

Presidencia alemana de la UE y Mercosur

Félix Peña

I. Planos diferenciados: el de las relaciones y el de las negociaciones entre dos espacios de integración regional

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

Parece conveniente, sin embargo, al abordar el tema central de estos apuntes, qué es lo que pueden esperar los países del Mercosur del período de la presidencia alemana de la Unión Europea,¹ distinguir dos planos. Uno es el plano más amplio de las *relaciones transatlánticas* entre dos espacios de integración regional, que trascienden la esfera de lo gubernamental y penetran en todas las dimensiones de las interacciones entre regiones que tienen como característica común el ser espacios multinacionales institucionalizados. Y el otro es el de las *negociaciones bi-regionales* para concluir con un acuerdo de asociación estratégica, que son esencialmente gubernamentales.

FÉLIX PEÑA

Director del Módulo Jean Monnet y del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación BankBoston y miembro del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

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

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

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

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

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

Sin embargo, sí entendemos que la conclusión en plazos razonables de las actuales negociaciones bi-regionales, tal como ellas fueron planteadas originalmente o, eventualmente, a través de una reformulación de sus objetivos, formato y metodologías, podría favorecer la institucionalización y, por lo tanto, la estabilidad de las relaciones entre ambos espacios de integración regional.

En tal sentido, la *idea central* que queremos dejar instalada con estos apuntes es que, sin perjuicio de las otras acciones que puedan desarrollarse para profundizar en sus múltiples dimensiones las relaciones entre ambos espacios de integración regional, la presidencia alemana debería concentrar su atención en el impulso del proceso negociador bi-regional pendiente, sea para lograr introducir avances sustanciales y, eventualmente, concluirlo durante su período o, en caso necesario, iniciar su replanteo.

Una contribución eficaz del período de la presidencia alemana podría ser, asimismo, estimular el desarrollo de una mejor comprensión del lado europeo de las características de las nuevas realidades de América Latina y, especialmente, del Mercosur y del espacio sudamericano. En el caso del Mercosur, se pueden observar muchas dificultades para captar plenamente su evolución más reciente, en particular si es que se trata de hacerlo desde paradigmas muy ortodoxos resultantes de un pasado superado por la actual realidad internacional o, peor aún, si se coloca su apreciación en la perspectiva de lo que se suele denominar el “modelo europeo” o de lo que algunos libros de texto indican que debería ser un proceso de integración.²

Parece conveniente, entonces, estimular una corriente de reflexión innovadora aprovechando las instituciones y redes académicas bi-regionales existentes,³ pero también marcos institucionales del sector privado como es, por ejemplo, el Foro Empresarial Mercosur-Unión Europea (MEBF).⁴

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

Pero son relaciones transatlánticas que se expresan y se sustentan, sobre todo, en el denso tejido de intereses y, en cierta forma, de *solidaridades de*

hecho—en el sentido de la expresión fundacional de Jean Monnet—, que se han ido desarrollando a través de los siglos entre los países del espacio regional europeo organizado en la Unión Europea y de los que conforman la región hoy denominada Mercosur, concebido a la vez como el nombre que identifica un *espacio geográfico, político y económico* de geometría variable; una *idea estratégica*, la del predominio de la lógica de integración por sobre la del conflicto; y un *proceso formal*—originado en compromisos jurídicos entre los socios que, por lo demás, está en continua evolución, lo que refleja una dinámica realidad regional que, como se señaló antes, resulta muchas veces muy difícil de decodificar desde Europa, sobre todo cuando se la aborda sobre la base de categorías y paradigmas del pasado—.⁵

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

Son, entonces, relaciones transatlánticas con raíces históricas y que sería difícil, por no decir imposible, que no continúen desarrollándose en el futuro, casi independientemente de la voluntad de los múltiples protagonistas involucrados. Concretamente, son dos espacios de integración regional conectados entre sí que seguirán estándolo a pesar de los efectos que puedan eventualmente resultar de las disparidades existentes entre ellos, especialmente en términos de poder político, de prioridades y de dimensión económica relativos.

Pero es sobre todo en la medida en que en ambos espacios regionales continúen desarrollándose sus respectivos procesos de integración que es difícil imaginar un escenario en el que puedan desconocerse mutuamente, cualesquiera que sean las demás prioridades de sus respectivas agendas regionales y nacionales.⁶ La indiferencia recíproca hacia lo que ocurra en uno y otro lado del Atlántico no parece ser ni recomendable ni tan siquiera posible.

