

# POLÍTICA

## Viento de proa para América Latina: las relaciones de la región en el sistema-mundo

*Almudena Cabezas González y Heriberto Cairo Carou\**

Durante el año 2005 se ha mantenido la dinámica de ampliación de contactos y relaciones bilaterales y interregionales entre América Latina y el Caribe (ALC) y las demás regiones del mundo, donde se destaca el enfriamiento con la Unión Europea (UE), sobre todo el aumento de la tensión de los vínculos de Brasil con esta, debido a la mayor posición tercermundista de aquel,<sup>1</sup> lo cual desde otra óptica, se considera una política de multilateralismo compatible con el desarrollo sostenible.<sup>2</sup>

Por otro lado, el creciente papel de Brasil e India dentro de las negociaciones de la OMC, ha sido fuertemente criticado por las organizaciones de la sociedad civil, por su participación en el club de los países poderosos, como el G-8 y la OMC, a pesar de que sigue llevando la iniciativa de la cooperación Sur-Sur, mediante la IBSA y la proyección de novedosas relaciones con el mundo árabe.

Asimismo, destaca la creciente ofensiva comercial y el incremento del papel de China en la región, con el aumento de los compromisos comerciales y de las inversiones.

### A vueltas con las relaciones europeas

A pesar de que las relaciones comerciales se han mantenido estables y el saldo comercial interregional está prácticamente equilibrado, se mantienen las características básicas de los últimos años: concentración del intercambio en unos pocos países (Gran Bretaña, Alemania y España del lado europeo, y Brasil, Argentina, Chile, Colombia y México, del latinoamericano), y asimetría productiva (la UE envía bienes de capital e intermedios, y ALC, materias primas y productos semifabricados). También se observa un descenso en las exportaciones europeas, en beneficio de las asiáticas: aunque la UE se mantiene como el primer socio comercial del MERCOSUR, ha disminuido su participación en la CAN y en el MCCA, y únicamente gana terreno en la CARICOM.<sup>3</sup>

\* Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> Véase Bruno Ayllón: *La política exterior del gobierno de Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea*, Real Instituto Elcano, Documento ARI N° 22/2006 (24/2/2006).

<sup>2</sup> Viga sostiene que la pérdida de relevancia del ALCA permite desmarcarse de la UE, dar prioridad a la agenda sudamericana y poner el peso de la política exterior y comercial en la OMC y las gestiones del G-20, quedando subordinada a las ganancias políticas internas del PT y al *cleavage* Norte-Sur. Véase Pedro Da Motta Viga: "A política exterior do governo Lula", *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, no. 83, abril-junio 2005.

<sup>3</sup> El saldo comercial de los diferentes grupos de integración subregional, México y Chile, que tienen acuerdos de asociación y libre comercio con la UE, tras una larga fase de déficits en los años 1990, se transformó

Desde el fracaso en las negociaciones del acuerdo de libre comercio, cooperación y diálogo político con MERCOSUR en 2004, las relaciones entre ambos grupos se han enfriado y en las sucesivas reuniones no han conseguido limar las diferencias. Asimismo, los encuentros de las comisiones mixtas UE-CAN y UE-MCCA para sentar las bases de las respectivas negociaciones de acuerdos de libre comercio no han dado frutos, y la Comisión Europea se ha negado a dar vía libre a las negociaciones, con el argumento de la inestabilidad política y la falta de concreción de las uniones aduaneras. Sin embargo, la UE ha acordado un nuevo régimen de acceso preferencial a su mercado para los países andinos y centroamericanos, beneficiarios del extinto "régimen droga" (Costa Rica, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, El Salvador, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), bajo el Sistema Generalizado de Preferencias Plus (SGP Plus), que estará en vigor en el período 2006-2008, para aquellos que cumplan los nuevos requisitos.<sup>4</sup>

A pesar de la celebración de numerosos encuentros para tratar de superar el enfriamiento en las relaciones birregionales, las relaciones entre la UE y los países de ALC se han mantenido estancadas. Del lado latinoamericano se explica por el mantenimiento del proteccionismo agrícola de la UE y su mayor interés en los países del Este y el Mediterráneo, mientras que los países europeos se remiten a los problemas de gobernanza en América Latina y a la dispersión de sus políticas comerciales. Durante la celebración de la XVII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina (Lima, junio 2005), se anunció el compromiso de lanzar las negociaciones comerciales birregionales con MERCOSUR, CAN y MCCA en la Cumbre a celebrar en Viena en 2006, en la que además se tratarán otros temas de la agenda birregional: las cuestiones migratorias y de cooperación, las reformas internacionales y la deuda, y la seguridad. Aunque los llamados para avanzar en las negociaciones y superar el *impasse* en las relaciones birregionales son constantes por ambos lados,<sup>5</sup> también hay muchas reservas sobre la capacidad del mecanismo de las Cumbres UE-ALC para superarlas.<sup>6</sup>

