad: "No existe esta posibilidad. Primero porque personalmente creo, trabajo y apuesto a la integración de América del Sur y con más empeño todavía en el fortalecimiento del MERCOSUR. (...) Segundo, como dije en el seminario que se hizo en Buenos Aires, es muy importante que Brasil y Argentina no se miren como competidores, sino como socios. (...) En función de esa realidad argentina, Brasil tiene conciencia del papel que juega en la Ronda de Doha y de cómo combinar eso con la cooperación con Argentina para su recuperación industrial. Por eso, no existe ninguna hipótesis ni posibilidad de que Brasil se juegue sólo. Brasil tiene claridad que su relación con Argentina, cuanto más armónica y más productiva sea, más contribuirá para fortalecer el

1 Cfr. *Clarín*, Buenos Aires, 8 de octubre de 2008. ("Brasil, el socio elegido por París y Bruselas. Cae el acuerdo entre Europa y el MERCOSUR", por Silvia Naishtat.)

*MERCOSUR y la integración sudamericana. (...) No debemos ver, en nuestras divergencias, situaciones de conflicto sino situaciones de diferencias; diferencias económicas y de potencial industrial. Veá, cuando Brasil estuvo dispuesto en la Ronda de Doha a realizar un acuerdo con los términos negociados para agricultura y productos industriales, es porque el país estaba dispuesto a realizar, en el ámbito del MERCOSUR, las compensaciones que exigiera Argentina para no tener problemas. (...) Ocurre que Brasil trabajó todo el tiempo teniendo en cuenta que Doha debería tener un instrumento: favorecer a los más pobres del mundo, que dependen casi exclusivamente de la agricultura y con un mercado europeo prácticamente cerrado para ellos. Lo que nosotros queríamos es que ese mercado se abriese un poco”<sup>2</sup>*

Como señal de que las versiones periodísticas sobre este particular reiteran la incertidumbre y las versiones encontradas que se perciben en los medios diplomáticos y académicos, apenas un día después, en el semanario uruguayo *Búsqueda*, bajo el título de *“Crisis global y fracaso de Doha reavivaron interés de Unión Europea en un acuerdo político y comercial con el MERCOSUR”*, el periodista Edison Lanza señalaba, como enviado especial a Bruselas para realizar un informe acerca de las opiniones prevaletentes a nivel de las autoridades comunitarias: *“La Unión Europea (UE) tiene un alto ‘interés político y económico’ en cerrar ‘un acuerdo birregional equilibrado y amplio’ con el MERCOSUR, porque pese al estancamiento de este último, se lo considera un proceso de integración ‘exitoso’ y con potencial de crecimiento, dijo a Búsqueda Ángel Carro Castrillo, director general de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea y jefe de la Unidad MERCOSUR y Chile de ese organismo, durante una reunión con periodistas de América del Sur que tuvo lugar en Bruselas el viernes 3. (...) El fracaso de la ronda de Doha, la crisis financiera mundial y el comienzo de un período de recesión en Europa, parecen haber acicateado a la burocracia de Bruselas en la búsqueda de ampliar los mercados y desempolvar la dilatada negociación con el MERCOSUR, que hasta el momento se mantenía en el congelador y va rumbo a cumplir una década. ‘Ahora hay más razones económicas que antes, porque podemos superar el percance juntos’, confió una fuente de la ‘capital’ de Europa”<sup>3</sup>*

Por cierto que en este terreno de la opinión también cabe la pluralidad de visiones. Daremos la nuestra. La Unión Europea puede, en clave de realismo, encontrar razones para retomar con más fuerza y audacia la iniciativa en el campo de las relaciones inter-bloques, más allá incluso –como vimos– de que su ampliación reciente con la incorporación de doce nuevos socios sin duda reorienta las prioridades y dificulta aun más las negociaciones birregionales. En el sentido de la necesidad de apostar a la oportunidad de relaciones más fuertes y renovadas pesan sin duda con especial vigor los factores políticos. Existe un peligro común a ambos bloques en la consolidación del unipolarismo norteamericano y del nuevo “capitalismo sin reglas”, cada vez más excluyente e imprevisible en sus conse-

2 Cfr. *Clarín*, Buenos Aires, 7 de setiembre de 2008. Lula, en exclusiva con *Clarín*: *“No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo.” Por Marcelo Cantelmi, Ricardo Kirschbaum, Eleonora Gosman. Brasilia, Enviados especiales.*

3 *Búsqueda*, Montevideo, 9 de octubre de 2008, p. 7. *“Crisis global y fracaso de Doha reavivaron interés de Unión Europea en un acuerdo político y comercial con el MERCOSUR.”*



cuencias. Como vimos, pueden visibilizarse temas globales de agenda compartida y, en algunos casos, de impacto inmediato. En más de una oportunidad ha podido reforzarse la noción de la reciprocidad de intereses en diversas áreas. Asimismo, como veremos más adelante en el siguiente punto, la alternativa de la sensatez (que sin duda pasa por una profundización de vínculos de todo tipo) encuentra el antecedente favorable de la implementación creciente de estilos de cooperación más dialogada y respetuosa.

En esa precisa dirección, los obstáculos a vencer, que muchas veces se refieren a prácticas concretas y más o menos formalizadas, son en verdad múltiples. En ese sentido por cierto que no ayuda, como ya se ha dicho, la fragmentación y debilidad de los procesos de integración actualmente en curso en América Latina. Tampoco coadyuva en la mejor perspectiva la inclusión de propuestas rígidas en las ofertas europeas respecto al tema de las disciplinas en temas especialmente sensibles (propiedad intelectual, compras gubernamentales, normas de competitividad, regulación de servicios, etc.), que mucho hacen recordar a los formatos clásicos de los "TLCs norteamericanos" bilaterales y que han llevado a varios países latinoamericanos (como Ecuador, Bolivia y Venezuela) y a organizaciones sociales latinoamericanas a denunciar la posibilidad de un "ALCA europeo". El fracaso reiterado de las negociaciones consolida la tentación del bilateralismo, con el menoscabo de la estrategia de la negociación bloque a bloque, que siempre ha sido defendida por la Unión Europea para afirmar su postura pro-integracionista. Asimismo y en esa misma línea de privilegiar a los procesos de integración como centros estratégicos de la negociación y de la agenda internacionales, la utilización de procedimientos y estrategias que la propia UE ha confirmado en su proceso (como el reconocimiento de las asimetrías, el tratamiento preferencial de las economías pequeñas, la participación social y la transparencia como claves de la negociación birregional) sería muy importante para ampliar las posibilidades de éxito. Pero resulta bastante obvio que no se pueden exigir estos comportamientos "virtuosos" y "sensatos" a la Unión Europea cuando en América Latina priman la fragmentación, la dispersión, cuando no la perplejidad en relación a las prioridades y objetivos centrales en temas clave como integración y estrategias compartidas de inserción internacional.

## El contexto general de la cooperación europea

De la trilogía clásica de los componentes de los Acuerdos de Asociación que la Unión Europea ha propuesto y negociado con América Latina y el Caribe, el de la **Cooperación** ha sido considerado como de menor relevancia que los otros dos tópicos del **Comercio** y del **Diálogo Político**. Sin embargo, nuestra opinión es que el menoscabo de este componente comporta un error de consideración. Los datos respaldan esta aseveración. No se trata sólo de que la Unión Europea desde hace tiempo es el primer contribuyente en términos de ayuda oficial al desarrollo para América Latina, sino de que cualquier análisis histórico acerca de las relaciones y negociaciones entre ambos bloques pone de manifiesto la necesidad de sinergias fuertes y diversas entre la cooperación y el diálogo político, así como en relación a los temas más comerciales y económicos. Como lo prueba la evolución del acuerdo entre la UE y Chile, por ejemplo, la cooperación muchas veces ayuda a consolidar capacidades y habilitaciones para la penetración de mercados. Esta

circunstancia se profundiza aun más, como veremos más adelante, en relación al tema de las relaciones interuniversitarias. Pero trabajemos en esa dirección del análisis.

Resulta a esta altura prácticamente un lugar común en las ciencias sociales afirmar que las sociedades contemporáneas atraviesan un tiempo de globalización, una época pautada por distintas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales que han ido redefiniendo los contornos de las comunidades nacionales y regionales, así como, naturalmente, la silueta de las estructuras estatales. Sin pretender ser exhaustivos, cabe consignar las siguientes tendencias o procesos para caracterizar este giro de época: el incremento en los flujos de intercambio económico y comercial entre las naciones; la erosión de las identidades políticas tradicionales; la redefinición o crisis de la figura del Estado nación y de los modelos de bienestar; la emergencia de los bloques supranacionales o transnacionales, así como la implosión de los localismos en el interior de los Estados nacionales; la creciente uniformidad y, al mismo tiempo, la especificidad en las patrones de consumo a escala global; la *“massmediatización”* de la cultura; entre otros.

En particular, el debilitamiento de la autonomía del Estado nación, a partir del establecimiento de acuerdos políticos, económicos y comerciales supranacionales, así como la vulnerabilidad de las economías nacionales frente a los flujos comerciales y financieros globales, ubican la discusión sobre los mecanismos de cooperación internacional, interregional y descentralizada en un nuevo escenario. En esta dirección, ha comentado el politólogo alemán Klaus Bodemer: *“A finales del siglo XX el rol de los Estados nacionales se ve debilitado por la creciente liberación del mercado y el consecuente aumento del peso de las empresas multinacionales, el aumento de la competencia entre las empresas y de la competencia indirecta en el mercado laboral mundial, y el surgimiento de instancias supranacionales, como por ejemplo la Unión Europea y la influencia creciente de los organismos financieros internacionales sobre los Estados de América Latina”*. (Bodemer et al. 1999: 11)

Los alcances efectivos de toda forma de cooperación no pueden ser analizados sin considerar también la evolución en los últimos diez a quince años de los recursos dedicados por los países industrializados a la asistencia oficial al desarrollo, en tanto constituyen una expresión del compromiso real con el futuro de las sociedades menos desarrolladas. En tal sentido, es necesario recordar que en los últimos años el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras agencias del sistema de las Naciones Unidas han alertado a la comunidad internacional acerca del debilitamiento del compromiso con la asistencia al desarrollo de los países más ricos. Según recoge uno de los más recientes informes sobre el Desarrollo Humano del PNUD (2005: 9): *“La Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en 2002 marcó el comienzo de la recuperación en materia de ayuda internacional y, desde entonces, se ha registrado un crecimiento anual del 4% en términos reales o de U\$S 12.000 millones (en dólares constantes de 2003). En conjunto los países ricos gastan hoy 0,25% de su ingreso nacional bruto (INB) en asistencia, cifra inferior a la de 1990, aunque con tendencia al alza desde 1997. **El compromiso de la Comunidad Europea de llegar al umbral de 0,51% antes de 2010 es particularmente alentador”***.

Sin embargo, como se puede apreciar en el Cuadro 1, más de las dos terceras partes de los países desarrollados en la última década y media no han aumentado los recursos destinados a la asistencia de los países menos desarrollados en términos rela-

tivos al ingreso de sus ciudadanos, revelando incluso altibajos que suponen un menor compromiso de muchos Estados en este campo. Al mismo tiempo, la distribución entre los países europeos de la asistencia a América Latina y el Caribe durante este período se ha mantenido también relativamente estable (Cuadro 2).

### Cuadro 1

Países ricos según desembolsos para la Asistencia Oficial para el Desarrollo. Serie 1990-2005

Países clasificados según Índice de Desarrollo Humano 2003	Total en millones de U\$S		Porcentaje del ingreso nacional bruto		
	2003	2005	1990	2003	2005
1. Noruega	2.042	2.786	1,17	0,92	0,94
3. Australia	1.219	1.680	0,34	0,25	0,25
4. Luxemburgo	194	256	0,21	0,81	0,82
5. Canadá	2.031	3.756	0,44	0,24	0,34
6. Suecia	2.400	3.362	0,91	0,79	0,94
7. Suiza	1.299	1.767	0,32	0,39	0,44
8. Irlanda	504	719	0,16	0,39	0,42
9. Bélgica	1.853	1.963	0,46	0,60	0,53
10. Estados Unidos	16.254	27.622	0,21	0,15	0,22
11. Japón	8.880	13.147	0,31	0,20	0,28
12. Países Bajos	3.981	5.115	0,92	0,80	0,82
13. Finlandia	558	902	0,65	0,35	0,46
14. Dinamarca	1.748	2.109	0,94	0,84	0,81
15. Reino Unido	6.282	10.767	0,27	0,34	0,47
16. Francia	7.253	10.026	0,60	0,41	0,47
17. Austria	505	1.573	0,11	0,20	0,52
18. Italia	2.433	5.091	0,31	0,17	0,28
19. Nueva Zelanda	165	274	0,23	0,23	0,27
20. Alemania	6.784	10.082	0,42	0,28	0,36
21. España	1.961	3.018	0,20	0,23	0,27
24. Grecia	362	384	...	0,21	0,17
27. Portugal	320	377	0,24	0,22	0,21

Comité de Asistencia para el Desarrollo	69.029	106.777	0,33	0.25	0,33
---	--------	---------	------	------	------

Fuente: elaboración propia en base a Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual e Informe sobre Desarrollo Humano 2008, La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente un mundo dividido*. PNUD, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

## Cuadro 2

Asistencia Oficial al Desarrollo: desembolso neto total destinado a países de América Latina y el Caribe, según su distribución entre países donantes  
Serie 1994-2002. En porcentaje.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Prom.1994-2002
Alemania	18,1	20,5	27,9	20,4	18,8	18,7	20,6	13,8	17,9	19,6
Bélgica	2	3,2	3,4	2,6	2,9	2,7	2,7	1,6	2,9	2,7
Dinamarca	1,5	1,6	4,4	3	3,3	3,7	4,6	3	4,6	3,3
España	17	13,3	12,3	10,6	13,2	14,6	15,8	28,9	19,3	16,1
Francia	8,7	9,5	8,1	7,6	6,9	7,9	6,4	4,5	8,5	7,6
Italia	12,7	3,3	3,9	1,5	5,5	...	...	...	0,7	3,1
Países Bajos	11,6	13,3	12,8	15	14,2	7,9	8,9	11,4	11,6	11,9
Reino Unido	4,8	6,3	3,7	11,9	5,3	12,5	10,1	5	11,2	7,9
Suecia	4,3	4,2	3,7	4	3	5,9	8,2	5	5,6	4,9
Otros(1)	2,1	2,6	1,8	2,1	2,5	3,4	2,6	4,3	3,1	2,7
Comisión Europea	17,3	22,2	18	21,4	24,3	22,7	20,1	22,5	14,6	20,3

Fuente: Godínez Zúñiga (2004)

Notas: (1) Austria, Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal.

