

América Latina y su integración en los cuatro vientos

*Heriberto Cairo Carou y Almudena Cabezas González**

La producción del espacio mundial es cada vez más un ejercicio global, en el cual todos los actores tienen su relativa importancia. La tradicional lucha por la primacía entre las grandes potencias existentes se sustituye, en buena medida, por los intentos de los bloques comerciales regionales de establecer, asegurar o incrementar sus "monopolios" territoriales, o bien abrir los de los demás. La relación entre las diferentes potencias y bloques comerciales del planeta con América Latina y los procesos de integración que se desarrollan en el continente constituyen, pues, un elemento sin el cual éstos no pueden entenderse.

Los trazos principales de esas relaciones en el año 2003, por un lado, parecen mostrar un deseo de los latinoamericanos de encontrar fuera un contrapeso a su vecino del Norte e, incluso, algunos de los actores extrarregionales parecen querer embarcarse en diversos rediseños del orden mundial. Así, las relaciones con la UE aparecen como una forma de contrapesar las existentes con Estados Unidos. En un sentido similar, la intensa actividad diplomática desplegada en el campo de la cooperación Sur-Sur —en particular, por Brasil— es un esfuerzo por crear una nueva geografía comercial, un nuevo orden de relaciones Norte-Sur, uno de cuyos primeros logros fue la no aprobación de la posición euro-estadounidense en la última reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En cambio, las relaciones con la APEC se desarrollan por la vía de la liberalización comercial de manera exclusiva, de un modo absolutamente compatible con la creación del ALCA.

La Unión Europea y el "libre comercio" en las relaciones interamericanas

Si bien, durante los últimos años, el comercio entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALyC) ha crecido, y la UE se mantiene como el segundo socio comercial de la región, se evidencian algunas señales preocupantes, asociadas en primer lugar al creciente déficit comercial que sufre ALyC, como resultado de un crecimiento muy superior de las importaciones respecto de las exportaciones. Las causas estriban en lo fundamental en los problemas de competitividad que siguen teniendo muchas producciones latinoamericanas y en la estructura mercantil de sus exportaciones (demasiados productos estancados o regresivos de acuerdo con las tendencias del comercio mundial), y, por el lado europeo, en el elevado nivel de proteccionismo existente para los productos agrícolas latinoamericanos.

* Profesores-investigadores de la Universidad Complutense de Madrid, España.

Pero el nexo entre la UE y ALyC resulta mucho más que comercial. Las partes entienden que es una relación estratégica, tal y como se recoge en las conclusiones de la XVI Conferencia Interparlamentaria UE-América Latina celebrada en Bruselas (20-22 de mayo): "Nos satisface comprobar que las relaciones entre América Latina y la Unión Europea no se limitan únicamente a los aspectos económicos y comerciales y que la cooperación y la concertación política sean parte sustancial de los Acuerdos, que constituyen un primer paso en la consolidación a medio plazo de un Acuerdo de Asociación bi-regional basado en estos tres pilares".¹ En ella, se hace un llamado a la Comisión para que se concluyan las negociaciones antes del 2004 y negociar futuros acuerdos con la CAN y Centroamérica a más tardar en el 2005, considerando los flujos de inmigración y promoviendo la plena integración de los inmigrantes en los países de acogida.

El diálogo político entre ambas regiones a lo largo del año 2003 se ha abordado a distintas escalas: birregional, subregional y bilateral.

En las relaciones de región a región, tuvo lugar la XI Reunión Ministerial entre el Grupo de Río y la UE en Atenas (marzo del 2003), en la cual se analizó la ampliación al este de la UE y se lanzó el compromiso de negociación de un Acuerdo Político y de Cooperación, cuya primera ronda se inició en mayo en Bruselas, como paso previo a la firma de un TLC semejante a los mantenidos con México y Chile. Sin embargo, no se ha realizado ninguna cumbre de jefes de Estado y de gobierno UE-ALyC,² y está programada una tercera a celebrarse en Guadalajara (México) en el 2004.

En cuanto al diálogo subregional, cabe señalar progresos importantes en las negociaciones de acuerdos de asociación con el MERCOSUR y la CAN.