---

en excedente en 2002 y 2003 para MERCOSUR y CAN, mientras que es deficitario para el MCCA desde 2001, y también para CARICOM desde 1997. El saldo mexicano con la UE es crecientemente deficitario, debido principalmente al fuerte aumento de las importaciones europeas como efecto del TLC que entró en vigor en 2000. Por su parte, Chile es uno de los pocos países latinoamericanos que desde comienzos de los noventa mantiene un saldo comercial con superávit sistemático con la UE. Véase "Estado actual y perspectivas de las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe", SELA, Caracas, 13 y 14 de marzo de 2006, SP/REUE-ALC/Di N° 1-06.

<sup>4</sup> El régimen ofrece una rebaja general de 3,5 % en el arancel que grava la entrada a la UE para unos 300 productos, en su mayoría agrícolas y pesqueros.

<sup>5</sup> Tal y como puede comprobarse en el documento: *A stronger partnership between the European Union and Latin America*, Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bruselas, 8/12/2005. Véase también: Christian Frères y José Antonio Sanahuja: "Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva estrategia", Informe Final Proyecto "Latin America - Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives", CE, Bruselas, 2005.

<sup>6</sup> Como ambas regiones son actores políticos en construcción, no disponen de suficientes instrumentos propios para hacer política, y sus acciones suelen entrar en competencia con poderes existentes, tanto nacionales, como regionales (la Comisión Europea) o subregionales (los entes respectivos de MERCOSUR, CAN, MCCA, CARICOM), que tienen sus propias agendas y no están dispuestos a sacrificarlas en favor de una cumbre, cuyo papel efectivo debe ser demostrado en los hechos futuros.

Este estancamiento parece que comienza a superarse en el caso de las Cumbres Iberoamericanas. La celebración de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Salamanca (14 y 15 de octubre), sirvió para dar comienzo a los trabajos de la Secretaría General Iberoamericana, bajo la dirección de Enrique Iglesias,<sup>7</sup> y se introdujeron novedades en el funcionamiento de la cumbre, como el carácter privado del encuentro y la reducción en la retórica maximalista que suele acompañar a este tipo de encuentros de alto nivel.<sup>8</sup> Además, hay que destacar las iniciativas de vinculación con la sociedad civil como el I Encuentro Empresarial Iberoamericano y el I Encuentro Cívico Iberoamericano celebrados al calor de la Cumbre de Salamanca.

## El pausado ritmo del G-20 y la iniciativa IBSA

Durante todo el año se sucedieron las reuniones del G-20, primero en Nueva Delhi, y con posterioridad en Burhban y Génova, donde Brasil e India se perfilaron como agentes con poder de negociación entre los países desarrollados<sup>9</sup> y los países en desarrollo, con la formación del Grupo Informal QUAD (Estados Unidos, UE, Brasil e India), cuyo papel fue importante para salvar la VI Reunión Ministerial de Hong Kong,<sup>10</sup> donde no se lograron avances en la Agenda de Doha y tampoco en la agenda de servicios e inversiones, y sí un alineamiento de última hora con los Estados Unidos por parte de Brasil e India para afirmar el compromiso de poner fin a los subsidios agrícolas para 2013.<sup>11</sup>

Por otro lado, Brasil, India, México, Sudáfrica y China, participaron como invitados en la reunión del G-8 en Greneagles (Escocia, 5-8 julio), donde realizaron una declaración conjunta de compromiso con la cooperación Sur-Sur, en el contexto del multilateralismo. Y también como parte de la iniciativa brasileña para una nueva geografía comercial, se formó el Grupo de los 5 (G-5) (Argentina, Brasil, China, India y Sudáfrica), para negociar los asuntos industriales en la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que da continuidad a los trabajos iniciados por el G-20.