## Hacia un nuevo paradigma de la cooperación en el contexto de la globalización: el caso de la cooperación descentralizada y la renovada vinculación entre ciudades europeas y latinoamericanas

En este nuevo escenario cobran particular relevancia algunas modalidades nuevas de cooperación, que en más de un sentido revelan que el reconocimiento de los retos implícitos en los nuevos contextos promueve la experimentación en la búsqueda de nuevos rumbos. Tomemos un ejemplo paradigmático por varios motivos, particularmente ilustrativo en referencia a las innovaciones de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Nos referimos a la llamada “Cooperación descentralizada” establecida principalmente entre ciudades y municipios. Las grandes urbes o metrópolis como agentes de cooperación, con iniciativa propia, relativamente independientes o autónomos frente a los Estados, constituyen en efecto un fenómeno en ascenso. Lejos de perder peso en el orden globalizado, las regiones, localidades y municipios se convierten cada vez más en espacios más próximos a los ciudadanos, en ámbitos donde los actores sociales pueden incidir en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En cierto sentido, se podría decir que en este nuevo orden global, en el que la figura del Estado nación es sometida a cuestionamientos desde los polos de los espacios supranacionales y las demandas de mayor autonomía de los Estados subnacionales, las regiones o los municipios, se abre un amplio espacio para el protagonismo de las ciudades como agentes de cooperación.<sup>4</sup> En palabras de Gallichio y Camejo (2005: 25): “A pesar de que en el discurso del desarrollo muchas veces está implícito –y a veces explícito– que lo local no tiene sentido en un mundo globalizado, dado que los territorios están condenados a perder toda especificidad y características propias, (...) es posible afirmar que, por el contrario, lo local tiene aún más sentido en un contexto de globalización”.

Resulta particularmente interesante analizar el momento histórico en el que las ciudades latinoamericanas de mayor envergadura multiplicaron sus lazos de cooperación con otros Estados nación, regiones y urbes. Ese proceso tuvo lugar como expresión y corolario del proceso de globalización, en particular en referencia directa a la tendencia al debilitamiento de los Estados nacionales y al paralelo fortalecimiento de las estructuras políticas supra y subnacionales. Por otra parte, esa renovación de roles de las ciudades latinoamericanas se dio en forma casi simultánea a los procesos de empobrecimiento, fragmentación social y, por último, ruptura del espacio público urbano ocurridos en las últimas décadas en el continente. Esta suerte de paradoja que muchas grandes urbes de la región están experimentando (por un lado, su transformación o su aspiración de transformación en “global cities” y, por otro, el empobrecimiento que una gran porción de sus ciudadanos padece) puede resultar muy peligrosa, si no operan a mediano y largo plazo políticas sociales –apoyadas en recursos propios en la cooperación horizontal– que

4 En esta dirección, sostiene Romero (2004: 21): “El fenómeno de la globalización subrayó la importancia de las interconexiones mundiales y planteó nuevas relaciones entre procesos internacionales y domésticos. En el marco de esta reestructuración, la vinculación global-local se constituye a partir de una tensión: la desterritorialización se da en paralelo a una reinventación del territorio como requisito funcional y como principio político dentro del nuevo orden global.”

permitan que el acceso a los beneficios de la globalización no esté reservado a una pequeña elite urbana cosmopolita. En otras palabras, no tiene el mismo tipo de implicaciones la transformación de una gran urbe en una ciudad global cuando sus ciudadanos tienen el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita, la expectativa de vida y el acceso a la educación de un típico país de Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto, que cuando se trata de una ciudad en la que algunos barrios presentan indicadores de desarrollo humano no muy diferentes a los de un país africano o centroamericano, como ocurre de hecho en buena parte de las metrópolis de América Latina. Precisamente, sobre el papel que les cabe a las políticas sociales y, más en general, a la acción del Estado como factor catalizador de estos procesos de transformación alentados por la globalización, ha señalado José Luis Coraggio (2001: 40): *“No toda ciudad puede pensar o aspirar por sí misma a ser una ciudad global, a insertarse en este nuevo mundo que se está gestando. (...) El contexto de la globalización, aunque en lo inmediato resulta hostil para este tipo de política urbana, amplía a la larga el campo de posibilidades. La cooperación interlocal a escala regional, nacional, internacional o intercontinental, actuando con un paradigma compartido, parece ser una condición indispensable para pensar la acción conjunta dirigida a influir con fuerza en espacios regionales y globales de decisión”*.

A partir de estas transformaciones ha ido ganando terreno en las relaciones de cooperación un nuevo paradigma (en paralelo, es justo reconocerlo, al cuestionamiento y redefinición lenta de los mecanismos de asistencia multilateral y bilateral entre naciones). Se trata de un nuevo modelo que percibe la cooperación entre las estructuras políticas subnacionales no como asistencia unidireccional de los más ricos hacia los más pobres, sino como el intercambio entre unidades territoriales diferentes, que establecen vínculos de mutuo beneficio. Es así que se ha ido gestando lo que algunos han llamado la *“paradiplomacia”*: *“(La paradiplomacia) puede ser definida como ‘el involucramiento de los gobiernos subestatales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o provisorios (ad hoc), con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el objeto de promover resultados económicos o políticos, tanto como cualquier otra dimensión externa de su propia competencia constitucional”*. (Romero 2004: 24)

Estos nuevos instrumentos de cooperación entre agentes subnacionales parten de la definición de los actores como sujetos activos, no como meros receptores de asistencia, que, a su vez, promueven la participación de sus habitantes en la definición de estas líneas de cooperación. Según Romero (2004: 33): *“La cooperación internacional al desarrollo se concibió en sus inicios como una expresión e instrumento de ‘ayuda’ hacia los países menos desarrollados (carácter unilateral, del donante al receptor). Este modelo fue pensado predominantemente como una política entre estados centrales, que otorga a la sociedad civil y al sector privado un papel de meros observadores y que utiliza un instrumento básico: la transferencia de recursos realizada a título de subvención a fondo perdido o donaciones sin contraprestación”*.

La Unión Europea ha definido esta nueva forma de cooperación, precisamente, como un *“nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre*

*el desarrollo*” (Romero 2004: 40)<sup>5</sup> Desde esta perspectiva, la cooperación opera como un factor de movilización de las capacidades locales, lo que la acerca al enfoque de los desarrollos humanos –entendidos como ampliación de las capacidades y libertades de los ciudadanos– que en los últimos quince años han promovido las agencias del sistema de las Naciones Unidas, bajo el liderazgo del PNUD.

Desde esta perspectiva, los actores sociales y los ciudadanos en general, pasan a ser los agentes principales en los procesos de definición de la agenda de la cooperación, así como en el seguimiento y evaluación de los proyectos desarrollados con estos apoyos. En tal sentido, ha planteado Marie Virapatirin (2004: 62): *“La cooperación descentralizada (visión europea) es un nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo, cuyo objetivo es pasar de una lógica de proyectos a una lógica de actores, involucrados a lo largo de todo el ciclo de la intervención”*.

La cooperación descentralizada, a diferencia de los mecanismos convencionales o tradicionales de cooperación bilateral y multilateral, no sólo apunta a generar condiciones para mejorar la calidad de vida o los niveles de bienestar de los ciudadanos, aspira también a fortalecer la capacidad de gestión de los actores locales: *“La cooperación descentralizada (...) se sustenta y cobra sentido en la instrumentación de dispositivos de apoyo y fomento de las iniciativas locales (...) contribuye con la construcción de una institucionalidad local (...) propicia un mayor protagonismo ciudadano (...) puede ayudar a profundizar o incluso a desencadenar procesos de solidaridad social (...) incide de manera positiva en el fortalecimiento de las estructuras y capacidades locales de gobierno (...) favorece la lucha contra la pobreza y la promoción de la cohesión social (...) no se plantea como sustitutivo de la cooperación entre los estados sino como complementario (...)”* (Romero 2004: 47-8)

Ante este cuadro de situación, signado por la irrupción de nuevos paradigmas sobre la cooperación y por la preocupante reducción de los recursos dirigidos por los países más desarrollados a la asistencia, las estructuras estatales nacionales y subnacionales de los países latinoamericanos deben asumir nuevos desafíos, en particular aquellos orientados a cómo fortalecer sus capacidades institucionales para convertirse en agentes efectivos en los procesos de cooperación. Todo este campo de innovación que vale tanto para la renovada acción de las ciudades y gobiernos subnacionales en las nuevas matrices de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina resulta también aplicable para el escenario de la cooperación a nivel de la enseñanza superior y reforzamiento de los vínculos interuniversitarios europeos y latinoamericanos. Las consideraciones que siguen exploran en esa dirección.

5 Precisando esta definición de cooperación descentralizada, agrega Romero (2004: 41): *“... se entiende la cooperación descentralizada como el conjunto de acciones que son llevadas a cabo por agentes e instituciones, sean públicas o privadas, del Norte y del Sur, que no forman parte de una administración central del estado. Esta lectura se corresponde con la adoptada por la Unión Europea en su política de cooperación (...) se entiende que los actores –de la Comunidad Europea y de los países en desarrollo– son todos agentes o instituciones –tanto oficiales como de la sociedad civil– que no forman parte del gobierno central: poderes públicos locales; organizaciones no gubernamentales; agrupaciones profesionales y grupos de iniciativas locales, cooperativas, sindicatos, organizaciones de mujeres o jóvenes... En sentido estricto, la cooperación descentralizada sería la llevada a cabo por los niveles de la administración pública distintos del gobierno y de las instituciones centrales, con autonomía para tomar decisiones.”*

### III. Las universidades en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

#### Los nuevos roles de las redes interuniversitarias en la cooperación internacional y en el desarrollo sostenible

La necesidad de promover nuevas formas de cooperación de perfil birregional entre la Unión Europea y América Latina se vincula de inmediato con el requerimiento de la construcción de nuevos roles y objetivos para el trabajo de las redes interuniversitarias. Si de lo que se trata es de seguir intentando una negociación bloque a bloque, que suponga una consideración privilegiada de las asimetrías y una atención al formato de tratamiento diferencial (propio del "modelo" de integración europeo) para viabilizar un verdadero acuerdo de asociación estratégico entre regiones, si no se abandona el norte del desarrollo autosustentado de la parte más débil de la negociación como un objetivo beneficioso en clave de reciprocidad inteligente de los agentes y estructuras que cooperan, las universidades pueden realizar muchos y muy buenos aportes en esa dirección. Por lo pronto, pueden contribuir con masa crítica y conocimiento especializado en un conocimiento mutuo afinado, en la consolidación de las instituciones y de los equipos humanos que lideran las negociaciones, en la profundización de esquemas eficaces de "buena gobernanza" que sustentan los acuerdos posibles y exitosos.

Si cuando se habla de cooperación interuniversitaria se lo hace en la perspectiva de consolidar un camino de ida y vuelta, con intercambio paritario de aprendizajes y con el objetivo explícito de reforzar capacidades institucionales y habilitaciones reales entre ambas partes, un enfoque similar al de la cooperación descentralizada se impone claramente. En esa misma dirección, puede decirse que con las universidades pasa algo similar a lo que ha pasado en los últimos años con los Estados: la exigencia de un reforzamiento de sus capacidades institucionales resulta una condición cada vez más sustantiva para viabilizar un buen ejercicio de cooperación internacional, capaz de redundar en clave favorable en la sinergia con otros planos conexos. Realicemos algunas consideraciones en esa dirección, utilizando este prisma anotado del símil entre la necesidad de fortalecimiento institucional de los Estados y de las universidades como condiciones de éxito en procesos de cooperación internacional que los involucren de manera más integral.

En las últimas décadas, la Ciencia Política y los estudios sobre los procesos de reforma estructural han comenzado a enfatizar el hecho de que resulta imposible comprender y explicar el ciclo de las estrategias de cooperación (desde la etapa de diseño, pasando por las fases de implementación hasta la de evaluación) sin considerar como una de sus variables principales la capacidad política e institucional de los agentes cooperantes. Este enfoque, que en su perspectiva central ha apuntado al llamado "regreso del Estado" como factor explicativo principal en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y corrección o ajuste de las *policies*, también aparece referido a otros tipos de instituciones actuantes en procesos de cooperación como es el caso de las universidades o de las entidades subnacionales. Frente a los modelos politológicos, sociológicos y económicos que tendían a subestimar el peso de los actores, los recursos y capacidades institucionales en los procesos de cooperación, así como las lógicas y las racionalidades burocráticas en un



sentido amplio, aparece un conjunto de corrientes teóricas que subrayan, precisamente, la incidencia de estas variables en la definición de los contenidos, formatos y alcances de estas dimensiones para el éxito de esos procesos.

En este sentido, el desbalance entre las facultades y los recursos de las entidades cooperantes (en sentido estricto, que **co-operan**, que actúan en acuerdo) constituye una de las dimensiones de análisis a considerar cuando se estudian los alcances y las asignaturas pendientes de los procesos de descentralización y, en particular, de las experiencias de *“cooperación descentralizada”*. Otro de los aportes que esta perspectiva teórica puede brindarnos para comprender los procesos de elaboración de políticas de cooperación de nuevo cuño es el vínculo que se establece entre la capacidad de acción de los actores e instituciones sociales y las capacidades de las estructuras estatales. Precisamente, el concepto de *“autonomía enraizada”* propuesto por Evans permite comprender la relación entre la fortaleza estatal y la participación social para el éxito de iniciativas de cooperación.

Las dos dimensiones que explican, por ejemplo, las posibilidades para la fortaleza de un Estado *“desarrollista”* de nuevo tipo son, por un lado, su consistencia interna, el carácter corporativo –no en el sentido de grupo de presión– y el sentido de compromiso profesional de la burocracia y, por el otro, las conexiones externas que ese Estado establece con los actores económicos y sociales. El cruce de estas dos dimensiones da lugar a esa noción pertinente de *“autonomía enraizada”*, la que según Evans (1996: 555) podría ser definida de la siguiente manera: *“la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas a la que puede denominarse autonomía enraizada”*.

Para contribuir de la mejor forma a procesos de cooperación efectivos, resulta muy útil que las universidades participen en experiencias que tengan como norte ese concepto clave de *“autonomía enraizada”*. Para ello se vuelve imperioso que las universidades participen de manera protagónica en la calificación de las negociaciones globales entre ambos bloques, aportando conocimiento especializado y *know how* concreto. También resulta muy útil que desde ambos *“lados”* se coopere en la facilitación de la negociación de las agendas y en la promoción de acciones que viabilicen la objetivación más persuasiva de las diferencias. Las universidades, por su parte, pueden ser motores efectivos para concretar buenas sinergias entre el componente de la cooperación y los del comercio y del diálogo político, aportando buenos perfiles de asesoramiento a los decisores en esos campos. Se trata en suma del reconocimiento de un nuevo escenario ineludible para concretar la dimensión regional e internacional del sentido público de la labor de los intelectuales, desde la fuerza que resulta de considerarlos desde sus ámbitos institucionales fundamentales como son los de las universidades.