Las negociaciones de un Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR se iniciaron en la Cumbre de Río (1999), y hasta el momento se han celebrado 11 rondas negociadoras, que entraron en su fase decisiva a mediados de año, una vez que los presidentes de Argentina y Brasil, relanzaron el proceso de integración del Cono Sur y anunciaron una estrategia de integración monetaria. Finalmente, el comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, presente en la XXV Reunión del Consejo del MERCOSUR de Montevideo (15 y 16 de diciembre), manifestó en conferencia de prensa su confianza en alcanzar el acuerdo antes de octubre del 2004.³

En cuanto a las relaciones con la CAN, a finales del 2003, se firmaron por fin en Roma los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación con la CAN y los países centroamericanos (15 de diciembre), considerados la base para posibles TLCs en el futuro y un salto cualitativo para profundizar y ampliar las relaciones entre la UE y la CAN y los países del istmo. No obstante, los acuerdos no incluyen la liberalización comercial que pedían las dos regiones latinoamericanas.

¹ *Acta final de la XVI Conferencia Interparlamentaria Unión Europea/América Latina*, Bruselas, 19-22 de mayo del 2003, DELE\LATI\DV\498776ES.doc (PE 331.164), pp. 4-5.

² Hasta el momento se han celebrado dos Cumbres UE-ALyC: en Río de Janeiro en 1999 y en Madrid en el 2002.

³ En Internet, http://www.rnw.nl/informarn/html/act031216_mercosurue.html [acceso el 17/01/2004].

Las relaciones bilaterales con México y Chile también han mostrado una continuidad. Los nuevos Acuerdos de Asociación con México y Chile datan, respectivamente, de 1997 (aunque entró en vigor en el año 2000) y del 2002. Además de un importante impulso del diálogo político —sobre todo, con México—, los acuerdos implican una progresiva liberalización para la constitución de zonas de libre comercio con la UE. En el caso de México, los productos industriales estarán liberalizados a finales del 2003 para la UE y el 2007 para México, con una tarifa máxima del 5 % desde el 2003. El período transitorio previsto para Chile es de 10 años, que conservará una pequeña protección para los productos de la pesca y algo mayor para los agrícolas.

También se ha profundizado el debate sobre los efectos de la próxima ampliación de la UE y la posible desviación de las corrientes comerciales y de IED europeas en América Latina. Los estudios al respecto señalan que los flujos comerciales y de IED dependen, sobre todo, de las condiciones internas de oferta latinoamericanas, aunque debe tenerse en cuenta la reorientación actual de parte de las inversiones industriales europeas hacia un modelo “maquilador”, amparadas por la liberalización prevista en los nuevos Acuerdos de Asociación, que puede conducir a una nueva situación, alimentada por el interés político de reforzar los procesos de integración regionales frente a ALCA.

Por otro lado, una parte muy significativa de la cooperación técnica de la UE con América Latina —y, en especial, con el MERCOSUR— se destina a defender el proceso de integración regional para la creación de un mercado común único en la subregión, ligado por un tratado de libre comercio con la UE, el cual, por un lado, resultaría útil para “redireccionar el equilibrio entre América del Norte y del Sur”, y, en términos generales, “constituiría un nuevo modelo de relaciones políticas entre el Norte y el Sur emergente, que podría ofrecer soluciones para la cooperación sobre los problemas globales”.⁴ Ése fue también el telón de fondo del IV Encuentro Europa-América Latina del “Foro de Biarritz” celebrado en el Valle de Bravo, en el Estado de México (29 al 31 de octubre), que bajo el lema “Europa y América Latina frente a la Construcción de un Nuevo Orden Mundial”, congregó más de 300 personalidades, entre quienes se cuentan mandatarios, ex funcionarios, intelectuales, periodistas y empresarios. La colaboración entre Europa y ALyC se vislumbró como un medio importante para evitar que Estados Unidos se aisle y ejercite su poderío militar de manera unilateral, señalando que América Latina y Europa deben recurrir al multilateralismo.

Por último, en esta sucinta revisión de las relaciones entre la UE y ALyC en el año 2003, también habría que destacar que el 27 de julio, con motivo de la celebración del 50 aniversario de la Revolución cubana, Fidel Castro rompió las relaciones oficiales con la UE, como respuesta a las sanciones anunciadas por la UE tras la detención de los disidentes y la ejecución de tres baltos.

⁴ European Commission (2002): *Commission staff working paper concerning the establishment of an inter-regional association between the EU & Mercosur* [http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercotur/bacground_doc/template_paper2.htm] [acceso el 15/02/2004].