Las *negociaciones bi-regionales*, a la vez, son la resultante de la valoración que en su momento ambos espacios regionales institucionalizados efectuaron, sobre la conveniencia de enhebrar una asociación estratégica asentada en tres pilares: el político, el de la cooperación y el de una zona de libre comercio en el sentido definido por el artículo XXIV del GATT-1994.

Fue una valoración que tuvo en cuenta, por cierto, la densidad histórica de la relación mutua, expresada especialmente en intereses económicos

concretos, tanto en el plano del comercio como en el de las inversiones; en este último plano especialmente las de origen europeo, concentradas en el Brasil y en la Argentina.

Pero también tuvo en cuenta la percepción de un sistema internacional global que había iniciado, a partir del fin de la Guerra Fría, un proceso acelerado de transformación. Entre otros, un factor que incidió en el inicio del camino que condujo a las negociaciones bi-regionales fue la iniciativa del gobierno del entonces presidente George Bush, de junio de 1990, de procurar el desarrollo de un espacio de libre comercio “de Alaska a Tierra del Fuego”. Tal iniciativa se tradujo luego en el objetivo formalmente aprobado por los países del hemisferio occidental en la Cumbre de Miami de 1994, de negociar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En la entonces Comunidad Europea, esa iniciativa habría constituido uno de los principales incentivos políticos y económicos para negociar acuerdos de asociación estratégica con países de la región. Primero se concretó el acuerdo de libre comercio con México y años más tarde, con Chile.

En tal contexto se inserta el inicio formal en 1998 de las negociaciones bi-regionales con el Mercosur. Pero ellas reconocen sus antecedentes en los pasos que se fueron dando a partir de 1991. Sus hitos principales fueron la visita de los ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur a Bruselas en abril de ese año;⁷ el encuentro a nivel ministerial en Guimaraes (Portugal) en abril de 1992; la firma del acuerdo interinstitucional de ese mismo año y, luego, la celebración del acuerdo marco bi-regional de Madrid en 1995. Aun antes de hablarse de negociaciones formales, tales acciones estuvieron orientadas a señalar el interés mutuo de profundizar las relaciones transatlánticas entre ambos espacios regionales de integración.

Deberían haber culminado en octubre de 1994. No fue posible. Desde entonces, el proceso de negociación bi-regional ha vivido una situación de relativa hibernación, con movimientos por lo general imperceptibles para quienes no fueran negociadores y con continuas manifestaciones sobre la voluntad política de concluir las, la mayor parte de las veces de bajo impacto en las respectivas opiniones públicas. En concreto, son negociaciones que desde 1994 han sufrido una aguda crisis de eficacia y, por lo tanto, de credibilidad.⁸

II. El eje de la futura acción bi-regional y la presidencia alemana de la Unión Europea (proyección 2007-2008)

En nuestra opinión, el eje de la acción futura a desarrollar entre ambos espacios regionales de integración debería estar centrado en todo aquello que permita nutrir su relación recíproca. En función de tal objetivo, debería situarse la apreciación sobre los caminos conducentes a acrecentarla explotando todo su potencial por medio de un amplio abanico de acciones, incluyendo ya sea la culminación del actual proceso negociador bi-regional, aún inconcluso, o, de lo contrario, renovando sus objetivos, formato y metodologías.

En tal perspectiva, durante el período de su presidencia de la Unión Europea, Alemania tiene una oportunidad de impulsar el desarrollo de las relaciones transatlánticas entre ambos espacios de integración regional, incluyendo pero no limitándose a las acciones necesarias para concluir el actual proceso negociador o iniciar su replanteo. Su natural gravitación europea y la densidad de sus intereses en los países del Mercosur –en el Brasil en primer lugar, pero también en la Argentina y en los otros socios– le dan a Alemania, tanto en el plano gubernamental como en el empresarial, un margen de influencia que no debería ser ni subestimado ni subutilizado.