Asimismo, en el marco desafiante de *“sociedades de la información”*, el papel que las universidades –en particular en países emergentes– pueden jugar para viabilizar estrategias sólidas para el desarrollo y como puntales de sistemas nacionales y regionales de innovación resulta de la mayor trascendencia. Si se toma, por ejemplo, el tema de la propiedad intelectual como uno de los tópicos de creciente relevancia y de mayor controversia en el marco más actual de las negociaciones internacionales, incluidas aquellas vinculadas con la concreción de Acuerdos de Asociación Estratégicos entre la UE y ALC, el aporte de las redes interuniversitarias de ambos continentes puede operar

como promotor de acuerdos serios y perdurables, recíprocamente beneficiosos sobre todo en el mediano y largo plazo.

Precisamente sobre este punto estratégico ha señalado el economista uruguayo José Manuel Quijano, actualmente Director de la Secretaría Técnica del MERCOSUR: *“Instituciones con el cometido de formar profesionales y realizar investigación, las universidades están sometidas, cada vez más, a una fuerte presión para que se involucren de manera mas directa en el desarrollo económico y social. El papel es particularmente relevante en un contexto de escasa inversión empresarial en I + D; de pocas empresas innovadoras; y de relativamente escasa presencia de los investigadores en la industria y los nuevos servicios. El nuevo papel de las universidades publicas (...) para convertirse en instituciones volcadas al desarrollo y, por lo tanto, a la innovación debería apoyarse en: a) el fortalecimiento de las actividades de docencia e investigación; b) la atención puesta en la solución de los problemas de las industrias locales; y c) la evaluación crecientemente rigurosa de la investigación universitaria”*<sup>6</sup>

En esa perspectiva, que apunta en clave estratégica a la promoción de sistemas de innovación que permitan acortar la brecha y las asimetrías existentes en materias como información, investigación y propiedad intelectual, la cooperación interuniversitaria entre la Unión Europea y América Latina puede configurar un puente fundamental para un acuerdo birregional entre ambos continentes. Por cierto, este resulta un camino bien distinto al de los acuerdos bilaterales tipo TLC y sus posibilidades dependen de la voluntad política de los bloques y de sus Estados parte. ¿Existen chances efectivas para que se consolide una perspectiva negociadora de esa índole? ¿Resulta ineluctable que la UE incorpore en sus agendas de negociación con los países latinoamericanos, como lo hacen los EEUU en sus tratados bilaterales, la agenda de los llamados “temas Singapur” en un formato “OMC plus”? Si hay realmente espacio para que estas preguntas no suenen ingenuas o retóricas, entonces a las redes interuniversitarias les puede corresponder un papel decisivo.

## **El marco general de algunos de los programas de cooperación en curso**

En esta dirección, el análisis de las orientaciones y de las trayectorias de varios de los programas de cooperación en curso puede resultar un indicador valioso. Advirtamos, por ejemplo, que tanto en los respectivos tratados bilaterales celebrados entre la Unión Europea con México y Chile, como en la tramitación del otorgamiento a Brasil de la condición de socio privilegiado, las propuestas de cooperación en materia de *“Enseñanza Superior”* como en *“Ciencia, Tecnología e Innovación”* fueron en verdad importantes. En este sentido, por ejemplo, en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada *“Hacia una Asociación Estratégica UE – Brasil”*, de fecha 30 de abril de 2007, en el apartado 2.10 de la propuesta de agenda común, titulado *“Potenciar el entendimiento mutuo”*, se establecía en forma expresa: *“En la cooperación UE-Brasil en*

6 José Manuel Quijano, *“Innovación y estrategias para el desarrollo”*, ponencia presentada al Seminario Internacional sobre *“Propiedad Intelectual: tensiones entre la lógica del capital y las demandas sociales y desenvolvimentistas”*, realizado en San Pablo en marzo de 2007: (inédito).

*materia de enseñanza superior hay considerable interés y enormes posibilidades de ensanchar el conocimiento académico y acercar a las futuras elites intelectuales*.<sup>7</sup>

Luego de registrar la activa participación de Brasil en los programas de enseñanza superior *UE Alban* y *Erasmus Mundus*, así como en programas bilaterales y en el programa *Alfa*, el Consejo de la UE realizaba la siguiente propuesta: *“La UE propone estimular más los intercambios y el diálogo entre nuestras culturas, intensificando los intercambios universitarios en un futuro próximo, con fondos del documento estratégico sobre el país de la UE para 2007-2013: se prevé destinar 30,5 millones de euros a becas adicionales de Erasmus Mundus para estudiantes brasileños”*.<sup>8</sup> En el mismo documento, en el apartado 2.8 dedicado al *“Fomento de las relaciones comerciales y económicas”*, se incorporaba el rubro *“Ciencia, Tecnología e Innovación”*, instándose a una consolidación del diálogo sectorial y a una más comprometida participación del gigante sudamericano en el VII Programa Marco de Investigación 2007-2013, entre otras iniciativas.<sup>9</sup>

Entre los programas de cooperación académica más importantes en el marco de las relaciones UE-ALC se destacan los ya mencionados *Erasmus Mundus*, *Alban* y *Alfa*. El primero surgió a partir de una propuesta puesta en marcha por la Comisión en julio de 2002, por la que se promovía el objetivo de hacer de Europa un *“centro de excelencia del aprendizaje en todo el mundo”*, apoyando cursos de máster organizados por universidades en distintos países miembros de la Unión Europea, así como proporcionando becas financiadas tanto para ciudadanos de terceros países que participaran en estos programas europeos de tercer ciclo como a los ciudadanos de la UE que estudiaran en terceros países. Este programa se aprobó formalmente el 5 de diciembre de 2003 y entró en vigor el 20 de enero de 2004. En su primera edición se proyectó para el cuatrienio 2004-2008, aprobándose a continuación un programa *Erasmus Mundus II* para el período 2009-2013.

En la presentación de los principales objetivos del programa *Erasmus Mundus II*, se ratifican los mismos principios orientados a hacer de este el *“programa comunitario de referencia para la cooperación con terceros países en este ámbito”*, anunciándose la disposición de más de 950 millones de euros para asociaciones de colaboración y becas. Al respecto, Benita Ferrero-Waldner, Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad, expresó lo que sigue: *“Queremos que Erasmus Mundus II nos sirva para aprovechar plenamente el potencial de cooperación entre universidades europeas y de terceros países en todo el mundo. El nuevo programa va a ampliar su campo de actividades en términos de participantes, programas de enseñanza superior disponibles y becas. Mejorará la calidad de la enseñanza superior europea, fomentará los objetivos de la política exterior comunitaria, apoyará el desarrollo sostenible de terceros países en el campo de la enseñanza superior y favorecerá el diálogo y la comprensión entre pueblos y culturas”*.<sup>10</sup>

7 Cfr. Bruselas, 30.5.2007. COM (2007) 281 final.

8 Ibidem, p. 15.

9 Ibidem, pp. 13 y 14.

10 Cfr. <http://ec.europa.eu/unex/servicios/comunicacion/archivo/2007/072007/23072007/art2/view>

Luego de informarse que en los tres primeros cursos académicos de este programa habían participado con éxito 2.325 estudiantes de terceros países (más de cien) y 323 universidades de dentro y de fuera de Europa, se ratificaban los objetivos y actividades señalados con anterioridad y se anunciaba que el nuevo programa entraría en vigor en enero de 2009.<sup>11</sup> En el *"Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones"* titulado *"Informe sobre la Evaluación Intermedia del programa Erasmus Mundus 2004-2008"*, se formulaban una serie de recomendaciones y comentarios, entre los que destacaban la posibilidad de ampliación a los niveles de doctorado de la cooperación y la necesidad de promover una asociación más estructurada con los centros de enseñanza superior de terceros países.<sup>12</sup>

Por su parte, en la *"Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo para que se establezca un programa de acción para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus Mundus) (2009-2013)"* se avanzaba en una serie de señalamientos, algunos de los cuales conviene registrar: se ratificaba el objetivo de que la implementación de estos programas tenía como objetivo directo *"apoyar los objetivos de la política exterior de la UE y contribuir al desarrollo sostenible de terceros países en el ámbito de la enseñanza superior"*; se advertía sobre el hecho de que la UE seguía a la zaga de los EEUU si se tenían en cuenta determinados indicadores académicos fundamentales (por ejemplo, el número de doctorados otorgados anualmente o el número de investigadores por cada mil personas de la población activa, entre otros); se instaba a abrir nuevas posibilidades de cooperación con las instituciones de enseñanza superior de terceros países y de articular debidamente las acciones con programas y objetivos comunitarios conexos; entre otros.<sup>13</sup> En la *"Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo"* finalmente considerada, se establecía en forma expresa en los considerandos: *"la mejora de la calidad de la enseñanza superior europea, la promoción del entendimiento entre los pueblos y la contribución al desarrollo sostenible de terceros países en el ámbito de la enseñanza superior, a la vez que se evita la fuga de cerebros y se favorece a los grupos vulnerables, constituyen los principales objetivos de un programa de cooperación en materia de enseñanza superior a terceros países"*.<sup>14</sup>

En relación al *Programa Alfa de Becas de estudio Alto Nivel*, el mismo comenzó a implementarse por una decisión de la Comisión Europea y desde un comienzo estuvo destinado a ciudadanos latinoamericanos, con una duración estimada hasta el 2010. A lo largo de las cinco convocatorias anuales, para inicio de estudios entre 2003 y 2007, fueron seleccionados 3.319 candidatos oriundos de 18 países de América Latina para recibir

11 Ibidem.

12 *"Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones"* titulado *"Informe sobre la Evaluación Intermedia del programa Erasmus Mundus 2004-2008"*. Bruselas 2.7.2007. COM (2007) 375 final.

13 *"Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo para que se establezca un programa de acción para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus Mundus) (2009-2013)"*. Bruselas, 12.7.2007. COM (2007) 395 final. 2007/0145 (COD).

14 Ibidem, p. 12.

una beca *Alβan* para la realización de estudios de Maestría, Doctorados o Especialización Avanzada, en instituciones de 17 de los Estados Miembros de la Unión Europea. Con el cierre de la 5ta. Convocatoria, en diciembre de 2006, terminaron las convocatorias anuales para candidaturas al *Programa Alβan*. Desde entonces no se han abierto nuevas convocatorias para este programa de becas.

En relación a la implementación de este programa de becas se apostó también fuertemente al fortalecimiento de las redes que vincularan a las instituciones de educación superior en ambos continentes, reafirmando esa pauta política común a la acción de la UE en este campo. Los candidatos debían forzosamente ser aceptados tanto por una Universidad de origen, como de una receptora, ambas aceptadas por las partes cooperantes e insertas en una lista de elegibilidad acordada de común acuerdo. Otro rasgo distintivo de este programa de becas estuvo dado por la conformación de una *Red Alumni* de exbecarios, también abierta a beneficiarios de otros programas de cooperación entre las dos regiones, orientada a *“potenciar el mantenimiento de contactos y el establecimiento de sinergias entre todos los latinoamericanos que se hayan beneficiado de una beca de educación/formación en la Unión Europea, una vez hayan regresado a sus países de origen”*. Cabe consignar también que este *Programa Alβan* se llevó a cabo por un consorcio liderado por la Asociación Grupo Santander, una asociación de 45 universidades e instituciones de educación superior de la Unión Europea, en estrecha cooperación con la Dirección General EuropeAid – Oficina de Cooperación, Dirección América Latina de la Comisión Europea. Los restantes miembros del consorcio son la Universidade do Porto, UDUAL (Unión de Universidades de América Latina) y el GRUPO MONTEVIDEO.<sup>15</sup>

Pero no cabe duda que en la actualidad es el *Programa Alfa* el que remite más directamente a las relaciones entre la UE y ALC en este tema de las universidades y la enseñanza superior. Formalizado por primera vez en 1994, en su primera fase este programa financió un conjunto de 846 proyectos entre ese año y 1999, a través de una contribución comunitaria de 32,41 millones de euros. En la segunda fase del programa (2000-2006), el aporte de la UE alcanzó la suma de 55,5 millones de euros, lo que permitió financiar un total de 225 proyectos. El programa *Alfa III* se estableció como *Instrumento de Financiación de Cooperación al Desarrollo*, manteniendo los objetivos originarios de *“promover la Educación Superior en América Latina (AL) como medio de contribuir al desarrollo económico y social mediante la mejora de las condiciones en las que se desarrolla la formación de recursos humanos calificados”*.<sup>16</sup>

Tomando como referencia las decisiones y recomendaciones adoptadas en las declaraciones de las Cumbres de Guadalajara (2005) y de Viena (2006), en el sentido de reconocer el llamado *“proceso de ALCUE”* como elemento estratégico para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales entre los Estados, así como de las universidades y demás instituciones de educación superior de AL y de la UE,

15 Para un desarrollo ampliado de todos los datos concernientes a la implementación de este programa, se debe consultar a la página web respectiva dentro de la red de servicios universitarios de la Unión Europea.

16 Cfr. *“Alfa III. Guía para los solicitantes de subvenciones. Línea presupuestaria 19.09.01. Referencia: EURO-PEAID/126-821/C/ACT/RAL.*

este programa enfatiza de manera especial en la cooperación para el desarrollo y el fortalecimiento institucional, así como en la necesidad de un *“refuerzo de la Educación Superior en el desarrollo global, equilibrado y equitativo de la sociedad latinoamericana”*<sup>17</sup> En la misma línea, entre las prioridades de este programa figura la de *“promover la cooperación y el establecimiento de redes y relaciones duraderas entre las instituciones de Educación Superior de ambas regiones”*, implementándose a través de tres componentes diferentes: *“proyectos conjuntos”* (llevados a cabo por redes formadas por instituciones de enseñanza superior de AL y de la UE); *“proyectos estructurales”* (impulsados por las redes anteriormente referidas y otras instituciones regionales); y *“medidas de acompañamiento”* (que apuntarán a articular las acciones llevadas a cabo en el marco de los dos componentes precedentes).<sup>18</sup> Cabe consignar que en relación a los *“criterios de elegibilidad de las acciones”*, respecto de aquellas vinculadas al Componente II se establece en forma expresa: *“Los Proyectos Estructurales deberán actuar en los sectores o temas mencionados a continuación **imperativamente a nivel regional**. Apuntarán principalmente a promover la convergencia y/o armonización a nivel intrarregional y donde sea posible su conexión con los progresos hechos en la UE en la materia. Podrán implicar la reflexión sobre los desafíos de la Educación Superior para afrontar los **problemas regionales** actuales con vistas a contribuir a un desarrollo más equilibrado y equitativo de la sociedad latinoamericana”*.<sup>19</sup>

Más allá de algunos acentos algo diferentes entre los programas antes referidos y de su asimetría evidente en posibilidades y alcances, se advierte sin duda un núcleo común fuerte en la política comunitaria referida a la cooperación en enseñanza superior. El registro de esta identidad dista de contradecirse con los planteamientos señalados con anterioridad en este texto en relación a los roles renovados de las redes universitarias de la UE y de AL respecto del futuro de la negociación de los acuerdos de asociación estratégica de proyección birregional. Antes bien, parecen contemplar con fuerza esos requerimientos, más aún en el marco de las oportunidades y del carácter crucial de las negociaciones en curso.