La región Asia-Pacífico y los acuerdos de libre comercio

Tras la Reunión Ministerial (XIV) y la Cumbre de Líderes (X) de la APEC en Los Cabos, México (26 y 27 de octubre del 2002), se ha tomado una serie de iniciativas para promover un sistema de comercio e inversiones más libre y abierto en la región del Asia-Pacífico, entre las cuales destacan un *Plan de Facilitación Comercial*, que pretende reducir en un 5 % los costos de las transacciones en la región en los próximos cinco años, así como los llamados Estándares de Transparencia de la APEC para reducir las posibles confusiones en el comercio interregional, lo cual constituye una valiosa herramienta para el sector privado.

Además se ha añadido un campo nuevo en la agenda: la lucha contra el terrorismo, que representa una seria amenaza a la economía regional y a las metas de comercio libre en la APEC, tanto por el daño directo que sufre la gente y la infraestructura cuando hay un ataque terrorista, como por los crecientes costos de proteger el comercio de la región contra ataques potenciales. Así, en la Reunión de los Altos Funcionarios (SOM), celebrada en Chiang Rai, Tailandia (febrero del 2003), se aprobó un plan de acción contra el terrorismo y un grupo de trabajo para coordinar el cumplimiento de la Declaración de Los Cabos (“Luchando contra el Terrorismo y Promoviendo el Crecimiento”), y desarrollar importantes reformas en áreas específicas, como la protección de los barcos y carga en viajes internacionales; la protección de aviones y pasajeros en vuelos internacionales y en tránsito; frenar el financiamiento de terrorismo y promover la seguridad electrónica.

Por otro lado, en la Reunión de Ministros de Comercio de la APEC de Khon Kaen, Tailandia (junio del 2003), se trató de unificar las posiciones de cara a la V Reunión Ministerial de la OMC en Cancún, México. Tailandia, como país anfitrión, presentó una agenda para guiar la labor de la APEC, cuyo tema central fue “Un Mundo de Diferencias: Alianzas para el Futuro”, referido al objetivo de unir las diversas fortalezas de las economías miembros para construir una economía regional más fuerte, incluidas una expansión de la economía basada en el conocimiento, la promoción de la seguridad humana, la construcción de una mejor estructura financiera y mediante la integración de las pequeñas y medianas empresas al comercio y la inversión en la APEC.

En cuanto a las relaciones políticas, se celebró la V Reunión de Oficiales de Alto Rango (SOM V) del Foro de Cooperación América Latina Asia del Este —FOCALAE— en San José de Costa Rica (13 y 14 de agosto del 2003). La SOM acordó que en la II Reunión de Ministros del FOCALAE, a celebrar en enero del 2004, se traten las cuestiones relacionadas con el “Mejoramiento de la Asociación entre América Latina y Asia del Este, asegurando el futuro y la superación de la pobreza”.

Los procesos de integración en la región Asia-Pacífico tendrán de manera indefectible su impacto en los países y procesos de integración de ALyC. Una futura área de libre comercio que integrará a Japón y China con la ASEAN, estimularía fuertemente el comercio intrarregional. Las evaluaciones iniciales indican que las exportaciones de la ASEAN a China crecerían en 48 %, en tanto los embarques desde China aumentarían en 52 %.

Este probable escenario tiene consecuencias relevantes para ALyC, por su impacto en los flujos internacionales de inversión directa, y por la desviación importante de comercio que se produciría en los rubros en que sus exportaciones hacia China enfrentan una competencia relevante por parte de las economías del Este de Asia. El monto de las exportaciones involucradas es importante, pues abarcaba 20 de las 30 principales exportaciones de América Latina y el Caribe hacia China, incluidos productos de la minería (cobre y hierro), petroquímica, industria electrónica, automotriz, forestal y agricultura.

El G-20, la cooperación Sur-Sur y la “nueva geografía comercial”

Entre los esfuerzos que varios países latinoamericanos vienen realizando en la última década con el objetivo de diversificar sus relaciones exteriores, destaca la adopción de programas internacionales y la construcción de mecanismos de cooperación comercial con otros países del Sur. La operatividad de estas iniciativas se da principalmente en el ámbito gubernamental.