MERCOSUR e India aprovecharon la reunión preparatoria del G-20 en Nueva Delhi, para firmar los anexos al Acuerdo de Preferencias

<sup>7</sup> Enrique Iglesias ha sido durante muchos años presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, y es una persona que cuenta con la legitimidad y el reconocimiento de todas las partes.

<sup>8</sup> Véase Carlos Malamud y Tomás Mallo: *Después de Salamanca: ¿hay un nuevo rumbo para las cumbres iberoamericanas*, Documento ARI N° 140/2005 (25/11/2005).

<sup>9</sup> Faesler Carlise, julio (2005): India y América Latina: El redescubrimiento de sus valores e intereses, en *Foreign Affairs* en español, enero-marzo (en Internet, <http://www.foreignaffairs-esp.org/20050101faenespessay050116/julio-faesler-carlisle/india-y-america-latina-el-redescubrimiento-de-sus-valores-e-intereses.html>).

<sup>10</sup> Los comunicados se encuentran en la página oficial del G-20 del gobierno brasileño: <http://www.g-20.mre.gov.br/ministerials.asp>

<sup>11</sup> "Convenimos en asegurar la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a la exportación, y disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente que ha de completarse para fines de 2013. Esto se logrará de una manera progresiva y paralela...", Art. 6 de la Declaración Ministerial de 18 de diciembre de 2005, [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min05\\_s/final\\_text\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm), visitado el 15 de enero de 2006.

Comerciales (19 de marzo de 2005),<sup>12</sup> y también se realizó la Reunión de la Iniciativa IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) para relacionar los sectores industriales (en particular, fomentar la producción conjunta de medicamentos), la agricultura, las comunicaciones (establecimiento de líneas marítimas y aéreas) y telecomunicaciones, el sector forestal y el minero, así como consolidar un triángulo de cooperación financiera y científico-técnica y la creación de un Consejo Empresarial Trilateral. En virtud de su compromiso con el concepto de alianza comercial triangular, se anunció la intención de negociar un acuerdo comercial trilateral durante el año próximo.<sup>13</sup>

En concordancia con esta iniciativa, se celebró en Brasil el seminario Desarrollo Económico con Equidad Social, para compartir las experiencias de política nacional y de estrategias de desarrollo económico y social, como forma de viabilizar el nuevo paradigma de relaciones Sur-Sur.<sup>14</sup> Además, se trató sobre las visiones de los tres países de IBSA acerca de los desafíos del desarrollo global, que coinciden en la demanda de una presencia permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Como parte de esta estrategia, también se celebró en Brasil la Cumbre MERCOSUR- Países Árabes (Arabia Saudita, Bahrein, Katar, Omán, Kuwait y Yemen del Sur), que concluyó con la firma de un acta de entendimiento para la futura celebración de un acuerdo de libre comercio y de facilitación de inversiones. Además, durante el encuentro se firmaron acuerdos bilaterales, como el sanitario, Brasil-Argelia, y el de cooperación técnica Brasil-Sudán.<sup>15</sup>

## La invasión comercial china continúa

Las relaciones de América Latina con China han seguido profundizándose el año pasado de la mano de la amplia iniciativa comercial exterior desarrollada por el Estado asiático, con las visitas del vicepresidente de China, Zeng Qinghong, a México, Perú, Venezuela, Trinidad y Tobago y Jamaica. Además de la presencia política de China en la región como observadora permanente en la OEA y en la ALADI, el mecanismo de diálogo con el Grupo Río y el MERCOSUR, y aspira ser miembro extrarregional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>16</sup>, el gigante

<sup>12</sup> El acuerdo contiene cinco anexos: listas de productos (Anexos I y II); Reglas de Origen (III), Salvaguardias (IV) y Solución de Controversias (V). Si bien el acuerdo preferencial es limitado en la cantidad de productos y márgenes de preferencia, constituye el primer acuerdo que firma el MERCOSUR con un país en desarrollo no latinoamericano. Véase Sergio Cesarín: "La doble oportunidad para América Latina y el Caribe: China e India en la creación de cadenas globales de valor", Ponencia en la VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico ERDEALAP, BID- INTAL, 12 y 13 de octubre 2005, [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro\\_REDEALAP\\_2005\\_16\\_Cesarin.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Cesarin.pdf), visitado el 10 de julio de 2006.