Para tener una perspectiva más amplia de la cuestión, sin embargo, conviene insertar el período de la presidencia alemana en el marco de las que luego ejercerán sucesivamente Portugal, Eslovenia y Francia. Entre las cuatro presidencias se abarcan dos años, 2007 y 2008, durante los que se podrá incidir sobre el desarrollo tanto de estas relaciones transatlánticas como, eventualmente, de las negociaciones bi-regionales. Ello es así teniendo en cuenta que tres de esos países tienen fuertes intereses en la región y un marcado conocimiento sobre sus realidades e, incluso, sus problemas, pero también sobre sus inmensas posibilidades.

En esta oportunidad, articularemos nuestro análisis en torno a tres temas. Ellos son, en nuestra opinión, relevantes a la hora de entender el cuadro actual y las perspectivas futuras de las relaciones de larga data entre los países del espacio europeo y los del espacio Mercosur –con su natural proyección al sudamericano–. Pero también lo son a la hora de tratar de encarrilar un proceso negociador que se ha extendido demasiado en el tiempo. Tales temas son:

- el de los cambios en el contexto global en los que se insertan estas relaciones transatlánticas y que se han acentuado en los últimos años;
- el de la vigencia actual de algunos de los principales objetivos que estuvieron presentes inicialmente, especialmente en cuanto al sentido político de este proyecto de asociación estratégica bi-regional; y
- el de los problemas y desafíos comunes que se enfrentan en ambos espacios de integración regional, más allá de las significativas diferencias que entre ellos existen.

Finalmente, apuntaremos algunas conclusiones en cuanto a la agenda futura de estas relaciones transatlánticas, incluyendo las del desarrollo del proceso negociador bi-regional aún pendiente de ser concluido o el de su eventual replanteo. Al respecto tendremos en cuenta, en particular, lo que puede esperarse en el período 2007-2008, en buena medida gracias al impulso y la orientación que eventualmente logre introducir Alemania durante el ejercicio de su presidencia de la Unión Europea.

III. Cambios contextuales, permanencia de los principales objetivos y desafíos comunes

El mundo en el que se desarrollan tanto estas relaciones transatlánticas como las negociaciones bi-regionales ha sufrido profundos cambios en los últimos años.⁹ Parece haber consenso de que se vive un período de transformaciones e incertidumbres en la evolución del contexto global en el que se insertan ambos espacios de integración regional. El sistema internacional se ha tornado más heterogéneo, complejo e imprevisible. Algunos de esos cambios han tenido un impacto mayor en estas relaciones transatlánticas, pero en especial en el proceso negociador bi-regional iniciado en 1998.

Tres cambios parecen ser más significativos a los efectos del análisis que efectuamos en estos apuntes. Ellos son:

- el del surgimiento de nuevos protagonistas de la competencia económica global, con su consiguiente influencia en el proceso de producción de reglas de juego que sobre ella inciden, especialmente desde el ámbito multilateral global de la OMC. Claramente, es el caso de China. Pero

también el de Rusia,¹⁰ países de Europa del Este, India y otras economías emergentes como las de África del Sur;

- el de la metamorfosis que se observa en los dos espacios regionales que son objeto de nuestro análisis, impulsada por nuevas realidades políticas y económicas, con fuerte incidencia en las modalidades de desarrollo de los respectivos procesos de integración. En ambos casos, la ampliación del número de países miembros y, en especial, la relevancia que ha adquirido la cuestión de la energía, están introduciendo cambios en las prioridades de las agendas de integración, en la arquitectura de los respectivos procesos e, incluso, en las relaciones de poder entre los países participantes y con terceros países; y
- el del desarrollo de la Rueda Doha en el ámbito de la OMC, iniciada en 2001, y que ha tenido una clara incidencia en la agenda de las negociaciones bi-regionales entre el Mercosur y la Unión Europea como consecuencia, en particular, de la cuestión agrícola.

En el marco de estos cambios, otros dos factores parecen haber incidido en el desarrollo de las relaciones bi-regionales y, en particular, en la evolución del proceso negociador en torno a la idea de una asociación estratégica.

