

La agenda Global Europe y el comercio con Latinoamérica: ¿Una estrategia oportuna?

Ramón Mahía – Noviembre 2006

La cuestión de las negociaciones entre la Unión Europea y Mercosur cobra nueva actualidad. Los delegados de ambos bloques iniciaron el día 6 de noviembre una reunión en Río para tratar de desbloquear la negociación de un acuerdo bilateral iniciado en 1999 siguiendo el mandato de la última Cumbre de Viena. Este artículo no se centra en la cuestión específica de las negociaciones con Mercosur sino que reflexiona brevemente sobre la oportunidad de esta nueva reunión en el marco general estratégico definido en lo que se conoce como Global Europe.

El nuevo marco estratégico de la Unión Europea bautizado como “Global Europe: competing in the world” tratará de dar cobijo a una serie de iniciativas que, durante el otoño de 2006 y la primavera de 2007, fijarán la agenda de futuro de la política comercial europea y sus instrumentos. Peter Mandelson, en la propia WEB de la Comisión Europea, argumenta la ya clásica idea de que la globalización genera beneficios y riesgos, que el aprovechamiento de los beneficios y la protección contra los riesgos implica la construcción de una economía fuerte, que la mejora de la fortaleza económica deriva de la competitividad y que ésta, a su vez, se construye sobre el comercio. De este modo, Global Europe viene a ser el complemento exterior de la Agenda “interior” de Lisboa lo que, a grosso modo implica, cuanto menos, la intención de aplicar a la política exterior el liberalismo que nosotros mismos nos hemos recetado.

Los ejes del diseño de esta política estratégica son: (1) la definición de la política de acceso de mercado y de los instrumentos de protección a utilizar, (2) la definición de la política de salvaguarda de los derechos de propiedad, (3) la política de la Unión Europea en China y (4) la generación de acuerdos de libre comercio que den cuerpo a los acuerdos de la UE con la OMC.

Es, por tanto, este nuevo marco general de intenciones el que marcará las líneas generales de la política comercial de la Unión Europea con todos sus socios, incluida la región Latinoamericana. ¿Podemos suponer, por tanto, que se impone ahora una visión estratégica?. No, la “agenda estratégica” es un “clásico” en la política de la UE en todos los órdenes y no es nuevo en el contexto comercial; las relaciones comerciales de la Unión Europea con Latinoamérica se han ido definiendo en el marco de sucesivos encuentros políticos bilaterales (Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno) que han ido dando nombre a diversas agendas, acuerdos, pactos..... todos ellos engalanados, en mayor o menor medida, con el apellido de “estratégicos”.

El acuerdo de Río de 1999 ya estableció el mandato para el inicio de negociaciones comerciales entre Mercosur y la UE y Chile y la UE y dió cobijo, entre otros logros, a la firma del Acuerdo de Cotonou entre la Unión y el bloque de países subdesarrollados conocidos genéricamente como ACP. La reunión de Madrid de 2002 alumbró el final del acuerdo de libre comercio con Chile, reestableció un nuevo plan de trabajo (Business Facilitation Action Plan) para las negociaciones con Mercosur, estableció las bases de un acuerdo de cooperación económica con el Caribe (EPA), y alumbró el denominado “Political Dialogue and Co-Operation Agreement” con América Central y la Comunidad Andina, acuerdo, este último, que trataba de evitar la escenificación de una ruptura de intereses que, de facto, se consolidaba ya entre la UE y la región latinoamericana central y andina. De la reunión de Guadalajara de 2004 se desprendió una nueva declaración de intenciones sobre las estancadas negociaciones con Mercosur (apuntando en este caso hacia la integración regional como condición previa al éxito de negociaciones con la UE) y un tibio y genérico compromiso de acuerdo sobre intereses comunes, siempre compatibles con la integración regional, entre Europa y el área Centro América – Comunidad Andina. La reciente cumbre Viena de 2006, bajo el sugerente subtítulo de “Strengthening the bi-regional strategic association”, trató de hacer una lectura positiva del balance de lo logrado desde Río 1999, y sirvió para declarar un nuevo plan de aproximación estratégica entre la UE y América Central.

A la vista de los esfuerzos estratégicos de la Comisión en materia de relación comercial con Latinoamérica, cabe preguntarse cuál es la actual relación de Europa con el sub continente en esta materia. En este sentido, el papel de Latinoamérica en el comercio internacional de la UE está, hoy en día, plenamente caracterizado. En términos generales, la asimetría en los intercambios es una de las características dominantes; así, por ejemplo,

mientras que Europa es, en conjunto, el segundo socio comercial más importante del sub continente y el primero para algunos países o regiones concretas como Chile o Mercosur, la importancia latinoamericana en las exportaciones de la Unión no llega al 6%. Por otro lado, la extensión de este escaso comercio dista mucho de ser homogénea entre países de tal modo que, aunque hablamos de grandes continentes, sólo media docena de países o incluso menos en el caso de la UE, están comprometidos en términos significativos en este intercambio. Por otro lado, el intercambio comercial ilustra el clásico patrón de comercio Norte – Sur, con predominancia de las importaciones de escaso valor añadido por parte de la UE (materias primas o energía y productos agrícolas) contra exportaciones concentradas en bienes de capital, equipamiento de transporte o productos químicos.