<sup>13</sup> El comercio entre Brasil y Sudáfrica, que era de cerca de 700 millones de dólares en 2002, se elevó a 1 700 millones de dólares en 2005. Eso equivale a un crecimiento de cerca del 160 % en tres años, <http://www.sela.org/sela/prensa.asp?id=6599&step=3>, visitado el 10 de diciembre de 2005.

<sup>14</sup> Río de Janeiro, 3 y 4 de agosto de 2005, <http://www.ipea.gov.br/ibas/espanhol/programaes.htm>, visitado el 10 de diciembre de 2005.

<sup>15</sup> Brasilia del 10 al 12 de mayo de 2005, la Cumbre concluye con la Declaración de Brasilia, en Internet, <http://www.radiobras.gov.br/especiais/cupulaaspa/materias.php?materia=225180&editoria=&q=1>

<sup>16</sup> La labor desplegada por científicos sociales, economistas y expertos chinos constituye insumos aplicados a la definición de estrategias nacionales y formulación de políticas gubernamentales; sin embargo, este proceso

asiático sigue ganando terreno como proveedor de América Latina y el Caribe, pero también como un destino relevante para los productos de la región (petróleo, cobre, aluminio, bauxita, asfalto...), y está desarrollando un programa de inversiones en infraestructuras, desde carreteras, hasta redes eléctricas, telecomunicaciones, aeropuertos y ferrocarriles.<sup>17</sup>

Durante el primer semestre de 2005, China se consolida como el segundo mercado de exportación para Chile y Perú y el tercero para Brasil,<sup>18</sup> que es su primer socio comercial en la región —le compra soja y acero—, seguido de Argentina, Cuba y Chile. Además, China interactúa activamente con Brasil en el sistema internacional a través de Naciones Unidas, y sus relaciones se desarrollan al más alto nivel,<sup>19</sup> pues junto con Rusia e India, conforman el BRIC, conocido como el grupo de las futuras potencias económicas.

Por otro lado, Argentina sostiene una relación política estable con China, basada en principios permanentes, mientras que Chile ha consolidado una relación económicamente intensa en función de la multiplicidad de instancias de negociación, que ha conducido a una rápida negociación y firma de un Acuerdo de Libre Comercio (enero/noviembre de 2005). Asimismo, Bolivia ha aumentado su vínculo con China, y durante la visita del ministro de Asuntos Exteriores a China, se firmaron varios acuerdos de cooperación económica y financiera, el principal un crédito blando de 100 millones de dólares y 30 millones de dólares no reembolsables en cooperación técnica.<sup>20</sup>

Relaciones particularmente intensas en el plano político son las de Venezuela y China, así como con otros Estados latinoamericanos como Perú, Colombia y Uruguay, que pretenden alcanzar una mayor sintonía de sus respectivos procesos económicos con el auge económico chino. Sin embargo, las relaciones de México con China son tirantes, ya que México fue el último país en aceptar su ingreso en la OMC, y algunos sectores perciben a China como una amenaza real que desplaza la producción local del mercado estadounidense y ocasiona la salida de inversiones localizadas en maquilas, pues la capacidad de penetración de las exportaciones chinas ha llevado a México, pero también a Brasil, a la adopción de las medidas de salvaguardia previstas por la OMC.<sup>21</sup> Por

---

no es verificable en similar intensidad y eficiencia en la mayoría de los países latinoamericanos, salvo raras excepciones (Chile). Véase Sergio Cesarín: "China y el espejo latinoamericano", *Foreign Affairs* en español, enero-marzo 2006, <http://www.foreignaffairs-esp.org/2006/1.html>, visitado el 1º de Julio de 2006.

<sup>17</sup> En 2004, ALC recibió un 46,2 % de la inversión extranjera china, superando por primera vez a los países asiáticos como principales receptores. Véase Cesarín: ob. cit., 2005.

<sup>18</sup> Véase *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004*, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

<sup>19</sup> El presidente Luiz Inácio Lula da Silva visitó Beijing en mayo de 2005, acompañado de siete ministros y de la mayor delegación comercial del país (más de 350 empresarios), para poner en marcha el Consejo Empresarial Brasil-China, según información del gobierno brasileño, [http://www.brasil.gov.br/noticias/em\\_questao/.questao/EQ192/view?searchterm=G-8](http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/.questao/EQ192/view?searchterm=G-8), visitado 15 de diciembre 2005.

<sup>20</sup> Cámara de Comercio de Santa Cruz, Bolivia, <http://www.cadex.org/>, visitado el 20 de diciembre de 2005.