Uno de ellos es el fracaso, ya evidente, de las negociaciones hemisféricas del ALCA mencionadas más arriba. Más allá de las declaraciones oficiales, parece claro que en las estrategias de negociaciones comerciales de Bruselas juega un papel importante el reflejo condicionado a los movimientos que efectúa Washington en el desarrollo de su propia red de acuerdos de libre comercio en las Américas. A los ejemplos ya mencionados de México y Chile se sumaría ahora la prioridad otorgada a las negociaciones con los países centroamericanos, que han concluido el denominado CAFTA-RD con los Estados Unidos, y la que podría resultar de la ratificación de los tratados de libre comercio ya negociados por Washington con Colombia y con Perú, ambos miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Por lo demás, en los primeros meses de este año, Washington ha dado señales en el sentido de retomar iniciativas en la región, como se manifiesta con el viaje que el presidente Bush realizará en marzo a varios países latinoamericanos.

El otro es la percepción europea sobre las crecientes dificultades del Mercosur. La incorporación de Venezuela como miembro pleno, no consumada formalmente,¹¹ ha contribuido a acentuar los problemas de eficacia, identidad y legitimidad que han afectado en los últimos años la credibilidad

en este proceso de integración.¹² Muchos interrogantes se han acentuado como consecuencia de la evolución más reciente del proceso político venezolano. Ellos reflejarían la natural sensibilidad europea por todo aquello que pudiera significar tolerancia en relación con un debilitamiento de valores esenciales de la vida democrática, sea en el espacio sudamericano o en el propio espacio europeo.

Sumados estos dos últimos factores a los antes mencionados cambios contextuales, con sus impactos en las respectivas prioridades de ambos espacios regionales de integración y en sus relaciones recíprocas, puede comprenderse la relativa disminución de los incentivos a negociar que se observan de un lado y del otro del Atlántico.

Sin embargo, también puede observarse una relativa vigencia de los principales objetivos que condujeron, en la década pasada, a procurar profundizar la relación entre ambos espacios regionales de integración y también al inicio del proceso negociador bi-regional.

Tres parecen ser los objetivos originales que preservan hoy su vigencia. Ellos son:

- el fortalecimiento del multilateralismo multipolar en un sistema internacional global en el que se observan a la vez tendencias a comportamientos unilaterales y la presencia creciente de fuerzas que impulsan a la fragmentación y al conflicto –que en la experiencia histórica suele conducir a la guerra–;
- el afirmar la idea de procesos consensuales de integración entre naciones soberanas que comparten un espacio regional, como forma de asegurar el predominio de la paz, la estabilidad política y la democracia en las respectivas regiones, así como de contribuir a un sistema global más equilibrado y en el que predominen condiciones razonables de gobernabilidad; y
- el crear un entorno favorable al incremento del comercio y de las inversiones entre dos espacios regionales de integración que comparten valores e intereses pero que no han aprovechado aún el pleno potencial de sus relaciones recíprocas.

Tras la evolución que se ha vivido en el sistema internacional a partir de los trágicos atentados del 11 de septiembre de 2001, incluyendo luego los conflictos actuales o potenciales en Irak, Irán, Corea del Norte, Afganistán y el Medio Oriente –entre otros–, las demandas de equilibrio

y racionalidad se han acrecentado en las dos regiones objeto del presente análisis.

Se tiene conciencia en amplios sectores dirigentes y de las opiniones públicas de ambos lados del Atlántico sobre las fragilidades que caracterizan la realidad internacional actual y lo fácil que sería retroceder en los progresos alcanzados en los respectivos procesos de integración, más allá de sus notorias diferencias de características y de grados de avance.

Al respecto, cabe tener en cuenta características y desafíos comunes que enfrentan hoy tanto la Unión Europea como el Mercosur.

En ambos casos, se trata de experiencias inéditas desde el punto de vista histórico, que consisten en el trabajo conjunto, voluntario y con vocación de permanencia de un grupo de naciones independientes que comparten valores e intereses y que, como consecuencia de ello, procuran poner en común el ejercicio de sus soberanías, recursos y mercados utilizando diferentes metodologías consistentes con sus intereses nacionales y con los compromisos asumidos en el plano internacional; por ejemplo, en materia de la integración de los mercados, con los asumidos en el marco de la OMC y, más concretamente, del GATT-1994.