## El tema de la enseñanza superior y de la promoción de la investigación para el desarrollo en la V Cumbre UE – ALC de Lima

A partir de estos antecedentes y del registro de algunos de los principales programas de cooperación en el campo de la enseñanza superior y de las universidades, cabe referir ahora algunos documentos actuales de carácter estratégico y programático. El primero de ellos es el *“Documento Estratégico Regional 2007-2013”* elaborado por la Comisión Europea en relación directa al MERCOSUR.<sup>20</sup> En este documento, en el apartado 3 dedicado a realizar un balance de la cooperación anterior y actual de la CE, se hace mención expresa al impacto de los programas en el campo de la enseñanza, al tiempo

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem. Las negritas y subrayados de la cita están en el original.

<sup>20</sup> Comisión Europea, *“MERCOSUR. Documento estratégico regional 2007-2013.”* 02.08.2007 (E/2007/1640)

que se alude en forma directa a que en el capítulo comercial se incluyen temas como los derechos de propiedad intelectual, señalando que en todos los casos se ha puesto en marcha una evaluación del impacto de las agendas comerciales y conexas sobre las posibilidades de desarrollo sostenible de los países mercosureños. En el punto dedicado a *“La estrategia de respuesta 2007-2013 de la Comisión Europea”*, así como en el siguiente dedicado al *“Programa Indicativo Regional”*, se toma como prioridad la promoción de los *“esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y la visibilidad mutuas”*.

En esa dirección se propone la *“creación de 10 centros de estudio UE-MERCOSUR y ayudas a la implementación del Plan operativo del sector educativo del MERCOSUR 2006-2010”*. A partir del objetivo general de *“aumentar el conocimiento y la conciencia sobre el proceso de integración regional a través de la creación de centros de excelencia y ayuda a la cooperación reforzada intra-MERCOSUR en el ámbito de la educación”* se registran distintos ejemplos de actividades entre las que se citan: creación de cátedras para el estudio de la Unión Europea y el MERCOSUR; la creación de másters sobre la UE y el MERCOSUR; la organización de seminarios, conferencias y talleres; la organización de centros de documentación europea/MERCOSUR; la *“consolidación de capacidades locales de cooperación interinstitucional regional y de gestión de la movilidad para aumentar la movilidad intrarregional entre estudiantes y profesores universitarios para el desarrollo de estudios, programas y proyectos apropiados”*.<sup>21</sup>

En una dirección similar se propone la realización de *“talleres, seminarios y otras actividades dirigidos a proporcionar experiencia y ayuda en todos los problemas relativos a la integración regional, experiencia de la UE y transferencia de esta experiencia”*. Entre los resultados previstos en este apartado figuran la *“formulación e implementación de recomendaciones para la realización del Mercado Único del MERCOSUR”*, así como la *“formulación de recomendaciones para la implementación del futuro Acuerdo de asociación UE-MERCOSUR”*.<sup>22</sup> Interesa destacar este último señalamiento pues el mismo atiende y enfatiza una de las funciones más relevantes que a nuestro juicio, como se ha venido señalando en el presente texto, corresponde a las universidades y a otras instituciones de enseñanza superior a los efectos de contribuir de la manera más eficaz al progreso de las negociaciones birregionales.

Las definiciones contenidas en el *“Documento de Programación Regional para América Latina 2007-2013”* de la Comisión Europea resultan coincidentes en esa misma perspectiva general. Se enfatiza en la necesidad de profundizar la inversión en recursos humanos y en el apoyo de la comprensión mutua, a través de los programas de educación abiertos a los países de América Latina, así como en un programa específico de becas de enseñanza superior dentro de la fase en curso del programa *Erasmus Mundus* ya mencionado, en alusión a su *Capítulo cooperación exterior*. Sobre ese particular, se señala el objetivo de lograr, mediante el apoyo a proyectos conjuntos, el reforzamiento de los vínculos entre las instituciones académicas de las dos regiones en procura del desarrollo de un *“espacio de enseñanza superior común”* como una de las vías más eficaces para profundizar los nexos culturales entre los dos continentes. Es en ese sentido que

21 Ibidem.

22 Ibidem.

se apuesta en forma clara y específica al “apoyo a proyectos llevados a cabo por organizaciones implicadas en la comprensión mutua entre la UE y América Latina”.<sup>23</sup> Dentro de este rubro se refieren actividades como “proyectos de información y de promoción de las políticas llevadas a cabo en el marco de la asociación estratégica; estudios y análisis de estas políticas con elaboración de documentos de reflexión; organización de eventos/acciones de visibilidad para la promoción de estas políticas (...); elaboración y difusión de publicaciones (...); cooperación con los medios de comunicación”.<sup>24</sup>

Finalmente, en lo que hace a la Declaración Final de la “Quinta Cumbre América Latina y Caribe – Unión Europea”, como es sabido la agenda estaba orientada en otros focos de interés también prioritario (I. erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión; II. desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático y energía). Sin embargo, ello no fue obstáculo para que en el punto vinculado al “diseño y la implementación de políticas sociales efectivas” se hiciera mención directa al imperativo de “universalizar la educación preescolar, mejorar la calidad de la educación básica y ampliar la calidad y cobertura de la educación secundaria y superior” dentro de la apuesta al logro de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015 y, en el caso de las metas adicionales asumidas por los países ALC, para el año 2020”.<sup>25</sup>

Asimismo, es de destacar también el punto 53 de la “Declaración de Lima”, por el que se propone la creación de una *Fundación Eurolatinoamericana*, con el objetivo específico de “deliberar sobre estrategias comunes y acciones orientadas al fortalecimiento de nuestra asociación birregional, así como a aumentar su visibilidad”. Por su parte, en la *Declaración Conjunta UE-México*, en la que se estableció el compromiso de profundizar las relaciones bilaterales a través de la concreción de una asociación estratégica, se enfatizó en la necesidad de impulsar en el corto plazo un diálogo sectorial sobre educación y cultura. En una dirección similar y aun más explícita se perfiló la *Declaración Conjunta UE-Chile*, en la que en su punto 9 se recordó de manera expresa que los ejes prioritarios de la cooperación eran los temas de la cohesión social, la innovación y competencia, así como la educación superior.<sup>26</sup> En la implementación de esas iniciativas, como también en relación a la promoción de políticas públicas eficaces y concertadas en relación a los temas prioritarios de la Cumbre de Lima, el papel potenciador de las universidades y de sus redes birregionales resulta innegable.

23 Cfr. Comisión Europea, “América Latina. Documento de programación regional (2007-2013).” 12.07.2007. (E/2007/1417)

24 Ibidem, p. 27 y 28.

25 “Quinta Cumbre América Latina y Caribe-Caribe – Unión Europea. Lima, 16 de mayo de 2008. Declaración de Lima. “Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos.”

26 Cfr. CELARE, “Eurolat. Revista de Relaciones Eurolatinoamericanas”. N° 75. Año 15. Vol. 2. Julio 2008.



#### IV. Notas finales

En este texto se han querido poner de manifiesto algunas interrelaciones juzgadas como relevantes: en particular, las que vinculan las potenciales evoluciones de las negociaciones para acuerdos birregionales entre la Unión Europea y América Latina con la reconceptualización e implementación de nuevas formas de cooperación internacional, en este caso entre redes universitarias de ambos continentes. Si la cooperación, como se ha querido enfatizar, no es un componente menor en los acuerdos de asociación entre ambos bloques, el fortalecimiento recíproco y la consolidación de vínculos estructurados entre universidades puede resultar un objetivo de proyección estratégica. Si la apuesta a la comprensión mutua se sostiene de manera efectiva, los institutos de enseñanza superior pueden contribuir desde sus redes a perfilar esas sinergias complejas que están faltando para empujar los acuerdos impostergables. La producción de una masa crítica genuina en torno a estos emprendimientos birregionales debe ser asumida como una prioridad de política internacional.

## Bibliografía básica utilizada

- Alcántara, M., Crespo, I., *“Los límites de la consolidación democrática en América Latina”*. Salamanca, Ediciones Universidad Salamanca, 1995.
- Álvarez, Carlos, (compilador) *“La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula”*. Buenos Aires, CEPES – CEDEC – Prometeo, 2003.
- Amsden, A., *“La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”*. Revista de la CEPAL N° 82, Santiago, 2004.
- ANPEI, *“A inovacao tecnologica no Brasil; A industria em Busca da Competitividade Global”*. Sao Paulo, 2006.
- Arocena, R., Sutz, J., *“Looking at National Systems of Innovation from the South. Industry and Innovation”*. Vol.7, N° 1, Routledge, 2000.
- Arocena, R., Sutz, J., *“Sistemas de innovación en ciencias de la vida: hacia un estudio desde los enfoques constructivos”*, Revista Iberoamericana de CTSI, N° 6, 2003
- Arocena, R.; Sutz, J., *“Subdesarrollo e innovación.”* Madrid, CUP, 2003.
- Azcueta, Michel, *“La Cooperación Descentralizada y los Actores Locales”* En Godinez Zúñiga, del Huerto Romero, (eds.) *“Tejiendo Lazos Entre Territorios. La Cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina”*. Valparaíso, URB-AL, Municipalidad de Valparaíso, Diputación de Barcelona, 2004.
- Beck, Ulrich, *“¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización”*. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1998.
- Berlinski, Julio et al., (coords.) *“15 años de MERCOSUR. Comercio, macroeconomía e Inversiones Extranjeras”*. Montevideo, Red MERCOSUR, 2006.
- Bodemer, Klaus, *“Lagunas en el debate de la globalización”* En *La red N° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido*. Montevideo, URB-AL, IMM, 2001.
- Bodemer, Klaus, Coraggio, José Luis, *“Intercambio entre los expertos”*. En *La red N° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido*. Montevideo, URB-AL, IMM, 2001.
- Boldrin, M., Levine, D., *“Against intellectual monopoly.”* Versión Internet, 2006.
- Botana, Natalio R., *“La República vacilante. Entre la furia y la razón”*. Buenos Aires, Taurus, 2002.
- Bouzas, Roberto, (coord.) *“Realidades nacionales comparadas. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay.”* Buenos Aires, Altamira – Fundación OSDE, 2002.
- Braun, Clara *“Cooperación Descentralizada y Participación Ciudadana: un Balance desde la Perspectiva del Programa URB-AL”*. En Godinez Zúñiga, del Huerto Romero, (eds.) *“Tejiendo Lazos Entre Territorios. La Cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina”*. Valparaíso, URB-AL, Municipalidad de Valparaíso, Diputación de Barcelona, 2004.
- Brewer-Carías, A. R., *“Reflexiones sobre el constitucionalismo en América”*. Caracas, Editorial Jurídica, 2001.
- Buesa, M., Molero, J., *“Tamaño empresarial e innovación tecnológica en el economía española”*. Madrid, Universidad Complutense, 1998.
- Caetano, Gerardo, *“Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR”*. Montevideo, FESUR, 2004.

- Caetano, Gerardo, (dir.) *"20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiples"*. Montevideo, Taurus, 2004
- Caetano, Gerardo et al., *"La democracia uruguaya, sus desafíos y descontentos. EN: "Informe de Coyuntura N° 5. La política en el umbral del cambio"*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2004.
- Caetano, Gerardo, Perina, Rubén, *"La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad"*. Montevideo, CLAEH, UPD, OEA, 2003.
- Calame, Pierre, Talmant, André, *"Con el Estado en el corazón"* En Calamé, Pierre et. al., *"Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia."* Montevideo, Editora Vozes, Ediciones Trilce, 2001.
- Cámaras, *"La innovación en la empresa española"*. Panel de opinión N° 4, 2005, Madrid
- Carmagnani, Marcello, (coord.) *"Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina"*. México D.F., FCE, Colegio de México, 1993.
- Cassiolato J.E., Lastras H., *"Innovacao e Competitividade na industria brasileira nos anos 90"*. Brasil, 1997.
- Cavarozzi, Marcello, Abal Medina (h), Juan, (comps.) *"El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal."* Buenos Aires, Homo Sapiens, 2002.
- CELARE, *"De Guadalajara a Viena. Hacia una cumbre nueva"*. Santiago de Chile, CELARE, 2005.
- CELARE, *"Documentación de base América Latina – Unión Europea 2005"*. Santiago de Chile, 2006.
- Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Asociaciones Latinoamericanas de Organizaciones de Promoción (ALOP), Inter-American Foundation, *"La construcción del Desarrollo Local en América Latina. Análisis de experiencias"*. Montevideo, CLAEH, ALOP, 2002.
- CEPAL, IPEA, PNUD, *"Hacia el objetivo del Milenio: Reducir la pobreza en América Latina y el Caribe"*. Santiago de Chile, 2003.
- Chudnovsky, D., Lopez A., *"Política tecnológica en Argentina"*. Argentina, Cenit, 1995.
- COMISEC, *"Aspectos de la inserción internacional del Uruguay. Análisis y Reflexiones"*. Montevideo, OPP, julio 2006.
- COMISEC, *"Negociaciones sobre propiedad intelectual: algunos impactos en sectores productivos e innovación"*. Montevideo, OPP, octubre de 2006.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *"América Latina: urbanización y evolución de la población urbana 1950-2000"*. Boletín Demográfico, N° 75, enero 2005. Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *"Panorama Social de América Latina 2004."* Santiago de Chile, CEPAL, 2005.
- Comisión Europea, *"Poner el conocimiento en práctica: una estrategia de innovación de amplia base para la UE"*, Bruselas, octubre 2006.
- Comisión sobre Derechos de Propiedad Intelectual, *"Integrando los derechos de propiedad intelectual y la política de desarrollo"*, Gran Bretaña, 2002.
- Coraggio, José Luis, *"Adiós a Margaret Thatcher y a Ronald Reagan"* En *"La red N° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido"*. Montevideo, URBAL, IMM, 2001.