En primer lugar, hay que mencionar el protagonismo latinoamericano en el grupo compuesto de cerca de una veintena de países llamado G-20,⁵ encabezado por Brasil, India y China, y al cual pertenecen o han pertenecido Sudáfrica, Argentina, Bolivia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guatemala, México, Paquistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Tailandia y Venezuela. La fuerza del grupo se hizo evidente en la V Reunión de la OMC (Cancún), cuando encabezado por Brasil, la India y China, se opuso al acuerdo alcanzado en el sector agrícola el 13 de agosto del 2003 por la UE y Estados Unidos, exigiendo la abolición de las subvenciones a la exportación, al estimarlas una aberración por razones económicas, políticas y técnicas (y también éticas), y solicitando la aplicación de normas más estrictas para la gestión de la ayuda alimentaria y los créditos a la exportación.

Brasil ha sido el país más activo en estos nuevos rumbos y se ha lanzado a la creación de una auténticamente “nueva geografía comercial”. En una reunión de los cancilleres de Brasil, India y Sudáfrica celebrada en Nueva Delhi (5 de marzo), los tres países adoptaron la *Agenda Nueva Delhi para la Cooperación*, en la cual el Foro Brasil-India-Sudáfrica, también conocido como G-3, se perfila como “un grupo para difundir la buena voluntad y el mensaje de paz”, según explicó al final de la reunión el canciller brasileño Celso Amorim.⁶ Este foro es el centro neurálgico del G-20, al cual se sumaron China y Rusia, y se constituyó a iniciativa del gobierno brasileño dentro de su estrategia de fortalecimiento internacional de la cooperación Sur-Sur: estrechar la cooperación, estimular el intercambio comercial y unificar posiciones en bloques internacionales. El objetivo es que acabe incluyendo a los demás socios del MERCOSUR y

⁵ En ocasiones se ha denominado G23, G22 o G21, dependiendo del número de países que lo formaran en cada ocasión. Este hecho nos da una idea de la relativa volatilidad del grupo.

⁶ Véase <http://www.ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=27126> [revisado el 30/01/2003].

de la Unión Aduanera África Austral, China y Rusia. Celso Amorim, el canciller brasileño, destacó que esa puesta en funcionamiento “abrirá una nueva frontera en el mapa del comercio mundial”, que podrá “cambiar la geografía comercial del planeta”.

Esta nueva geografía comercial debería estar al servicio de los pequeños agricultores, pues, como se sostiene en la Declaración de Brasilia sobre Comercio, Agricultura y Desarrollo (22 de agosto), “la agricultura familiar y campesina de América Latina y el Caribe, África y Asia, formada por una diversidad de comunidades rurales, cumplen un papel fundamental para la estabilidad social y la sostenibilidad ambiental del desarrollo de los países y las naciones”. La Declaración de Brasilia se elaboró por representantes de gobiernos y de la sociedad civil de países del Sur, y uno de sus objetivos es “promover acciones coordinadas en las negociaciones internacionales para no sólo preservar la flexibilidad en las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar y la capacidad de implementar, soberanamente, políticas de seguridad alimentaria en los países en desarrollo, como también de combatir las prácticas desleales de comercio, como las ayudas internas y los subsidios a la exportación utilizados por los países desarrollados que generan distorsiones en la producción, en los precios y en el comercio internacional agrícola”.⁷

Después de Cancún, la prensa internacional⁸ ha informado también que Brasil, China, India y África del Sur están sondeando la idea de un acuerdo de libre comercio. Un eventual acuerdo de libre comercio, que abarcara una proporción significativa del comercio bilateral y que no discriminara entre sectores económicos, representaría un difícil ejercicio de diplomacia colectiva por parte de MERCOSUR, con fuertes sensibilidades en las manufacturas ligeras. Un escenario alternativo probable es la negociación de una lista acotada de desgravación arancelaria, junto a acuerdos paralelos en otras materias relevantes.

Un paso en este sentido resultaría el Acuerdo Marco de Cooperación MERCOSUR- India de 17 de junio del 2003, que se enmarca dentro de la estrategia del gobierno brasileño de fortalecimiento internacional de la cooperación Sur-Sur. En sus 11 artículos se establecen las condiciones de la negociación, acordando concluir en agosto un Acuerdo de Preferencias Fijas de alcance limitado, dirigido al incremento del flujo de comercio bilateral a través del otorgamiento de un acceso efectivo a sus respectivos mercados por medio de concesiones mutuas. Las negociaciones prosperaron a gran ritmo y se ha alcanzando la firma de un TLC el 24 de enero del 2004.

Además, aprovechando la visita del presidente brasileño a la India, se firmaron acuerdos bilaterales sobre promoción turística, exploración del espacio exterior e intercambios culturales. Debe tenerse en cuenta que, en los últimos años, el comercio entre Brasil e India se incrementó alrededor de un 250 % y se estima que, en el 2003, las operaciones bilaterales alcanzaron un volumen de US\$ 1 200 millones.

