



V LACGEC: Trabajos Técnicos

# Unión Europea y América Latina: caminos para una nueva agenda

Por **Félix Peña**

**Esta presentación aporta  
una visión prospectiva  
sobre formas de cooperación  
duradera entre América Latina  
y la Unión Europea.**



**T**ras la reciente Cumbre de Viena, ¿cuáles pueden ser algunas cuestiones más relevantes y las modalidades de trabajo a incluir en una agenda bi-regional que permita seguir construyendo, gradualmente, una asociación estratégica entre los países de América Latina y la Unión Europea? Responder tal pregunta implica ubicarse desde la perspectiva de tres cuestiones vinculadas entre sí: a) la primera se relaciona con los resultados logrados en Viena; b) la segunda con el estado actual de la integración latinoamericana y sus proyecciones futuras y c) la tercera, con la evolución futura de las agendas globales de seguridad y de negociaciones comerciales internacionales. Con respecto a las últimas, sea en el plano multilateral o en el preferencial. Aquí nos referimos sólo a las dos primeras.

Los comentarios de prensa sobre lo ocurrido en Viena ponen de manifiesto la estrecha vinculación entre ambas. El siguiente titular de El País, de Madrid, lo evidencia: “La crisis de la integración latinoamericana devalúa la cumbre con la Unión Europea” (El País, sábado 13 de mayo 2006, pág. 4). Al día siguiente, el titular del mismo diario agrega otro elemento indispensable: “La Europa paralizada chocó con la América Latina dividida” (El País, domingo 14 de mayo 2006, pág. 5). El primer párrafo de esta nota: “Una Europa paralizada por la malparada Constitución y una ampliación mal digerida se han dado cita esta semana en Viena con una América Latina fracturada por corrientes políticas de enfrentamiento. ¿Resultado? Una Cumbre sin grandes avances y con conocida retórica, de la que los latinoamericanos se van con la sensación de que Europa no muestra el suficiente interés por ellos, y la UE con la idea de que hasta que al otro lado del Atlántico no se pongan de acuerdo entre sí y se unan en bloques regionales sólidos no habrá negociación política y comercial posible”.

Más allá de esta impresión sobre el hecho político y mediático que constituye toda Cumbre, ¿cuáles son las principales conclusiones que surgen de Viena? Nos inte-

rogamos sobre resultados que permitan trazar un camino realista orientado hacia el objetivo de una asociación estratégica bi-regional.

Tomando como base la información que se ha hecho pública en una primera aproximación pueden extraerse algunas conclusiones preliminares de esta IV Cumbre bi-regional:

- la presencia de un amplio número de líderes políticos de ambos continentes evidencia interés en las relaciones bi-regionales
- la Declaración de Viena contiene pocos elementos nuevos. Abundan términos como “reafirmar” y “reiterar”. Se vuelve así a señalar lo ya manifestado en Cumbres anteriores, especialmente la de Guadalajara. En pocos párrafos, los líderes políticos dan instrucciones que pueden interpretarse como impulsos hacia nuevas acciones. Uno de los pocos ejemplos es el párrafo 53, dentro de un capítulo que es quizás uno de los mejor elaborados del texto final (referido a “Conocimiento compartido y desarrollo de capacidades humanas: educación superior, investigación, ciencia y tecnología y cultura”)
- el método de las mesas de trabajo demostró, una vez más, su utilidad. En sus relatorías es posible encontrar indicaciones sobre las cuestiones dominantes en la agenda bi-regional del futuro (ver textos en: [http://www.uealc.at/en/The\\_Council\\_Presidency/EU\\_LAC\\_Summit\\_Vienna/UE-ALCespanol/Wichtige\\_Dokumente/index.html](http://www.uealc.at/en/The_Council_Presidency/EU_LAC_Summit_Vienna/UE-ALCespanol/Wichtige_Dokumente/index.html))
- un resultado bien concreto es el del inicio de las negociaciones de libre comercio entre los países centroamericanos y la Unión Europea. Posiblemente, han sido estimuladas tanto por los progresos alcanzados en la integración de esa sub-región, como por el hecho que los países centroamericanos han firmado –y en varios casos puesto en vigencia– el CAFTA con los Estados Unidos