- Davis, S., *"The Diffusion of Process Innovation"*. Cambridge, 1979.
- De Groot, Bruno, Caballeros, Rómulo, *"Misión de Evaluación Final de la Fase I del programa URB-AL. Informe de evaluación"*. Mimeo, 2004.
- Del Huerto Romero, María, *"Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada"* En Godínez Zúñiga, del Huerto Romero (eds.), *"Tejiendo Lazos Entre Territorios. La Cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina"*. Valparaíso, URB-AL, Municipalidad de Valparaíso, Diputación de Barcelona, 2004.
- Di Tella, Torcuato (comp.), *"Crisis de representatividad y sistema de partidos."* Buenos Aires, ISEN, 1998.
- Díaz A., *"TLC y PI: desafíos de política pública"*. Santiago, CEPAL, 2006.
- Draibe, Sonia Miriam, *"Virtudes y Límites de la Cooperación Descentralizada en pro de la Cohesión Social y del Combate a la Pobreza: Reflexiones y Recomendaciones"* En Godínez Zúñiga, del Huerto Romero (eds.), *"Tejiendo Lazos Entre Territorios. La Cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina"*. Valparaíso, URB-AL, Municipalidad de Valparaíso, Diputación de Barcelona, 2004.
- Dutrénit, Silvia (comp.), *"Diversidad partidaria y dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay"*. México, Instituto Mora, 1996.
- Elías, Antonio (comp.), *"Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay"*. Buenos Aires, CLACSO, 2006.
- Eurostat, OCDE, *"Main Science and Technology Indicators"*, 2004.
- Evans, Peter, *"El Estado como problema y como solución"* EN: *"Desarrollo Económico"*, vol.35, n° 140, enero-marzo 1996.
- Evans, Peter, *"The eclipse of the state? Reflections on Stateness in an Era of Globalization."* En *"World Politics"*, Volume 50, Number 1, October 1997.
- Fanelli, Ana, *"El sistema Nacional de innovación en Argentina"*. Argentina, CEDES, 2006.
- Filgueira, Fernando, Rodríguez, Jorge, *"América Latina: déficit y superávit social."* En *"Cuadernos del CLAEH"*, n° 77. Montevideo, CLAEH, 1997.
- Freeman Ch., *"La teoría económica de la innovación industrial"*. Madrid, Alianza, 1975.
- Freeman Ch., *"Technology policy and economic performance. Lessons from Japan"*, Londres, 1987.
- Freeman, Ch., Lundvall, B. A., *"Small countries facing technological revolution"*. Londres, Pinter, 1988.
- Galichio, Enrique, Camejo, Alejandra, *"Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo"*. Montevideo, DIBA, CLAEH, 2005.
- Garretón, Manuel Antonio, *"Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio del siglo"*. Rosario, Homo Sapiens, 2000.
- Godínez Zúñiga, Víctor Manuel *"Economía Política de la Cooperación Descentralizada: algunas Consideraciones desde América Latina"* En Godínez Zúñiga, del Huerto Romero (eds.), *"Tejiendo Lazos Entre Territorios. La Cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina"*. Valparaíso, URB-AL, Municipalidad de Valparaíso, Diputación de Barcelona, 2004.
- Hengstenberg, Meter, Kohut, Karl, Maihold, Günther (eds.), *"Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad"*. Caracas, Fundación Ebert, Nueva Sociedad, 1999.

- Hershberg, Eric, Agüero, Felipe (comps.), *"Memorias militares sobre la represión en el Cono Sur: visiones en disputa en dictadura y democracia."* Madrid, Siglo Veintiuno, 2005.
- Huntington, Samuel, *"The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century."* Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- IFE, *"Dinero y contienda política electoral."* México, FCE, 2003.
- IMADE. *"I + D en Estados Unidos"*, Madrid, 2004.
- Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), *"Programa URB-AL. Balance de la Fase I y II. Elementos para una apuesta al futuro"*. Mimeo, Montevideo, 2005.
- Kalanje, Ch., *"El papel de la propiedad intelectual en la innovación y el desarrollo de nuevos productos"*, OMPI, 2007, web.
- Katzman, Ruben, *"Seducción y abandono: el aislamiento social de los pobres urbanos"* En *Revista de la CEPAL*, N°75, Santiago de Chile, 2001.
- Kempe, R, et.al. *"Innovation and firm performance Scale"*, Netherland, 2003.
- Kliksberg, Bernardo, *"Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo"*. Documento de Trabajo, BID, 1999.
- Lall, S., *"Egipt industrial technology system, Science and Public Policy"*. Gran Bretaña, 1996.
- Lamounier, Bolívar, Meneghello, Rachel, *"Partidos y Consolidação democrática."* San Pablo, Braziliense, 1986.
- Lechner, Norbert, *"La reforma del Estado y el problema de la conducción política"* En *Perfiles Latinoamericanos*, 1995.
- Lechner, Norbert, *"Obras escogidas I."* Santiago de Chile, Lom Ediciones, 2006.
- Llop Torné, Josep María, *"Instrumentos de redistribución de la renta urbana"*. Lleida, URB-AL, Ajuntament de Lleida, 2005.
- Lopez Segrera, Filmus, (comps.) *"América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias."* Buenos Aires, UNESCO, FLACSO, Temas Grupo Editorial, 2000.
- Lugones G, Peirano F., *"Proyecto de revisión del Manuel de Bogota"*. Buenos Aires, RICYT, 2004.
- Mainwaring, Scott, Soberg Shugart, Matthew (comps.) *"Presidentialism and Democracy in Latin American."* Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Maloney, W. y Perry G., *"Hacia una política de innovación eficiente en AL"*. Revista CEPAL 87, Santiago, dic. 2005.
- Mayorga, R., *"Cerrando la Brecha."* Washington, BID, 1996.
- Mayorga, René Antonio, *"Democracia y gobernabilidad en América Latina"*. Caracas, Nueva Sociedad, 1992.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto, *"Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR."* Buenos Aires, Norma, 2004.
- Navarro, Alberto, *"U. E. – América Latina: la Cumbre de Guadalajara"* En *Política Exterior*, n° 99, 2004, pp. 141 a 152.
- Navarro, M., *"Los sistemas nacionales de innovación: una revisión de la literatura"*. DT N° 26, Madrid, IAI, Universidad Complutense, 2001.
- Nelson, R., *"Economic Development from the perspective of Evolutionary Economic Theory"* Cambridge, 2006.

- Novaro, Marcos y Palermo, Vicente, *"Historia Argentina. La dictadura militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática"*. Montevideo, PAIDOS, 2003.
- O'Donnell, Guillermo, *"Contrapuntos"*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1997.
- O'Donnell, Guillermo, *"Otra institucionalización."* En *Revista La Política, La democratización y sus límites. Después de la Tercera Ola*, segundo semestre. Madrid, Editorial Paidós, 1996.
- O'Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo, Vargas Cullerell, Jorge, (comps.) *"Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina."* Rosario, PNUD-Homo Sapiens Ediciones, 2003.
- ONUDI, *"Informe sobre el desarrollo industrial correspondiente a 2002-2003. Competir mediante la innovación y el aprendizaje"* Viena, 2004.
- Parlamento Latinoamericano, IRELA, *"Manual de los Partidos Políticos de América Latina."* Madrid, 1997.
- Pasquino, Gianfranco, *"Sistemas políticos comparados."* Prometeo, Bononiae Libris, 2004.
- Perez C., *"Nueva concepción de la tecnología y sistema nacional de innovación"*. Página web, 2006.
- Picerno, Alfredo y Gutiérrez, Pablo, *"MERCOSUR y Unión Europea"* EN: *Cuadernos del CLAEH*, n° 77. Montevideo, CLAEH, 1997.
- Pinheiro Guimaraes, Samuel, *"Cinco siglos de periferia. Una contribución al estudio de la política internacional"*. Buenos Aires, Prometeo, 2005.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *"La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas."* Buenos Aires, PNUD, TAURUS, 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *"Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual"*. Madrid, PNUD, Ediciones Mundi-Prensa, 2005.
- Putnam, Robert, *"The Prosperous Community"* EN: *The American Prospect*, vol. 4, n° 13, 1993.
- Quijano J. M., *"Empresas, innovación y empleo"*. Caracas, SELA, 1998.
- Rodrik, D., *"Política de diversificación económica"*. Revista de CEPAL N°87, Santiago 2005.
- Rosemberg, N., *"Tecnología y Economía"*. Barcelona, Ed. Gili, 1979.
- Sader, Emir y Jinkings, Ivana, *"Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe."* San Pablo, Boitempo Editores, 2006.
- Sánchez, Gonzalo y Meertens, Donny, *"Bandoleros, Gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia."* Bogotá, El Ancora Editores, 1994.
- Schumpeter, J., *"Business Cycle. A theoretical, historical and statistical analysis of the Capitalist process"*, USA, 1939.
- Schumpeter, J., *"Capitalism, Socialism and Democracy"*. USA, Harper, 1992.
- Schumpeter, J., *"The Theory of Economic Development"*. Harvard, UP, 1934.
- Solana, Javier, *"Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea"* EN: *Política Exterior*, N° 95, 2003, pp. 37 a 46.

- Sorondo, A., *"La cooperación empresa universidad con fines de innovación"*. Montevideo, Revista FCE, UC, n° 3, año 2, 2004.
- Sosnowski, Saúl y Patiño, Roxana, *"Una cultura para la democracia en América Latina"*. México, UNESCO – FCE, 1999.
- Stiglitz, J., *"Give prizes not patents"*, Columbia, Newscientist, 2006.
- Sutz, J., *"The role of universities in knowledge production"* SciDevNet,
- Sutz, J., *"La caracterización del SIN de Uruguay: enfoques constructivos"*, Brasil, UF de Rio, 1998.
- Suzigan W. y Furtado J., *"Política industrial y desarrollo"*. Revista CEPAL, n° 89, Santiago, agosto 2006.
- URB-AL, *"Balance y perspectiva de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas"*, mimeo, 2004.
- Virapatirin, Marie, *"Estado de Situación de la Cooperación Descentralizada: Análisis Comparativo de la Oferta y las Perspectivas"* EN: Godínez Zúñiga; del Huerto Romero (eds.) *"Tejiendo Lazos Entre Territorios. La Cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina"*. Valparaíso, URB-AL, Municipalidad de Valparaíso – Diputación de Barcelona, 2004.
- Vonortas, N., *"New Directions for US Science and technology policy"*. Science and Public Policy, vol 22, n° 1, 1995.
- WIPO, *"IP rights and innovation in small and medium-sized enterprises"*. Geneva, 2005.
- Ziccardi, Alicia, *"La necesidad de nuevos pactos sociales"* EN: *"La red N° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido"*. Montevideo, URB-AL, IMM, 2001.
- Asimismo se han consultados publicaciones, informes y contenidos de páginas web de múltiples instituciones como la Unión Europea, CELARE, OEA, ONU, FMI, Banco Mundial, BID, UNESCO, PNUD, CEPAL, Transparency Internacional, Freedom House, Latinobarómetro, Instituto Real Elcano y de EuroLat-Celare, entre otras.





# LAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR

**Deisy Ventura, Janina Onuki y Liza Sant'ana Lima**

## Introducción

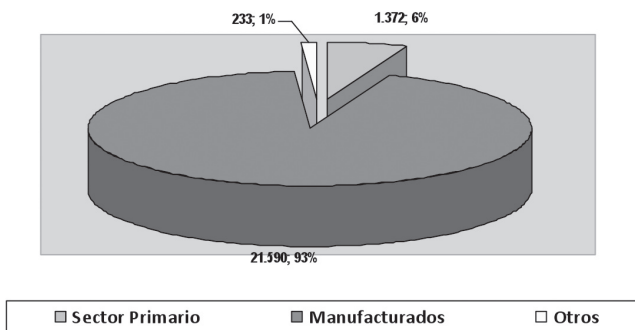
Existen tantas asimetrías entre Europa y América Latina como áreas de cooperación entre estos dos continentes. Sin embargo, las características de las sociedades contemporáneas hacen de las relaciones comerciales el objeto preferencial de múltiples análisis y comentarios. El comercio constituye el principal foco de las negociaciones para los gobiernos y se tornó un tema de enorme importancia para los medios de comunicación del mundo entero, condicionando la opinión pública sobre la política exterior.

La posición privilegiada que ocupan algunos países, dentro de sus respectivos bloques, se proyecta de modo significativo en el comercio entre los dos bloques. Así, una asimetría intra-bloque da origen a la asimetría inter-bloques. El comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea es muy concentrado y visiblemente desequilibrado. Alemania, Francia, Italia, y el Reino Unido concentran dos tercios del comercio interregional, mientras que la Argentina, Brasil y México, concentran del otro lado, una proporción similar<sup>1</sup>.

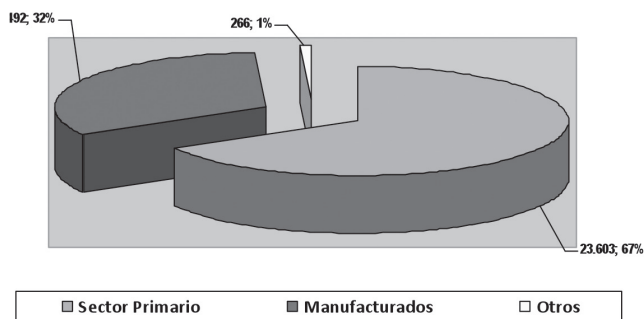
El objeto de ese comercio también es muy diferente: tres cuartos de las exportaciones latinoamericanas para la Unión Europea están constituidos por productos agrícolas, materias primas y sus derivados, con apenas un cuarto de productos manufacturados, como demuestran los gráficos siguientes.

1 Teniendo en cuenta el comercio individual de los Estados de la Unión Europea (UE) con los países del MERCOSUR en el año 2006, Alemania ha sido el exportador más importante, llegando al monto de 6,9 mil millones de euros, lo que corresponde a 29,8% del total de las exportaciones europeas, seguido por Francia, Italia y Reino Unido, con respectivamente 14,9%, 13,4% y 7,5%. En cuanto a las importaciones, en el mismo período, Alemania, Holanda e Italia lideran el ranking con respectivamente 18%, 15,7% y 13,1% del comercio con el MERCOSUR (según los datos disponibles en Eurostat - Statistics in Focus, n° 32/2008, Luxemburgo: OPOCE, 2008).

### Exportaciones de la Unión Europea hacia el MERCOSUR por grupo de productos (En millones de euros, 2006)<sup>2</sup>



### Importaciones de la Unión Europea hacia el MERCOSUR por grupo de productos (En millones de euros, 2006)<sup>3</sup>



2 Gráfico elaborado con base en datos de Eurostat - Statistics in Focus, nº 32/2008, Luxemburgo: OPOCE, 2008.

3 Gráfico elaborado con base en datos de Eurostat - Statistics in Focus, nº 32/2008, Luxemburgo: OPOCE, 2008.

Conviene agregar que América Latina representa menos del 5% del comercio extra-bloque de la Unión Europea, en cambio la Unión Europea representa más del 20% del comercio exterior de los países sudamericanos.

Aunque revestidos de una importancia innegable, los flujos de comercio constituyen apenas una pieza del complejo rompecabezas de las relaciones euro-americanas. Los países de la Unión Europea supieron sacar provecho del proceso de liberalización de las economías de los países latinoamericanos, en particular del proceso de privatizaciones de los años 90. Grandes empresarios europeos, que ya habían hecho inversiones significativas en la región, aumentaron su presencia en el subcontinente americano; el flujo de inversiones directas fue multiplicado por siete, entre 1992 y 1996. El tema de las inversiones conserva una gran importancia en las relaciones interregionales de la década en curso.