⁷ Véase http://www.alainet.org/active/show_text.php3?key=4427 [revisado el 17/02/2004].

⁸ Véase, por ejemplo, *Financial Times* del 24 de octubre del 2003.

Rusia: las bases de una relación estratégica

Las relaciones con Latinoamérica y el Caribe constituyen, en la renovada concepción de política exterior de Putin, un vector independiente de la política exterior multilateral de Rusia. Esto significa que las relaciones no están mediadas por relaciones con terceros y el objetivo de ambas partes consiste en elevar el nivel del diálogo político y la cooperación.

Las relaciones comerciales también han vuelto a desarrollarse tras un período de recesión. Parte considerable corresponde a la compra de alimentos por compañías privadas rusas, pues Rusia es uno de los compradores principales del café soluble brasileño y colombiano; y también de aceite, cacao, frutas tropicales, concentrados de fruta, bebidas no alcohólicas y flores. Los principales socios comerciales de Rusia son Cuba, Brasil, Ecuador, Argentina y Chile.

Pero, indudablemente, el aspecto más importante de las relaciones es el político. Los países latinoamericanos se consideran socios naturales en la palestra internacional para la formación de un orden mundial justo y sostenible, basado en la primacía del derecho internacional y el fortalecimiento del papel de los mecanismos democráticos multilaterales de gestión de los procesos mundiales. Comparten con Rusia la idea de asegurar el papel central de la ONU y la responsabilidad principal del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, y la búsqueda de respuestas colectivas a los nuevos retos y amenazas.

En el año 2003, el diálogo político entre ambas regiones resultó relativamente de alto nivel, promovido en las reuniones del presidente Putin en distintos foros internacionales, como la Cumbre del G-8, y durante las actividades de la ONU, en las cuales mantuvo reuniones con mandatarios latinoamericanos, y también en la Cumbre de Bangkok del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Por el lado latinoamericano, durante el 2003 destacan las visitas a Moscú de cancilleres de Cuba, Costa Rica, Perú, Brasil, Venezuela y Panamá. Aunque el acontecimiento que atrajo más atención fue la Reunión de la Troika del Grupo de Río (los cancilleres de Perú, Brasil y de Costa Rica) con el presidente Putin en Moscú (1° de abril), que coincidió con los sucesos en Iraq, e importante políticamente por ser también la primera reunión de este tipo en Moscú.

Durante la reunión de la Troika y el presidente se decidió que junto a estos contactos anuales se celebren reuniones en forma alternativa en el país que ejerce la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río y en Rusia. Adoptaron la Declaración de Moscú, sobre la significación de profundizar la cooperación para realizar acciones conjuntas que promuevan un proceso de globalización ordenado, equilibrado y más seguro, destacando el papel central de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad frente al escenario de la intervención en Iraq, y su compromiso con los principios del multilateralismo y el respeto a la soberanía y la integridad territorial de los Estados. En el plano económico, dada la importancia del desarrollo económico y social, subrayaron la necesidad de promover un sistema multilateral de comercio fortalecido y no discriminatorio, y expresaron su deseo de que la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Doha refleje el tratamiento especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo.

La gira del ministro de Relaciones Exteriores, Igor Ivanov, a América del Sur (Chile, Argentina, Brasil y Venezuela), en la cual participó como observador en la Cumbre de la OEA (Chile) y como invitado oficial en la Cumbre de MERCOSUR (Uruguay), ha sido otro de los hitos relevantes de las relaciones entre Rusia y ALyC en el año 2003. Al respecto de este renovado interés, el director del Departamento Latinoamericano de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia, Valery Morozov, señalaba que “Rusia considera que Latinoamérica tiene grandes perspectivas de convertirse en un polo de influencia importante en el mundo multipolar. Esto nos dicta la necesidad de establecer, ampliar, profundizar y consolidar las relaciones con una región cuyo poder económico y político crece cada año”.⁹ Parecido interés se muestra desde ALyC, donde cabe destacar los esfuerzos de la diplomacia brasileña por sumar a Rusia a las iniciativas políticas del G-20.

⁹ Entrevista en *El Mercurio*. [http://www.embajadaderusiaenchile.mid.ru/chile/2003/bull_348.html] [revisado el 20/02/2004].