Las diferencias y grados de avance entre los procesos de integración en la Unión Europea y en el Mercosur son conocidos y notorios. No requieren aquí mayor análisis. Pero sí es posible constatar algunos desafíos comunes que se plantean en una y otra región. En nuestra opinión, ellos son los siguientes:

- de *identidad*: en ambos casos, se observa un intenso debate sobre los alcances del respectivo espacio regional y los de su proceso de integración. En el caso del Mercosur, ello se ha tornado más evidente a partir de la incorporación de Venezuela y de la posible adhesión de Bolivia. ¿Qué es exactamente el Mercosur, cuáles son sus objetivos e incluso su perfil externo, cuál es el espacio geográfico que aspira abarcar? Es ésta una pregunta que está presente en las deliberaciones entre los países miembros, pero que ha penetrado en las opiniones públicas, en las empresas que deben adoptar decisiones de inversión productiva y también en los países o bloques con los cuales se aspira a negociar, incluyendo por cierto a la propia Unión Europea. Es una pregunta que resulta más difícil de responder si se toman en cuenta iniciativas tales como las del desarrollo de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Incluso el hecho de que

comienza a observarse una cierta disonancia conceptual en países miembros del Mercosur –por ejemplo, con respecto a valores sustanciales como el de la democracia y el de la libertad de expresión– explica la confusión que se puede observar en muchos protagonistas y, especialmente, en sectores de las respectivas opiniones públicas;

- de *eficacia*: en ambos casos, con matices y diferencias, los métodos de trabajo conjunto están siendo puestos a prueba. En el caso de la Unión Europea, ello parece ser una resultante, en parte, de la tensión que se genera en los métodos comunitarios desarrollados en los últimos cincuenta años, como consecuencia de su ampliación a un número creciente de países miembros. El debate sobre la Constitución europea, tema central de la presidencia alemana, así lo ilustra. En el caso del Mercosur, parecen ser la resultante de una insuficiencia institucional que se ha traducido en una pobre calidad de las reglas de juego –o, directamente, en su ausencia– y en las dificultades existentes para lograr que penetren en la realidad produciendo los resultados de ellas esperados. En ambos casos, se procuran nuevas modalidades de geometría variable y de múltiples velocidades, con una arquitectura de integración que permita incluir en el espacio común las múltiples diversidades de intereses, que son muchas veces la resultante de notorias asimetrías de poder relativo y de dimensión económica, y otras, de concepciones diferentes sobre los alcances del propio proceso de integración e, incluso, de sus relaciones externas; y
- de *legitimidad social*: en ambos casos, las opiniones públicas comienzan a cuestionarse, con intensidades diferentes, sobre el sentido de la integración en el espacio regional y sobre sus ventajas frente a alternativas de inserción internacional que, al menos en el caso del Mercosur, muchas veces no terminan de visualizarse como posibilidades reales.

IV. La agenda del futuro de las relaciones bi-regionales y del proceso negociador

Con respecto al antes mencionado período 2007-2008, pueden identificarse tres frentes de acción que requerirán de atención especial. Los tres están vinculados entre sí. Explicitar tal vinculación puede ser, precisamente, una forma de lograr avances significativos en cada uno de ellos.

Un primer frente de acción es el del cumplimiento del objetivo de concluir la negociación del acuerdo de asociación estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea o, de lo contrario, el de efectuar un replanteo de sus objetivos, formato y metodologías.

El segundo es el del desarrollo de las negociaciones bi-regionales de la Unión Europea con los países Centroamericanos –ya iniciadas– y con la Comunidad Andina de Naciones –aún no iniciadas formalmente–.

Y el tercero es el de la próxima Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, que está prevista para realizarse en mayo de 2008 en Lima.

Son tres frentes de acción que estarán fuertemente condicionados por la propia evolución de la Unión Europea, por la que se produzca en los espacios latinoamericano y sudamericano –incluyendo el del propio Mercosur– y por los desarrollos en el contexto global, tanto en el plano de la seguridad como en el más específico de las relaciones económicas internacionales.

La Cumbre de Lima será el evento de mayor visibilidad pública de este período. Como en toda Cumbre, el desafío será lograr una representación adecuada de ambas regiones, así como producir resultados que sean relevantes. Ellos sólo podrían consistir en compromisos con valor agregado con respecto a los alcanzados en las cumbres anteriores y, sobre todo, en hojas de ruta que generen expectativas razonables de que ellos penetrarán luego en la realidad.