Alemania, España y Francia están entre los principales Estados-miembros inversores en América Latina. Además, la ayuda concedida por Europa a América Latina comprende un programa de internacionalización de pequeñas y medianas empresas de los dos continentes.

Esta presencia europea en la estructura de las economías latinoamericanas debería en principio aumentar el interés europeo en relación a las dificultades políticas y económicas internas de estos países. Por ende, la ayuda comunitaria dirigida especialmente a América Latina es muy diversificada. Ella comprende, entre otros, programas de cooperación interuniversitaria, en el sector de energía y de cooperación entre ciudades, regiones y otras autoridades locales.

Por otra parte, América Latina se beneficia de los programas generales de ayuda al desarrollo. La Unión Europea y sus países miembros son, por lejos, los socios más importantes de América Latina en esta área, contribuyendo con la mitad de los flujos de ayuda oficial al desarrollo recibidos por los países latinoamericanos.

Nótese que la cooperación es raramente neutra y desinteresada, teniendo cada uno de los socios su interés: el más fuerte ve esta relación como un medio de penetración, el más débil, como un medio de desarrollo. Así, la cooperación exige, por naturaleza, la desigualdad y la dependencia, y sólo existe en razón de las desigualdades entre los Estados.

Es innegable que Europa y América Latina son socios desiguales, no en razón de su desnivel evidente en los planos político, económico y social, sino también porque sus relaciones se caracterizan siempre por la asimetría: la posición europea es la del donante y la del inversor; la posición latinoamericana es la del beneficiario de ayudas e inversiones. Un sobrevuelo sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina antes de la creación del MERCOSUR muestra las dificultades de construcción del eje América Latina-Europa. La creación del MERCOSUR, y por lo tanto el nacimiento de un nuevo interlocutor, representa una evolución bastante positiva de estas relaciones.

La firma del Acuerdo Marco Interregional (AMI), entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en diciembre de 1995<sup>4</sup>, fue resultado del avance en la agenda comercial entre los países de los dos bloques, pues la adición o yuxtaposición de los enfoques bilaterales

4 Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319%2802%29:ES:HTML>

ya no alcanzaba para a la complejidad del escenario de las rondas de negociaciones multilaterales y de los intereses sectoriales involucrados en estas negociaciones.

El AMI pasó entonces a contemplar la participación de los bloques como actores internacionales y estimuló la participación de un conjunto de actores no estatales antes no directamente involucrados con temas del comercio exterior (sobre todo en la parte de los países mercosureños). La firma del Acuerdo incrementó, sin lugar a dudas, el estatus político de las negociaciones. Igualmente, ha instalado un ámbito de cooperación que fue decisivo en la consolidación del MERCOSUR, y permanece como un aporte fundamental para su desarrollo, como revela el cuadro siguiente.

### Cooperación entre Unión Europea y MERCOSUR<sup>5</sup> (En el marco de las negociaciones birregionales)

2002-2006 (48 millones de euros)	2007-2013 (50 millones de euros)
<b>Apoyo a la integración del mercado interno y la aceleración de los flujos comerciales inter-regionales (21 millones de euros)</b>	Sector prioritario: apoyo a la institucionalización del MERCOSUR
<b>Apoyo a la institucionalización del MERCOSUR (12,5 millones de euros)</b>	Sector prioritario: apoyo a la consolidación y aplicación del futuro Acuerdo UE-MERCOSUR.
<b>Apoyo a la sociedad civil en el MERCOSUR (14,5 millones de euros)</b>	Sector prioritario: consolidación de la participación de la sociedad civil, conocimiento del proceso de integración regional, comprensión y visibilidad mutuas.

Sin embargo, las rondas de negociación revelaron amplios disensos, en la medida que se fueran profundizando y ampliando los temas de la agenda birregional.

Además de la necesidad de profundizar las negociaciones, el AMI fue influenciado por otras variables externas, por ejemplo, en 1994, con el inicio de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>6</sup>. En este nuevo contexto, el acuerdo con la UE podría ser comprendido como un contrapeso a los Estados Unidos, buscando un equilibrio más amplio, tanto en términos comerciales como en términos políticos.

5 Fuente: Comisión Europea, Documento Estratégico Regional, 02.08.2007 (E/2007/1640), disponible en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/mercosur/rsp/07\\_13\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/rsp/07_13_en.pdf)

6 Vea el último borrador de este acuerdo inconcluso en [http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/Index\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/Index_s.asp)

Por ende, el establecimiento de un canal de diálogo con la UE ha puesto en relieve la necesidad de ampliación del *win-set* doméstico (base de apoyo de los actores nacionales) cuya necesidad ya se había hecho sentir por los gobiernos sudamericanos en la discusión del ALCA.

Las bases para una relación político-económica más cercana y estable entre los dos bloques no fueron tan fáciles como se podría esperar por los profundos lazos históricos y culturales entre las regiones. En el marco del AMI, el comercio sigue siendo la espina dorsal del proceso de acercamiento entre los dos bloques regionales, que debe culminar en la constitución de una zona de libre comercio interregional. Las negociaciones relativas a este acuerdo han comenzado en 1999. Si hasta el presente no se han concluido, esto se debe justamente al llamado “nodo agrícola”, verdadero emblema de los desafíos de estas relaciones entre el Viejo Mundo y el joven MERCOSUR.

El *dossier* agrícola constituye, sin lugar a dudas, el eje más complejo de las relaciones comerciales entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Los intereses de los dos bloques son muy divergentes en esta materia. El MERCOSUR busca un mejor y más amplio acceso al mercado agrícola europeo y la eliminación de los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio, mientras que la Unión Europea no mide esfuerzos para proteger su mercado, por el intermedio de barreras arancelarias y no arancelarias. En cuanto a los subsidios, bajo la perspectiva del Viejo Mundo se trata de permitir la sobrevida del “modelo agrícola europeo”, según el cual la agricultura está relacionada con preocupaciones sociales, sanitarias, ambientales e incluso del bienestar de los animales.

Por ende, mientras que para el MERCOSUR la liberalización del mercado agrícola europeo debe permitir al bloque obtener ganancias considerables gracias a sus innegables ventajas comparativas en la exportación de productos agrícolas, para la Unión Europea los factores no económicos inherentes a la actividad agrícola justifican que ella permanezca al margen de las leyes del mercado.

La consecuencia de esta divergencia de fondo es que la agricultura constituye la “moneda corriente” de las negociaciones para el establecimiento de una área de libre comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR. En contrapartida a una mayor apertura de su mercado agrícola a los productos provenientes del MERCOSUR, la Unión Europea exige del bloque sudamericano una mayor apertura de los sectores en los cuales es muy competitiva, sobre todo el industrial y el de servicios, que los Estados Partes del MERCOSUR consideran todavía necesario proteger de la competencia internacional.

En 2004, justamente en razón de la frustración que la propuesta agrícola europea ha suscitado en el MERCOSUR y del descontento que la oferta mercosureña ha ocasionado en la Unión Europea, se suspendieron las negociaciones, y desde entonces se encuentran prácticamente letárgicas. Este cuadro se ha agravado por el hecho de que dichas negociaciones, que transcurrían en una dimensión paralela a las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) fueron condicionadas a su conclusión. Luego, teniendo en cuenta la incertidumbre que existe sobre la conclusión de la Ronda de Doha, la evolución de las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR deviene todavía más imprevisible.

Iniciadas en 2001, las negociaciones de la Ronda de Doha ya fueron víctimas de retumbantes fracasos –el último de ellos data de julio de 2008, debido a los desacuerdos

entre los principales Estados negociadores, justamente respecto a la liberalización del comercio agrícola.

Tanto en la Organización Mundial del Comercio como en el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR los intereses de los dos bloques regionales son prácticamente los mismos. Sin embargo, cabe aclarar que las cuestiones relativas a las reducciones de los subsidios agrícolas no pueden discutirse en el plano interregional, sino exclusivamente en el ámbito multilateral.

Además, el plano interregional debe estar conforme a las reglas establecidas por la Organización Mundial del Comercio y ser complementario al acuerdo obtenido en esta instancia. Por lo que una eventual apertura del mercado europeo a los productos agrícolas obtenida en el ámbito multilateral podría ser ampliada al ámbito interregional, de la misma manera que la Unión Europea espera obtener, por intermedio del entendimiento entre las dos regiones, mayores ventajas que aquellas alcanzadas en lo multilateral: tanto un mejor acceso a los mercados industrial y de servicios, como la apertura de sectores excluidos de la Organización Mundial del Comercio, tales como inversiones y mercados públicos. En esto reside la importancia de analizar el estado en que se encuentran las negociaciones multilaterales para evaluar los obstáculos con que se enfrentarán las negociaciones interregionales en un futuro próximo.

No está de más apuntar que, más allá del fracaso de la Ronda de Doha en julio de 2008, la conclusión de estas negociaciones jamás ha estado tan cercana. Las propuestas que se encuentran actualmente sobre la mesa de negociación contienen elementos importantes en lo que concierne a los posibles términos de un futuro acuerdo. Todo se encamina para el triunfo de las pretensiones europeas en el *dossier* agrícola, lo que generaría importantes consecuencias para la negociación interregional.

## 2 El estado de las negociaciones agrícolas en la OMC y la confortable posición de la Unión Europea

De un modo general, desde el lanzamiento de la Ronda de Doha, en 2001, son tres las principales posiciones de los actores. La Unión Europea, bajo la presión principalmente de Francia, presentaba propuestas de apertura de su mercado agrícola consideradas "tímidas" para el voraz apetito exportador de Brasil y de Argentina, siempre exigiendo que un cierto número de productos considerados "sensibles" fuesen excluidos de las reducciones arancelarias.

Los Estados Unidos, a su vez, resistían a la reducción de sus subsidios agrícolas, limitando sus propuestas a garantizar la manutención de los niveles de subsidios concedidos en los últimos años, descartando las posibilidades de reducción real de las ayudas estatales a la agricultura.

En cuanto a los países en desarrollo, más allá de la resistencia a la apertura del mercado de bienes industriales, en lo que toca al *dossier* agrícola hay divergencias entre los intereses de los Estados que integran el Grupo de los Veinte (G-20)<sup>7</sup>. En la Conferencia

7 Alemania, Canadá, India, Reino Unido, Arabia Saudita, China, Indonesia, Rusia, Argentina, Corea, Italia, Sudáfrica, Australia, Estados Unidos, Japón, Turquía, Brasil, Francia y México.

Ministerial de Cancún, de 2003<sup>8</sup>, bajo el liderazgo de Brasil, se ha podido establecer un acuerdo entre los miembros del grupo<sup>9</sup>. El G-20 reúne no sólo las principales potencias agrícolas exportadoras, sino también los principales países emergentes, tales como China e India. Sin lugar a dudas, la presencia de estos dos países se revistió de una importancia política capital para la consolidación del G-20 y, por ende, del rol decisivo que terminó por jugar en las negociaciones que se sucedieron.

No obstante, desde que se formó el grupo ya se ponía en cuestión el futuro de una coalición de Estados con intereses tan heterogéneos. En verdad, la posición liberal de Brasil en materia de acceso a mercados es flagrantemente disonante de las posiciones de India y China. Los dos gigantes emergentes asiáticos son también miembros del Grupo de los Treinta y Tres (G-33).<sup>10</sup> Se trata de un grupo de países en desarrollo que defiende la creación de mecanismos de protección a las importaciones que se justifican por temas vinculados a la seguridad alimentaria y al desarrollo rural y que en virtud del párrafo 13 de la Declaración de Doha deben ser tenidos en cuenta en las negociaciones.

Por fuerza de la misma norma, el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio,<sup>11</sup> reunido en julio de 2004, previó la introducción de dos instrumentos de protección arancelaria a disposición de los países en desarrollo en el Acuerdo sobre la Agricultura<sup>12</sup>: la designación de "productos especiales" y el mecanismo de salvaguarda especial. Los "productos especiales", cuya selección quedaría a cargo de los países en desarrollo según criterios de seguridad alimentaria, necesidad de sobrevivencia y desarrollo rural, serían excluidos de las reducciones arancelarias negociadas para otros productos en la Ronda de Doha. Ya el mecanismo de salvaguarda especial permitiría a los países en desarrollo elevar sus aranceles en caso de brote de importaciones o de rebaja de los precios internacionales.

8 Comunicación Ministerial final disponible en [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mino3\\_s/mino3\\_14sept\\_s.htm#statement](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mino3_s/mino3_14sept_s.htm#statement)

9 Vea la Comunicación final de la reunión del G20 en Morelia (México), de 26-27/10/03, en [http://www.g20.org/G20/webapp/publicEN/publication/communiques/doc/2003\\_mexico.pdf](http://www.g20.org/G20/webapp/publicEN/publication/communiques/doc/2003_mexico.pdf)

10 Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Corea, Costa de Marfil, Egipto, España, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, Malasia, Marruecos, México, Países Bajos, Polonia, la RAE de Hong Kong, el Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia y Turquía.

11 El Consejo General se reúne en Ginebra en torno al Director General, los Embajadores de los Estados miembros y la OMC (los negociadores ministeriales pueden igualmente participar conforme a su voluntad). El Consejo ejerce las funciones de la Conferencia Ministerial en el interregno entre sus reuniones, bajo la forma de Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). Puede reunirse en formación de órgano de solución de controversias o de órgano de examen de políticas comerciales. Dirige los trabajos del Consejo del Comercio y de Mercaderías, del Consejo de los ADPIC y del Consejo de Comercio y Servicios, encargados de la supervisión de la aplicación y del funcionamiento de los acuerdos sectoriales (Acuerdo constitutivo de la OMC, artículo 4º).

12 Disponible en [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/14-ag.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag.pdf). Vea igualmente el resumen de la última reunión del Comité de Agricultura de la OMC, de 18 de septiembre de 2008, en particular las preguntas formuladas por Argentina y Brasil a la Unión Europea, en [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/14-ag.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag.pdf)

Durante las reuniones preparatorias a las negociaciones de la Conferencia Ministerial de Hong-Kong, prevista para diciembre de 2005, estos instrumentos de protección arancelaria fueron considerados como una “bomba interna” por el cuerpo diplomático brasileño. Tradicional defensor de la liberalización del comercio mundial agrícola, Brasil podría, por vez primera, reclamar la protección de ciertos productos de la agricultura familiar. Según el Ministerio del Desarrollo Agrario, dicha protección sería necesaria porque la apertura comercial resultante de la Ronda de Doha podría aumentar significativamente las importaciones, y provocar la caída de los precios de algunos productos, tales como la leche y sus derivados, los porotos, el arroz y el maíz, considerados esenciales para la renta de 4,1 millones de agricultores familiares.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura temía los daños que una tal posición podría causar a la imagen del Brasil y del G-20. Basado en los argumentos del *agrobusiness*, sustentaba que la agricultura familiar no se encontraba amenazada por las negociaciones comerciales internacionales. Hay que considerar que la participación de la agropecuaria en el PIB brasileño es de 5,5% (2007); su participación en las exportaciones es de 36,4% y en las importaciones de 7,2%.<sup>13</sup> Los principales argumentos del agronegocio brasileño fueron los siguientes:

En primer lugar, un Mecanismo de Salvaguarda Especial sería inútil para Brasil, porque la parte del MERCOSUR en cinco de los seis productos agrícolas más importados por el país es bastante elevada. Luego, tal mecanismo no podría ser aplicado en el ámbito del bloque, por ser contrario al Tratado de Asunción.