<sup>21</sup> En febrero de 2005 la Secretaría de Economía de México publicó en el *Diario Oficial de la República* la puesta en marcha del mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos, contenido en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC, la misma medida que tomó Brasil en mayo, debido al incremento de las importaciones desde China, que han crecido hasta en un 100 % en

último, no hay que olvidar que aún se mantienen las diferencias respecto a las relaciones diplomáticas de algunos países latinoamericanos con Taiwán, como es el caso de Paraguay.

## Continuidad en las relaciones con Rusia

En general, las relaciones comerciales de los países latinoamericanos con Rusia se centran en el suministro de material militar, energía y suministros aeroespaciales rusos,<sup>22</sup> en especial a Venezuela, México, Perú y Uruguay, mientras que la relación con Cuba se mantiene al más alto nivel político, y las relaciones con MERCOSUR se centran en los temas políticos, comerciales, de inversión y cooperación en alta tecnología.<sup>23</sup> Asimismo, durante el año pasado avanzaron las negociaciones bilaterales de Rusia con Brasil, Bolivia, Ecuador, Honduras y Paraguay para lograr su ingreso en la OMC.

Las relaciones de Brasil y Rusia se mantienen al más alto nivel político y comercial, y durante la visita del presidente brasileño a Moscú (17 y 18 octubre 2005), se firmó una declaración conjunta para incentivar la relación comercial bilateral de bienes y servicios, la alianza tecnológica para el uso del espacio exterior,<sup>24</sup> y para afirmar su compromiso en el G-20 y con el multilateralismo en Naciones Unidas.

## Nuevas oportunidades en las relaciones con la APEC

La XIII Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) se celebró en la ciudad de Busán, Corea del Sur (18 y 19 de noviembre), y concluyó con avances concretos respecto a facilitación comercial (incluyendo planes de trabajo en aduanas, comercio electrónico, estándares, y movilidad de gente de negocios), liberalización comercial (avance en el desarrollo de modelos para capítulos de TLC), y cooperación (preparación y superación de desastres naturales, seguridad humana en planos como la pandemia de influenza aviar, anticorrupción, etcétera), entre otros temas. Para Chile, el encuentro concluyó con la firma del TLC con China, un acuerdo de cooperación aduanera con Corea y el anuncio de las negociaciones formales con Japón, así como para un estudio de factibilidad para un posible acuerdo comercial con Tailandia. Mientras que Perú, firmó un acuerdo de libre comercio con Tailandia,<sup>25</sup> que es su cuarto socio comercial en Asia, después de China, Japón y Taipei.

---

textil y confecciones en los primeros cuatro meses del año. Cámara de Comercio de Santa Cruz, Bolivia, <http://www.cadex.org/rat/rat%2094.htm>, visitado el 20 de diciembre de 2005.

<sup>22</sup> Véanse varios números del servicio de información ruso *Novosti*, donde se recoge la relación de los contactos políticos y comerciales entre Rusia y los países latinoamericanos, [http://sp.rian.ru/bilateral\\_relations/](http://sp.rian.ru/bilateral_relations/), visitado el 30 de enero de 2006.

<sup>23</sup> Del 17 al 19 de mayo una delegación de MERCOSUR, encabezada por Eduardo Duhalde, visitó Rusia.

<sup>24</sup> El intercambio comercial bilateral entre Brasil y Rusia es muy dinámico, y ha alcanzado la cifra de US\$ 2 100 millones en los 7 primeros meses del año 2005, <http://www.brasembantiago.cl/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=371&sid=46>, visitado el 30 de enero de 2006.

<sup>25</sup> El intercambio comercial bilateral asciende a 500 millones de dólares anuales y se prevé que el acuerdo genere 300 mil puestos de trabajo, en Internet, <http://www.andina.com.pe/edpespeciales/especiales/2005/noviembre/APEC/18nov009.html>, 30 de enero de 2006.

Por otro lado, la puesta en marcha del Acuerdo de Asociación Económica de México y Japón (Santiago de Chile, APEC 2004), ha aumentado el intercambio comercial con su tercer socio comercial en 2005, aunque no se iniciaron las negociaciones previstas para un TLC con Corea, ante la negativa de algunos sectores estratégicos, y en su ausencia se han propuesto acuerdos específicos para el sector agrícola y agroindustrial.