Si bien las cumbres bi-regionales tienen agendas que trascienden las relaciones específicas de la Unión Europea con espacios sub-regionales y países individuales, en este caso, por tener su sede en un país de la Comunidad Andina de Naciones, mucha de la atención estará puesta en los avances que se visualicen para un acuerdo de asociación bi-regional con esa sub-región. No parecería suficiente, en tal contexto, el sólo presentar resultados tangibles con respecto al eje bi-regional euro-centroamericano.

Pero por la gravitación económica del Mercosur, la Cumbre de Lima probablemente será evaluada por el grado de avance que se haya alcanzado a ese momento en las negociaciones entre este espacio regional de integración y la Unión Europea.

Hacia principios de 2008, al menos tres escenarios son posibles para este proceso negociador bi-regional.

El primero sería el que, sin perjuicio de los esfuerzos que se efectúen, la negociación siga de hecho estancada, al menos mientras también lo estén las negociaciones multilaterales globales. Concretamente, lo que ocurra en

los primeros meses de 2007 con la Rueda Doha en el ámbito de la OMC tendrá un impacto relevante en el desarrollo de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur, sea para lograr su conclusión o para impulsar a replantearlas en sus objetivos, formato y metodologías.

El segundo escenario sería el que efectivamente se reanuden este año las negociaciones bi-regionales, aun cuando no fuera posible concluir en 2007 con la Rueda Doha. Tal escenario sería facilitado si se redujera el nivel de ambición del acuerdo de asociación estatégica bi-regional, preservando los equilibrios en los resultados con el fin de tomar en cuenta, especialmente, las disparidades de grados de desarrollo de ambas partes.

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

Para que este escenario sea factible, la Unión Europea debería privilegiar el objetivo político de preservar la idea de integración entre los países del Mercosur, aun cuando ello signifique el reconocimiento de un mayor grado de flexibilidad y de heterodoxia que podría caracterizar en el futuro este emprendimiento regional. Concretamente, debería implicar asumir como realidad una arquitectura de integración que incluya nítidos elementos de geometría variable y de múltiples velocidades, en forma compatible con las reglas de la OMC, especialmente para contemplar los efectos de las asimetrías económicas entre los socios del Mercosur original, las que sin dudas se acentuarían en el caso de que finalmente Bolivia fuera incorporado como miembro pleno.

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

En ese caso, varias opciones se abrirían hacia adelante para la Unión Europea, incluso la de procurar acuerdos bilaterales con algunas de las principales economías del área, especialmente con el Brasil. En tal hipótesis, sería difícil lograr que se preserven los principales objetivos que

originalmente condujeron a la idea de una asociación estratégica entre los dos espacios regionales de integración.

Sin embargo, una variante que en tal hipótesis permitiría preservar esos objetivos sería la de enhebrar una red de acuerdos bilaterales entre la Unión Europea y países miembros del Mercosur, insertándola en el marco político más amplio de un acuerdo de asociación estratégica que incluya compromisos en los otros dos pilares originalmente previstos: la política y la cooperación. Eventualmente, tal modelo podría ser también aplicado a los espacios andino y centroamericano. En cierta medida, se estaría siguiendo, entonces, un camino flexible, análogo al que ha caracterizado la relación entre la Unión Europea y los países de Asia, especialmente en el marco de la ASEM.¹³

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

Pero la originalidad del aporte de la presidencia alemana debería consistir en iniciativas orientadas a profundizar la relación estratégica entre ambos espacios regionales de integración en forma paralela a los progresos que puedan alcanzarse en las actuales negociaciones bi-regionales o en su eventual replanteo. Ello implicaría abrir un canal de acciones simultáneo al del proceso negociador bi-regional.