En segundo lugar, las importaciones agrícolas de Brasil figuran entre las más bajas del mundo, por lo que el país difícilmente sería perjudicado por brotes de importaciones. Por ende, el Mecanismo de Salvaguarda Especial podría producir efectos nefastos para los productores brasileños, en la medida que limitaría el acceso de Brasil a los mercados en expansión de los países en desarrollo, que representan la mitad del total de las exportaciones brasileñas. Las tablas siguientes pueden dar una idea del peso de la estructura del agronegocio brasileño.

13 Según Estatísticas do meio rural 2008/ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Brasília: MDA/DIEESE, 2008, p. 234-6.



**Balanza comercial de los productos del agronegocio brasileño<sup>14</sup>**

Productos	Exportación	Importación	Saldo
Complejo de la soja	11.381	94	11.288
Carnes	11.295	183	11.112
Forestales	8.820	1.942	6.878
Complejo sucro-alcoholero	6.578	2	6.576
Café	3.892	3	3.889
Cueros	3.555	240	3.315
Jugos de fruta	2.374	11	2.363
Fumo-Tabaco y derivados	2.262	42	2.220
Cereales, harinas y preparaciones	2.220	2.334	-114
Fibras y productos textiles	1.558	589	969
Frutas (incluso castaña y nueces)	968	370	598
Cacao y derivados	365	212	152
Alimenticios diversos	346	167	179
Pescados	311	562	-251
Lácteos	300	153	147
Animales vivos	285	11	274
Bebidas	252	309	-56
Té, mate y especias	201	36	166
Oleaginosos (excluida la soja)	107	421	-314
Raciones para animales	104	149	-45
Hortalizas, leguminosas, raíces y tubérculos	102	457	-354
Plantas vivas y productos de floricultura	35	11	24
Apícolas	26	0	26
Otros productos	1.085	422	662
Total del agronegocio	58.420	8.719	49.701

14 Fuente: Estatísticas do meio rural 2008/ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Brasília: MDA/DIEESE, 2008, p. 132.

### Principales productos importados del agronegocio brasileño (2006-2007)<sup>15</sup>

Productos	Valor (en US\$ FOB millones)			Peso (en millones de kg.)		
	2006	2007	Variación 2007-08 en %	2006	2007	Variación 2007-08 en %
Trigo	989	1.392	40,8	6.531	6.638	1,6
Papel	910	1.084	19,1	972	1.116	14,8
Borracha-Caucho natural	385	484	25,5	187	230	23,2
Maltae	218	280	28,4	751	758	0,9
Arroz	174	236	35,1	653	720	10,3
Celulosae	215	234	9,1	356	327	(8,3)
Textiles o algodón	163	232	42,4	23	29	24,7
Bacalao	186	227	22,1	32	35	10,9
Harina de trigo	35	182	419,1	148	640	332,8
Aceite de oliva	142	176	23,8	28	38	34,6
Vino	140	175	25,2	51	61	19,4
TOTAL	3.557	4.701	32,2	9.732	10.592	8,8

Pese a la oposición del agronegocio brasileño, el G-20 se alió a la posición del G-33 en la VI Conferencia Ministerial de la OMC en Hong-Kong (13-18 de diciembre de 2005), a favor de la creación de instrumentos de protección de las importaciones agrícolas, vultos oficiales por la Declaración de la Conferencia Ministerial de Hong-Kong<sup>16</sup>. Sin embargo, la Declaración misma ha hecho emerger los disensos en cuanto a estos instrumentos, marcando las dificultades que surgirían cuando, en las negociaciones siguientes, sus parámetros debieran ser definidos con mayor precisión.

Tales dificultades indicaban claramente la fuerte presión que debería sufrir el gobierno brasileño para que la reglamentación de estos instrumentos dificultase su utilización, o minimizase los efectos de su eventual adopción. Por otra parte, India y China no medirían esfuerzos para que tales mecanismos protegieran a sus agricultores de la forma más eficaz posible. La Conferencia Interministerial de Ginebra, de julio de 2008, ha sido el palco de la discordia sobre esta cuestión<sup>17</sup>.

Para sorpresa general, en aquella Conferencia el texto presentado por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, permitió un acuerdo sobre la reducción de los subsidios norteamericanos, de los aranceles agrícolas europeos y de los aranceles industriales

15 Elaborado con base en Estadísticas do meio rural 2008/ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Brasília: MDA/DIEESE, 2008, p. 232.

16 Disponible en: [http://trade.wtosh.com/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/minos\\_s/final\\_text\\_s.htm](http://trade.wtosh.com/spanish/thewto_s/minist_s/minos_s/final_text_s.htm)

de los países en desarrollo. Estados Unidos ha aceptado la limitación de sus subsidios en US\$ 14,5 mil millones. La Unión Europea, a su vez, admitió que su corte arancelario medio para los productos agrícolas fuera reducido a 54%. En contrapartida, Brasil consintió con una reducción arancelaria media de 54% para los bienes industriales, a ser operada por los países en vía de desarrollo. El texto de Lamy se veía entonces apoyado por Estados Unidos, Unión Europea (aunque Francia mantuviera su amenaza de veto), Japón, Australia y Brasil. El consenso entre cinco de los miembros del G-7 llevaba a creer que un acuerdo podría ser extendido a todo el grupo, como regla de toma de decisiones de la Organización Mundial del Comercio. Se llegó a declarar que la posibilidad de un acuerdo nunca había sido tan real.

De hecho, en dieciocho de los veinte temas relativos al acceso a los mercados de bienes agrícolas e industriales hubo convergencia de posiciones, lo que según Lamy representa 85% del trabajo a realizar.

Inesperadamente, este acuerdo sobre las cuestiones que hasta entonces frenaban la conclusión de la Ronda de Doha no ha podido salvarla de un retumbante fracaso. China e India, los otros dos miembros del G-7, han demostrado cabalmente su gigantismo comercial y su firme determinación de pesar sobre los rumbos de la economía mundial, haciendo que ciertos parámetros del Mecanismo de Salvaguarda Especial, que ni siquiera fue considerado como uno de los temas más polémicos, se convirtiera en el principal punto de discordia de las negociaciones.

Del mismo modo que India, China y Estados Unidos no lograron superar las divergencias en cuanto al límite mínimo de importaciones que sería necesario para permitir el recurso a la protección del Mecanismo de Salvaguarda Especial. Al final de la tarde del 29 de julio de 2008, en medio a un verdadero circo armado por los medios de comunicación de todo el mundo, el Director General de la OMC declaró oficialmente que la reunión mini-ministerial había fracasado<sup>18</sup>.

Así, por primera vez en la historia de la Ronda de Doha, la Unión Europea no se encontraba entre los responsables por el revés de las negociaciones. Al contrario, la Unión Europea lo puede lamentar porque sus posiciones en la Organización Mundial del Comercio nunca se han acomodado de modo tan confortable, en su estrategia de preservar su "modelo agrícola" y mantener la agricultura al margen de las reglas del mercado. Para el Comisario europeo de la época, Peter Mandelson, este fracaso generó una "inseguridad política en la economía global"<sup>19</sup>.

En primer lugar, gracias a la reforma por la cual pasó la Política Agrícola Común (PAC) europea, en 2003, se considera que los subsidios internos de la UE producen efectos

17 Veá un informe sobre la evolución diaria de la reunión y sus resultados (el llamado "paquete de Julio") en [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/archive\\_s/mto8\\_arc\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/archive_s/mto8_arc_s.htm)

18 Declaración disponible en [http://www.wto.org/english/news\\_e/newso8\\_e/meeto8\\_chair\\_29julyo8\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/newso8_e/meeto8_chair_29julyo8_e.htm)

19 Ver [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc\\_140021.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140021.pdf). La actual Comisaria Europea del comercio es Catherine Ashton, que se presentó delante el Parlamento Europeo el 20 de octubre último (ponencia disponible en) [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc\\_140021.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140021.pdf).

mínimos de distorsión del comercio, lo que permite escapar a las críticas de los Estados Unidos y de los principales países en desarrollo exportadores de productos agrícolas. En realidad, Europa logra mantener la PAC en constante proceso de reforma, cambiando elementos secundarios para que su estructura permanezca como está<sup>20</sup>.

En segundo lugar, en la VI Conferencia Ministerial de la OMC, de 2005, el bloque europeo, bajo fuerte presión, ha aceptado, de manera condicional y a pesar de la amenaza de veto de Francia, la fecha de 2013 como plazo final para la eliminación de los subsidios a las exportaciones<sup>21</sup>. Aunque la eliminación de tales subsidios en la referida fecha ya hubiese sido establecida en el presupuesto comunitario, un tal gesto del negociador europeo fue recibido como prueba de flexibilidad por los demás Estados miembros de la OMC.

La dificultad más grande de la Unión residía en las concesiones relativas al grado de apertura de su mercado agrícola. Como ya se ha mencionado, en la reunión mini-ministerial de Ginebra del pasado mes de julio, Peter Mandelson había señalado la posibilidad de ponerse de acuerdo con un corte arancelario medio para los productos agrícolas de 54%, bajo la condición de que la reducción arancelaria media referente a los bienes industriales a ser operada por los países en desarrollo fuera también de 54%.

Tales “concesiones” de la UE fueron bien recibidas por los principales exportadores agrícolas, pero están lejos de ser plenamente satisfactorias para los países del MERCOSUR. En verdad, no hubo todavía un acuerdo preciso sobre la cantidad de productos que serán considerados “sensibles” y quedarán así exentos de la reducción arancelaria media propuesta. En el pasado, la UE propuso que esta categoría abarcara por lo menos 8% de sus líneas arancelarias, mientras los países del G-20, por ejemplo, insistían para que tal cobertura comprendiera solamente 1% de ellas.

El texto presentado por Pascal Lamy en la mini-ministerial de Ginebra sugería que los productos “sensibles” de los países desarrollados se encontrasen limitados a 4% o a 6% de las líneas arancelarias. Cualquiera de las dos cifras sería extremadamente satisfactoria para la UE en un futuro acuerdo, en la medida en que le permitiría continuar protegiendo productos como la carne bovina, el pollo y el azúcar, sectores en los cuales los países del MERCOSUR poseen un importante potencial exportador.

A propósito, en consecuencia del debilitamiento del G-20, luego de las divergencias Brasil, Argentina, China e India en la mini-ministerial de Ginebra –con respecto a los límites

20 Ver, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión Europea “Prepara el ‘balance de la salud’ de la PAC reformada”, COM (2007) 722 final, Bruselas, 20/11/2007.

21 La Presidencia francesa de la Unión Europea logró, en el 20 de noviembre último, la aprobación de un “Balance de la Salud de la PAC” por los 27 Ministros de Agricultura europeos (resumen disponible en [http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/fichiers-telecharger/downloadFile/FichierAttache\\_1\\_fo/PAC\\_bilan\\_081124.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/fichiers-telecharger/downloadFile/FichierAttache_1_fo/PAC_bilan_081124.pdf)). Siete días después, en una reunión del Consejo Europeo de Agricultura, 24 han llegado a un acuerdo (con la oposición de Letonia, Reino Unido y Suecia) sobre el futuro de la PAC. El texto de este acuerdo no se encuentra todavía disponible, pero los comunicados de prensa indican la sobrevivencia de la PAC más allá del 2013 y la determinación de obtener un acuerdo “equilibrado, que tome en consideración los intereses ofensivos de la UE”, conforme nota difundida en el sitio oficial de la Presidencia de la Unión (<http://www.ue2008.fr>).

del Mecanismo de Salvaguarda Especial y de la protección de los sectores industriales sensibles de los países emergentes– la posición europea en cuanto a la protección de sus productos agrícolas sensibles deberá encontrar menor resistencia.

Queda por evaluar si los miembros de la OMC harán el debido esfuerzo político para concluir las negociaciones, como han prometido en la reunión del G-20 “financiero”<sup>22</sup>, en noviembre último, en lugar de retomar posiciones proteccionistas, en pleno período de crisis financiera y económica mundial.

En cualquier caso, en la hipótesis de un acuerdo final en la OMC que sea cercano a las propuestas que se encontraban sobre la mesa en Ginebra, la Unión Europea saldría doblemente vencedora, porque expandiría sus exportaciones industriales hacia los países en vías de desarrollo y, lo que es todavía más importante, mantendría sus subsidios agrícolas en los términos de la reforma de la PAC de 2003, protegiendo los sectores más sensibles de su agricultura de la competencia mundial.

Esto significa que el “nodo agrícola” seguiría marcando las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR en su objetivo de constituir una zona de libre comercio. Como si esta cuestión ya no fuera suficientemente compleja, factores geopolíticos deben igualmente jugar un rol importante en estas negociaciones.

## 2 Los desafíos de las negociaciones UE-MERCOSUR

En caso de que la protección de los “productos sensibles” de la Unión Europea englobe efectivamente entre 4% y 6% de las líneas arancelarias, poco habrá cambiado en las actuales relaciones comerciales entre la UE y el MERCOSUR.

22 El G20 financiero no debe ser confundido con el G-20 que se formó en la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, en 2003, del cual hablamos anteriormente. El G-20 financiero congrega ministros de Economía y presidentes de bancos centrales de las grandes economías desarrolladas y emergentes, y se reúne todos los años desde 1999. En este año de 2008, mediante la coyuntura internacional, el foco de la reunión del G-20 financiero fue la crisis financiera iniciada en los EUA que se transmitió al mundo.