- se repite, en tal sentido, el precedente de los acuerdos celebrados oportunamente con México y con Chile, donde la UE parece actuar impulsada por la preocupación que provocan los desplazamientos de ventajas competitivas que, para sus empresas, puedan resultar de los acuerdos preferenciales de países latinoamericanos con los Estados Unidos
- tanto en el caso de la Comunidad Andina de Naciones como del Mercosur y ahora en Viena, se pusieron de manifiesto –incluso a veces en el plano simbólico– las dificultades que atraviesan los respectivos procesos de integración. Son, sin embargo, situaciones diferentes, dado el hecho que tres países de la CAN están concluyendo acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. También puede ser diferenciada la evolución futura de las respectivas relaciones bi-regionales
- la cuestión de las negociaciones multilaterales en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio recibió en la declaración final un tratamiento poco acorde con su importancia. Se previene sobre perspectivas negativas para su conclusión antes del vencimiento del plazo otorgado por la *Trade Promotion Authority* al Presidente de los Estados Unidos. Sin embargo, fue tratada detenidamente en algunas mesas de trabajo.
- la energía –sea como potencial de conflicto o como posibilidad de integración–, surgió como una de las cuestiones centrales, tanto en el desarrollo de ambas regiones como en sus relaciones recíprocas. Probablemente seguirá siendo, con la anterior, la que más condicionará la evolución del interés mutuo y, por consiguiente, de la agenda bi-regional. Esto dominará el período que conduce a la próxima Cumbre, que tendría que realizarse en Perú en el año 2008. Fue una cuestión relevante en algunos de los talleres de trabajo y recibió un tratamiento especial en el párrafo 30 de la declaración final. La cooperación en esta cuestión –en su triple dimensión de infraestructura, eficiencia y fuentes alternativas– fue encuadrada en dos objetivos que pueden ser ya sea complementarios, ya sea contrapuestos. Por un lado, el reconocimiento de los derechos de cada país de administrar sus recursos naturales y, por el otro, en la necesidad de asegurar transparencia en beneficio de los consumidores, junto al objetivo de atraer inversiones.

Todo lo anterior, sin ir en desmedro de otros temas incluidos en la agenda de la Cumbre que también recibieron atención que se refleja en la declaración final.

Durante el avance hacia la Cumbre de Lima, tres aspectos de la nueva realidad regional latinoamericana y especialmente sudamericana merecen atención:

- el primero es que ella no puede ser entendida a partir de enfoques generales, tales como sostener que América Latina se vuelca a la izquierda o al populismo. Por el contrario, la región presenta un cuadro diferenciado, en el que cada proceso nacional tiene sus propias lógicas y características. Eventualmente, pueden efectuarse abordajes sub-regionales. Inclusive en una región como la andina las diferencias son notorias de país a país. Categorías y enfoques del pasado no permiten captar todos los matices de una realidad rica en diversidades
- el segundo es que se observan, sin embargo, rasgos

comunes que permiten vertebrar lo que parece un mosaico heterogéneo, a saber: por un lado, la búsqueda de nuevas respuestas a problemas que tienen raíces profundas, por ejemplo, el de la desigualdad e insatisfacción social ante respuestas insuficientes en las políticas públicas. Por el otro, la apertura de una ventana de oportunidad para el creciente interés de China en la economía regional y, en especial, por sus cuantiosos recursos naturales. Ella ha creado un cuadro económico externo favorable a casi toda la región. Por último, la importancia de la cuestión energética a) en las políticas económicas, b) en la interdependencia regional, especialmente en América del Sur y c) en la relación con inversores extranjeros (ya sea tratada como un problema o como una oportunidad)

- el tercero resulta de la metamorfosis que se produce durante los procesos de integración regional. Los casos de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercosur son ejemplos ilustrativos. Se ha instalado la necesidad de potenciar la vocación por una mayor integración con nuevas metodologías de trabajo conjunto, inyectando criterios novedosos de geometría variable y de múltiples velocidades.

¿Cómo conciliar la profundización de vínculos preferenciales entre países de la región, con el pleno aprovechamiento de las oportunidades que se brindan en el espacio económico global? Es uno de los desafíos apremiantes que se observan, al menos en los dos casos antes citados. Es un reto que requerirá de mucha flexibilidad en el diseño de procesos de integración viables.