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

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

- el desarrollo de una primera experiencia de cooperación trilateral –tal como la que la propia Unión Europea ha comenzado a desarrollar en Asia– en la que Unión Europea participe conjuntamente con los países de mayor desarrollo del Mercosur –Argentina y Brasil, e incluso Venezuela– en proyectos concretos de cooperación con las economías más pequeñas o de menor desarrollo relativo –Paraguay y Uruguay y, eventualmente, Bolivia y Ecuador–. Para ello, el instrumento operativo resultaría de una participación europea significativa en el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur, que en la última Cumbre realizada en Río de Janeiro en enero de 2007 ya aprobó los primeros proyectos-piloto en beneficio de Paraguay y Uruguay. Bien promocionado, un anuncio en tal sentido tendría un marcado impacto. Eventualmente, los aportes bajo la modalidad de co-financiamiento podrían resultar de la participación de programas de cooperación internacional de países miembros de la Unión Europea, por ejemplo de la propia Alemania;¹⁴
- una participación más sustantiva de la Unión Europea, especialmente a través del Banco Europeo de Inversiones, pero también de programas de cooperación de sus países miembros y de inversiones originadas en el propio sector empresario, en el desarrollo de proyectos multinacionales de infraestructura física en el espacio sudamericano, especialmente en el marco de la denominada Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA);¹⁵
- un abordaje conjunto de cuestiones relacionadas con la integración energética –incluyendo alguna modalidad de participación de los países del Mercosur en el Tratado de la Carta de la Energía–, con el desarrollo de los bio-combustibles y con la cuestión ambiental;
- una vinculación más estrecha entre el Parlamento Europeo y el recién instalado Parlamento del Mercosur, orientada a sustentar los compromisos democráticos y la transparencia en ambos espacios regionales de integración;
- el fortalecimiento y aprovechamiento efectivo de las instituciones y redes académicas bi-regionales, así como las de la sociedad civil; y
- una utilización más intensa del canal ya institucionalizado de cooperación empresaria, el Foro Empresario Mercosur-Unión Europea (MEBF), estimulando su orientación no sólo a cuestiones vinculadas con el proceso negociador bi-regional, sino también a otras que tengan que ver con la

profundización de las relaciones estratégicas transatlánticas, a través de una agenda vinculada a la competitividad y a la innovación tecnológica como forma de fortalecer la capacidad de las empresas de ambas regiones –especialmente las pequeñas y medianas– para competir en el plano global.

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

Quizás la metodología que ha sido empleada hasta el presente en el eje bi-regional de la ASEM brinde precedentes útiles para su aplicación no sólo en el plano de la relación bi-regional Unión Europea-Mercosur, sino también para poder incluirlos en el ámbito más amplio de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

En la medida en que puedan producirse algunos de estos pasos concretos durante la presidencia alemana que luego puedan profundizarse durante el resto del período 2007-2008, se estaría logrando, además, dar marcada atracción a la próxima Cumbre de Lima.

Notas

1. Sobre el período de la presidencia alemana en la Unión Europea, ver el documento "Europe – succeeding together", Presidency Programme, 1 January to 30 June 2007, en www.eu2007.de; asimismo, ver el documento del Consejo de la Unión Europea, "The future German, Portuguese and Slovenian Presidencies", Brussels, 21 December 2006 (17/079/06) POLGEN 125, en la página Web antes mencionada. Ver también la revista *Deutschland*, Foro de Política, Cultura y Economía 06/2006, en www.magazine-deutschland.de, y Merkel A., "Alemania y el nuevo impulso a Europa", en el diario *El País*, Madrid, lunes 5 de febrero de 2007, págs. 13 y 14.
2. Un buen ejemplo se puede encontrar en el abordaje de la cuestión de la Unión Aduanera –un instrumento central pero no definido en el Tratado de Asunción–, que muchas veces es concebida a partir de lo que la teoría económica indica que ella debería ser, lo que subestima el margen de flexibilidad que brinda la definición del artículo XXIV –parágrafo 8– del GATT-1994 en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ver al respecto el artículo del autor, "Precisiones en torno al debate sobre la Unión Aduanera en el Mercosur", publicado en la