El comercio de la Europa de los 27 con el MERCOSUR<sup>23</sup>

	Exportaciones						
	2000	2004	2005	2006	Incremento 2000-2006	Parte de la UE	
						%	% cum.
<b>MERCOSUR</b>	<b>23 768</b>	<b>18 152</b>	<b>20 436</b>	<b>23 194</b>	<b>-0.4%</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Brasil	16 510	13 961	15 832	17 410	0.9%	75.1	75.1
Argentina	6 123	3 627	3 988	4 805	-4.0%	20.7	95.8
Uruguay	862	410	449	805	-1.1%	3.5	99.2
Paraguay	272	154	166	175	-7.1%	0.8	100.0

	Importaciones						
	2000	2004	2005	2006	Incremento 2000-2006	Parte de la UE	
						%	% cum.
<b>MERCOSUR</b>	<b>24 798</b>	<b>28 813</b>	<b>31 322</b>	<b>35 361</b>	<b>6.1%</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Brasil	18 613	21 672	24 042	27 085	6.5%	76.6	76.6
Argentina	5 576	6 190	6 403	7.275	4.5%	20.6	97.2
Uruguay	439	635	607	700	8.1%	2.0	99.1
Paraguay	171	316	270	301	9.9%	0.9	100.0

El bloque sudamericano deberá continuar su ardua pelea por la apertura del mercado europeo y enfrentar la fuerte oposición de los *lobbies* agrícolas del Viejo Mundo a la conclusión del acuerdo UE-MERCOSUR. Deberá igualmente hacer concesiones extras no solamente en materia de bienes industriales y de servicios, pero igualmente en áreas poco reglamentadas en ámbito multilateral o excluidas de las negociaciones de la OMC. Vale recordar que los acuerdos regionales y bilaterales son compatibles con las reglas de la OMC solamente si promueven un aumento de los flujos comerciales entre los Estados Partes. Por ende, siguen una lógica "OMC plus".

El histórico de las negociaciones UE-MERCOSUR revela la dificultad de los dos bloques en hacer concesiones en sus sectores más sensibles. En las negociaciones de 2004,

23 En millones de euros. Gráfico elaborado con base en los datos de Eurostat - Statistics in Focus, nº 32/2008, Luxemburgo: OPOCE, 2008.

por ejemplo, la Unión ofreció a los productos más competitivos del bloque del Cono Sur un acceso bastante restricto a su mercado agrícola. En algunos casos, habría apenas una reducción (y no la eliminación) de aranceles. En otros casos, los aranceles actualmente existentes serían mantenidos o un poco aumentados. Este acceso sería facultado a lo largo de diez años, en los términos de un acuerdo obtenido en la Ronda de Doha.

Por otro lado, la Unión Europea vinculó su oferta a la aceptación de condiciones generales consideradas esenciales para el progreso de las negociaciones, como la garantía de libre circulación de las mercaderías originarias de la UE en el MERCOSUR, y de condiciones específicas, principalmente un acuerdo sobre vinos y bebidas espirituosas, además de la protección, por el MERCOSUR, de las denominaciones de origen de ciertos productos europeos, como embutidos y quesos. La UE considera que la protección a las denominaciones de origen previstas por el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)<sup>24</sup> es insuficiente, por lo que tiene la intención de reforzarla en el ámbito interregional.

El MERCOSUR, a su vez, ha propuesto la liberalización total de 77% de su mercado de bienes industriales. En el sector de servicios, cada país del bloque presentó su oferta separadamente, la de Brasil englobando la apertura del sector de servicios de telecomunicaciones, financieros, marítimos y el sector de minería.

En cuanto a los mercados públicos, el MERCOSUR propuso reglas de transparencia, lo que fue rechazado por la UE, interesada en la apertura de estos mercados en las esferas municipal, estatal y federal de Argentina y Brasil.

En lo que concierne a las inversiones, también cada país ha hecho su propia oferta. Los negociadores europeos pretendían obtener un tratamiento nacional para sus inversores y la apertura de otros sectores. Les interesaba igualmente negociar la posibilidad de "retaliación cruzada", o sea, de aplicar restricciones en materia de acceso a un mercado, en caso de daños en el sector de inversiones, provocados por políticas nacionales adoptadas por los países del MERCOSUR.

No es de sorprender que el MERCOSUR haya considerado la propuesta agrícola europea insuficiente considerando su gran potencial exportador, mientras la UE ha considerado minimalista la oferta del MERCOSUR, sobre todo en lo que toca a los bienes industriales y a los mercados públicos. Las negociaciones fueron suspendidas al final de octubre de 2004, sin que una nueva fecha fuera establecida para retomar los entendimientos interregionales.

Enseguida, al lado del bloqueo de la Ronda de Doha, los cambios en el contexto geopolítico de Latinoamérica han jugado un rol importante en el mismo sentido de parálisis de las negociaciones.

Los funerales del ALCA en la Cumbre de Mar del Plata, en noviembre de 2005<sup>25</sup>, han relativizado considerablemente la amenaza de influencia comercial de la región por los Estados Unidos. De hecho, ya no era urgente para Europa reforzar su presencia política en América Latina.

24 Disponible en [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/legal\\_s.htm#TRIPs](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm#TRIPs)

Además, la adhesión de Venezuela al MERCOSUR, iniciada en 2006 y todavía inconclusa<sup>26</sup>, parece haber despertado en la Unión Europea preocupaciones sobre el futuro del mismo. Numerosos analistas consideran que la firme oposición del presidente Hugo Chávez a la liberalización del comercio creará obstáculos a las negociaciones con la UE.

En efecto, a partir de 2006, la UE empezó a mostrarse vacilante en lo concerniente a las negociaciones con el MERCOSUR. En octubre de 2006, algunos meses después de la suspensión de las negociaciones de la OMC, el Comisario Europeo de Comercio de la época, Peter Mandelson, lanzó el proyecto "Una Europa competitiva en una economía globalizada"<sup>27</sup>. Según esta Comunicación, el acuerdo UE-MERCOSUR se encontraba entre las prioridades de la Unión. Se llegó a afirmar que este acuerdo sería concluido todavía en 2006. Sin embargo, tal entusiasmo fue efímero.

Ya en diciembre de 2006, Mandelson manifestó su deseo de incluir cláusulas sociales y ambientales en los acuerdos bilaterales de la UE, incluso con el MERCOSUR. Como este asunto nunca había sido referido en las negociaciones y las complicaría todavía más, la simple referencia al tema ha sido como volcar agua fría en las expectativas de conclusión del acuerdo, sobre todo en Brasil.

En mayo de 2008, fue retomado el dialogo entre Unión Europea y América Latina, en el contexto de la V Cumbre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, en Lima. En el Documento Final de la Cumbre de Lima<sup>28</sup>, las Partes se comprometen con los valores involucrados en la asociación birregional, y renuevan la disposición de discutir el tema de las asimetrías entre los continentes. Hubo consenso sobre la necesidad de fortalecimiento del sistema multilateral, tanto en el plano comercial, con la búsqueda conjunta de la conclusión de la Ronda Doha de Desarrollo, como en cuanto al sistema de protección a las democracias. Se trató de un amplio abanico de cuestiones, además de los temas tradicionales del comercio e inversiones. Así, la Declaración comprende, entre otros, el compromiso con ayuda a países como Haití, la cooperación en términos de seguridad (drogas, trafico, crimen organizado y terrorismo), y entendimiento en muchos de los temas ambientales<sup>29</sup>.

25 Documentos disponibles en [http://www.ivcumbreamericas.gov.ar/default\\_esp.html](http://www.ivcumbreamericas.gov.ar/default_esp.html)

26 Ver Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR en [http://www.ivcumbreamericas.gov.ar/default\\_esp.html](http://www.ivcumbreamericas.gov.ar/default_esp.html)

27 Disponible en [http://www.ivcumbreamericas.gov.ar/default\\_esp.html](http://www.ivcumbreamericas.gov.ar/default_esp.html)

28 Disponible en [http://www.ivcumbreamericas.gov.ar/default\\_esp.html](http://www.ivcumbreamericas.gov.ar/default_esp.html)

29 Los 57 puntos de la Agenda Lima puede ser resumidos de la siguiente manera: erradicación de la pobreza, desigualdad y exclusión (búsqueda de la cohesión social, programas de lucha contra la pobreza, desigualdad a partir del enfoque cooperativo entre los niveles nacional y subregionales; formulación de políticas sociales efectivas, involucrando los actores relevantes de la sociedad civil); fortalecimiento de iniciativas de cooperación internacional; y desarrollo Sustentable: medio ambiente, cambios climáticos y energía (consolidación de diálogo birregional a partir de las normativas del Protocolo de Kyoto; apoyo a los países en desarrollo para su adaptación a los cambios climáticos y al establecimiento de estrategias de desarrollo sustentable; implementación de la Convención de Diversidad Biológica; transferencia de tecnología y capacitación para el manejo de los recursos natu-



El éxito de la Cumbre Lima puede ser observado desde las preferencias firmadas en el Documento Final: la discusión del futuro de las relaciones birregionales y las negociaciones pendientes de los Acuerdos de Asociación; el combate a la pobreza y desigualdad, y la protección al medio ambiente. Mientras tanto, no se registraron avances específicos en las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Hubo solamente una reiteración de las posiciones anteriores, especialmente sobre las expectativas de los resultados de la Ronda de Doha<sup>30</sup>.

Con el fracaso de las negociaciones de la OMC en junio de 2007, entre los miembros del Grupo de los Cuatro (G-4: Estados Unidos, Unión Europea, Brasil e India), la Unión Europea ha reiterado su discurso de que la OMC continuaba siendo la prioridad del bloque, y que las concesiones a hacer al MERCOSUR en el cuadro interregional serían inferiores a las ventajas que el bloque sudamericano podría obtener en las negociaciones multilaterales. Sin embargo, desde abril de 2007 la Unión Europea preparaba una nueva estrategia, que consistía en conferir a Brasil el estatuto de "socio privilegiado", hasta entonces otorgado solamente a Estados Unidos, Canadá, Rusia, China, Japón, Sudáfrica e India.

En la Comunicación publicada por la Comisión Europea, en mayo de 2007, "Por el establecimiento de una alianza estratégica entre la Unión Europea y Brasil"<sup>31</sup>, se destacaba que solamente un impulso positivo de Brasil podría hacer avanzar las negociaciones con el MERCOSUR. Este acuerdo fue firmado en julio de 2007, en la Cumbre Unión Europea-Brasil de Lisboa<sup>32</sup>, ocasión en que el Comisario Mandelson afirmó su intención de concluir el acuerdo con el MERCOSUR antes de 2009. No obstante, este acercamiento estratégico con Brasil suscita numerosas dudas en cuanto a las reales intenciones de Europa en relación al MERCOSUR.

Todo indica que, al constatar la imposibilidad de conclusión del acuerdo de asociación, la Unión Europea decidió rever su estrategia y, en un primer momento buscar un acuerdo bilateral con Brasil, para el cual la primera etapa fue conferirle el estatuto de socio privilegiado. La etapa siguiente sería el acercamiento con Argentina, como se ha indicado en la Comunicación citada anteriormente.

Para algunos observadores, la Cumbre UE-Brasil de Lisboa reveló que la Unión Europea no quiere dialogar más con el MERCOSUR, o quizás con el Presidente Chávez, mientras no cambie la situación en Venezuela. El diálogo entre la UE y el MERCOSUR, estaría así temporariamente bloqueado.

Sin embargo, se debe subrayar que las reglas del MERCOSUR prohíben a los países del bloque negociar de manera unilateral acuerdos de naturaleza comercial que

rales y del agua; implementación de diálogo conjunto UE-América Latina para el programa conjunto del medioambiente, llamado "EUroCLIMA"); creación de la Fundación UE-ALC, para empezar el debate sobre estrategias y acciones comunes para el fortalecimiento de la cooperación; discusión sobre la creación de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana.

30 Es igualmente la opinión de Félix Peña, "Reflexiones en torno a los resultados de la Cumbre de Lima". *Eurolat – Revista de Relaciones Eurolatinoamericanas*, nº 75, año 15, vol. 2. Santiago de Chile: CELARE, Julio 2008.

31 Disponible en [http://www.ivcumbreamericas.gov.ar/default\\_esp.html](http://www.ivcumbreamericas.gov.ar/default_esp.html)

32 Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf).

comprendan concesiones arancelarias a terceros países o bloques regionales. Por ende, cualquier miembro del MERCOSUR interesado en firmar un acuerdo comercial bilateral con la Unión Europea debería abandonar el bloque.

La cuestión amerita una especial atención, una vez que Uruguay reiteradamente ha considerado la posibilidad de firmar un acuerdo comercial con Estados Unidos, tema que sigue siendo un punto importante de la agenda política interna. De hecho, Paraguay y Uruguay manifiestan un creciente descontento con el MERCOSUR, considerando que no han retirado de la integración regional los mismos niveles de beneficios que Brasil y Argentina.

Además, el fortalecimiento del eje Brasil-Argentina se dio en detrimento de la participación uruguaya y paraguaya en el bloque. A menudo, los socios menores son solamente informados sobre las decisiones ya tomadas o implementadas por argentinos y brasileños.

De hecho, una de las marcas más fuertes de las negociaciones interregionales es que los europeos han negociado, incontables veces, no con un bloque económico, sino con cuatro socios diferentes<sup>33</sup>.

Las críticas al MERCOSUR proliferan entonces en todos los Estados miembros, con numerosas voces que sostienen el abandono de la unión aduanera y luego la negociación de acuerdos bilaterales.

En un tal contexto, aunque se llegue a la conclusión de la Ronda de Doha, lo que sigue incierto, la conclusión de un acuerdo capaz de implementar una zona de libre comercio entre la UE y el MERCOSUR parece bastante improbable en este momento. En contrapartida, sería de una gran ingenuidad imaginar que un Estado, aisladamente, pueda obtener de la Unión Europea las concesiones que esta se rehúsa a hacer, tanto en el ámbito multilateral como en el ámbito interregional.

Por todas estas razones, es de interés del MERCOSUR la profundización de su propia integración, superando los obstáculos a la libre circulación de mercaderías que todavía persisten en su seno. Debe igualmente minimizar sus asimetrías internas, definir claramente las líneas directivas del futuro del bloque y ejercer un verdadero liderazgo en el proceso de integración de América Latina. Es la única manera de ganar credibilidad y poder de negociación frente a sus socios comerciales, entre ellos Europa, cuyas amarras coloniales, con una percepción de la liberalización casi en sentido único, siguen marcando las relaciones comerciales interregionales.

33 Roberto Bouzas ya lo constataba en 2001: "... las negociaciones EU-MERCOSUR han resultado mucho más complejas. Los dos lados tienen una sumamente sensible que difícilmente puede abordarse en forma adecuada a través de negociaciones preferenciales. Los negociadores de ambos bloques tienen poderes discrecionales muy limitados y están seriamente restringidos por factores estructurales y de corto plazo que han definido las relaciones bilaterales recientes. En este contexto, las negociaciones lucen más como un ejercicio para 'explorar los límites' que como un proceso que pueda conducir finalmente a un acuerdo completo de libre comercio. Además, también aumenta su complejidad el hecho de que la UE no enfrenta una sola contraparte, y de que el MERCOSUR es una unión aduanera que carece de un mecanismo bien desarrollado para negociar con terceras partes. Las opiniones disidentes dentro del bloque sudamericano y las dificultades para identificar objetivos comunes de negociación, o incluso para mantener un compromiso de negociaciones conjuntas, ha socavado su credibilidad como socio de negociación", *Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR: entre la lentitud y la indefinición*. Revista Nueva Sociedad, España, 2001