¿Qué se puede esperar de Europa ante la nueva realidad regional? Es ésta quizás una cuestión central en el desarrollo de una agenda bi-regional realista y positiva.

Sin perjuicio de otros, los siguientes pueden ser algunos cursos prioritarios de acción recomendables:

- efectuar una evaluación que permita perfeccionar la metodología de preparación de las Cumbres bi-regionales y transformarlas en factor de un efectivo impulso político para acciones concretas, a efectos de evitar un deterioro de su eficacia. En tal sentido, no sólo puede capitalizarse la experiencia acumulada desde la Cumbre de Río de Janeiro, sino también las de las Cumbres de la Unión Europea con los países del Asia, así como la de las Cumbres de las Américas
- perseverar en la concreción de los acuerdos de asociación estratégica con los actuales procesos de integración sub-regionales, a pesar de las dificultades que algunos de ellos confrontan. En particular, el futuro acuerdo de la UE con centroamérica merece atención. Se observa el contraste entre la estrategia que los países de esta sub-región están llevando adelante, a fin de conciliar sus objetivos de integración con acuerdos de libre comercio, que sostienen a la vez con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Tal experiencia puede ser de utilidad en la perspectiva de dificultades actuales, tanto de la CAN como del Mercosur. En el caso concreto del Mercosur parecería que no es necesario ni conveniente pretender cerrar todos los aspectos de un proceso que tendrá que ser incremental y de largo plazo. Su importancia reside en su dimensión económica y en los intereses europeos en juego en esta sub-

región. En tal sentido, existe consenso en que los nudos principales deberán esperar a lo que ocurra finalmente en la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, un acuerdo de contenido flexible y evolutivo no sólo permitiría estimular el propio proceso de integración en el Mercosur, sino que también podría abrir el camino para una más estrecha vinculación con el ya concretado acuerdo de libre comercio que la Unión Europea tiene con Chile, incluso con enfoques específicos en sectores como el automotriz y el de la energía. En su marco, cabría otorgar un espacio destacado a la sinergia empresarial resultante de la presencia de fuertes intereses europeos en la región y, en tal sentido, el actual foro empresario UE-Mercosur debería tener un protagonismo creciente, con la efectiva participación de empresarios representativos de ambas regiones.

- Fortalecer la participación europea en el abordaje del desarrollo de las redes de integración física de la región y en el pleno aprovechamiento del potencial energético. En este último plano, Europa puede contribuir con financiamiento, incluyendo el del banco europeo de inversiones y reglas que generen seguridad para las inversiones, en la línea del Tratado de la Carta de la Energía. Además por su propio, difícil e inconcluso aprendizaje.
- Capitalizar la rica experiencia europea en el desarrollo de marcos reguladores que faciliten un abordaje conjunto de la cuestión ambiental en sus múltiples desdoblamientos, con respecto a algunos problemas que se han hecho evidentes en el Mercosur.
- Promover programas de cooperación trilateral entre la Unión Europea y los países de mayor desarrollo económico de América Latina, por un lado, y los países con economías pequeñas y menor desarrollo relativo. Tales programas (de los cuales la UE tiene experiencia en la región del Asia) tendrían que tener el objetivo de contribuir a la preparación de esos países –en función de sus propios programas nacionales de transformación productiva– para participar en los espacios económicos ampliados que resulten tanto de los acuerdos regionales de integración (tal el caso del Mercosur)

como de los resultados de las negociaciones en la OMC, y de los acuerdos de libre comercio que se concluyan con la propia UE y otros países industrializados. La experiencia de la UE puede ser valiosa en este campo de “transición asistida” para países candidatos a ser miembros plenos o a asociarse.

- Concentrar mayores recursos humanos y financieros –tanto de la UE como de sus países miembros– orientados a tratar de decodificar dinámicos procesos de cambio en la región. A veces resulta difícil distinguir lo real de lo mediático, dado el recurso frecuente a sofisticados fuegos de artificio. En este sentido, la cooperación académica europea debería ser ampliada. ■

*Félix Peña es Profesor de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y de su Módulo Jean Monnet, y Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación BankBoston. Es miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).*