- revista *Semanario del Comercio Exterior*, Buenos Aires, 3 de agosto de 2006 e incluido en su página web: www.felixpena.com.ar.
3. En otras, ver las actividades de las redes desarrolladas en torno a la *Chaire Mercosur* en Sciences-Po, Paris (www.chairemercosur.sciences-po.fr); a OBREAL-EULARO (www.obreal.unibo.it) y al Foro Euro-América Latina de Lisboa (www.ieei.pt).
 4. Sobre el MEBF, sus actividades y documentos, se puede consultar www.mebf.org.
 5. Ver al respecto el artículo del autor "Mercosur: análisis de una década y tendencias hacia el futuro", presentado en el Seminario Internacional "O Continente Americano e o futuro das integrações regionais", Memorial de América Latina, São Paulo, abril 4 de 2001, y publicado en *Política Externa*, vol. 10, nº 1, São Paulo 2001, y en *KAS Auslands-Information*, nº 6, 2001. Este artículo está además incluido en el libro del autor *Momentos y perspectivas: la Argentina en el mundo y en América Latina*, capítulo 16, págs. 259 y ss., EDUNTREF, Buenos Aires, 2003. Ver también su artículo "Los grandes objetivos del Mercosur: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común", presentado al Seminario: "15 Anos de Mercosul: avaliação e perspectivas", Fundação Memorial Da América Latina, São Paulo, 27 e 28 de março de 2006 y publicado en la página web citada en la nota 2.
 6. Con respecto a las actuales prioridades europeas, ver, entre otros, los documentos citados en la nota 1.
 7. Hecho cargado de simbolismos que se produjo sólo días después de firmado el Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991.
 8. Sobre el estado actual y el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina –incluyendo las negociaciones bi-regionales con el Mercosur–, ver Beneyto J.M. (dir) y Argerey P. (coord), *Europa y América Latina: el otro diálogo transatlántico*, Acción Jean Monnet, Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo, Madrid 2006; Fundação Konrad Adenauer-Centro de Estudos, "Europa-América Latina: construyendo una nueva agenda biregional", *Análisis e Informaciones*, nº 22, Río de Janeiro, octubre 2006; Roy J, Lladós J.M. y Peña F.(comp), *La Unión Europea y la integración regional: perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*, CARI-UNTREF-University of Miami, EDUNTREF, Buenos Aires, 2005, y CELARE, *Las relaciones eurolatinoamericanas: de la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima*, CELARE, Santiago de Chile, 2006.
 9. La bibliografía sobre la nueva realidad internacional es muy amplia. Dos libros recientes son: Habermas J., *The Divided West*, Polity Press Ltd, Cambridge, UK, 2006, y Heisbourg F., *L'Épaisseur du Monde*, Les Essais, Éditions Stock, Paris 2007.
 10. Rusia es un país próximo a incorporarse a la OMC y que tiene un papel clave para la Unión Europea, especialmente en materia energética.

11. Ya que el Protocolo de Adhesión debe ser aún ratificado por todos los socios originales y, asimismo, debe completarse por parte de Venezuela la incorporación del acervo jurídico del Mercosur, así como la adaptación de su política comercial externa al arancel externo común y al programa de liberación comercial.
12. Ver el artículo del autor "Dilemas do Mercosul a cinco", en la revista *O Mundo em Português*, ano VII, nº 63, Outubro/Novembro, Lisboa, 2006; y también "Los interrogantes que plantea el Mercosur", en diario *El Cronista*, Buenos Aires, martes 16 de noviembre, 2006, pág. 14 (pueden consultarse estos y otros artículos del autor en su página web citada en la nota 2).
13. Ver el informe de University of Helsinki Network for European Studies: "ASEM in its Tenth Year. Looking Back, Looking Forward: An evaluation of ASEM in its first decade and an exploration of its future possibilities", University of Helsinki, March 2006. Sobre este informe y sobre ASEM consultar su página web: www.aseminfboard.org.
14. Sobre el Fondo de Convergencia Estructural, ver página web del Mercosur: www.mercosur.org.uy.
15. Sobre IIRSA, ver www.iirsa.org.

RESUMEN

La presidencia alemana de la Unión Europea es una oportunidad para avanzar en las relaciones entre dos espacios de integración, el de la Unión Europea y el del Mercosur, que más allá de diferencias de metodologías y grados de avance, tienen intereses comunes acentuados por cambios profundos en el escenario mundial. Pero es conveniente insertar el semestre alemán en el período más amplio de los años 2007 y 2008, en el que la presidencia rotativa será ejercida luego por Portugal, Eslovenia y Francia. La Cumbre de Lima, las negociaciones con el Mercosur y con Centroamérica, y las que se encararán con la Comunidad Andina de Naciones, son importantes frentes de acción bi-regional durante este período. Sin perjuicio de poner énfasis en acciones orientadas a profundizar la relación entre el Mercosur y la Unión Europea, la presidencia alemana debería procurar acelerar la negociación bi-regional, sea para concluirla o, eventualmente, para replantearla.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIV - Nº 1 - Marzo, 2007