Dadas estas cifras, escasamente representativas, ¿cuál es entonces el verdadero interés para el establecimiento de acuerdos estratégicos de promoción del comercio y para la declaración de Latinoamérica como área prioritaria de cooperación e integración en materia comercial?

En primer lugar, estas cifras generales esconden, pese a su escasa importancia global, importantes flujos específicos, tanto sectoriales como referidos a varios países concretos que, en ocasiones, son suficientemente importantes como para promover un mayor entendimiento e integración comercial global. La dependencia energética de Europa es quizá un ejemplo revelador: la Unión Europea importa dos tercios de sus consumos energéticos y las perspectivas de dependencia exterior para el futuro a medio plazo indican que esa dependencia será progresivamente creciente.

Por otro lado, la Unión Europea es una región líder en materia de inversión extranjera directa aglutinando más de un 25% de los flujos de IED a la región en los últimos años. El papel líder de la Unión como inversionista en la región exige compromisos bilaterales en otras materias como la cooperación y, evidentemente, el comercio. Es más, a la luz de los datos más recientes, Europa y algunos de los países tradicionalmente más involucrados en la región americana, como España por ejemplo, asisten a un progresivo desgaste del escenario de inversión latinoamericano lo que, evidentemente, deberá tenerse en cuenta en el marco global de la cooperación económica entre ambas orillas.

Efectivamente, es de todos conocido que en los años 90 Latinoamérica y el Caribe consiguieron atraer un gran número de inversiones mediante la aplicación de nuevos modelos basados en la apertura económica, la

liberalización, desregulación y privatización. Esta estrategia atrajo inversiones orientadas a la búsqueda de nuevos mercados y recursos naturales, pero poca IED orientada a la mejora de la eficiencia o a la búsqueda de activos estratégicos y tecnológicos. En este contexto, la idea tradicional “liberal” que sostiene que la IED tiene siempre efectos positivos y automáticos sobre el país no se materializó y las evidencias empíricas señalaron que, al contrario, los efectos están lejos de ser automáticos y que incluso pueden llegar a ser negativos. La constatación de que los beneficios de la inversión extranjera no fueron los prometidos ha dado luz a la hipótesis de que la IED permite mejorar la productividad y las exportaciones, pero no siempre mejora la competitividad del sector nacional lo que, en el largo plazo, determina el crecimiento económico. Así pues, la entrada de IED sólo puede aprovecharse (y por eso aumenta o se mantiene) en aquellos países que cuentan con capacidad de absorción interna y aprovechan las externalidades que ofrece y, en este sentido, la recomendación general parece dirigirse hacia políticas de atracción de IED activas, con elevada regulación por parte de las autoridades económicas e integradoras (atracción de IED coordinada con la política general de desarrollo).

La intuición es, por tanto, que este nuevo marco general de gestión de las relaciones de inversión implica, de forma complementaria, una política renovada de alianzas comerciales entre la Unión Europea y Latinoamérica. La gestión estratégica de las relaciones de inversión, en la que se comprometen importantes intereses políticos y empresariales, no es independiente, por tanto, de la planificación de las alianzas comerciales, por escasa que sea la penetración actual del comercio entre ambos continentes. Fracasada en buena medida la iniciativa del ALCA y el multilateralismo de Doha, Europa ha de dar pie a un nuevo modelo de defensa de sus mercados y recursos anticipándose a los competidores globales (Estados Unidos y China).

Sin embargo, un momento como el actual en el que se pone en cuestión el modelo liberal de apertura o, al menos, se priorizan las políticas integradas de gestión económica interna y exterior no parece, precisamente, el escenario ideal para el progreso de las relaciones comerciales bilaterales. De hecho, la reciente cumbre de Viena fue decepcionante en esta materia y sólo los países centro americanos aceptaron (con la excepción manifiesta de Bolivia) iniciar negociaciones con vistas a un tratado de libre comercio con la UE.

Precisamente el día 6 de noviembre se iniciaron los contactos Mercosur – UE para tratar de desbloquear las relaciones hacia la integración comercial de

ambas regiones siguiendo los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Viena. Las declaraciones de Jorge Taiana, Ministro de Relaciones Exteriores argentino, ilustran adecuadamente la idea antes argumentada: Latinoamérica siente en parte defraudadas las expectativas que despertó la IED y quiere negociar un modelo integrado de relaciones económicas que genere beneficios mutuos: *"Queremos llegar al acuerdo no sólo desde el punto de vista comercial, sino para la promoción de inversiones. Pero no nos conformaremos con cualquier acuerdo. Necesitamos una vocación de integración como la que vivió Europa, en el marco del crecimiento y la distribución."*

El momento actual no parece, por tanto, propicio al acuerdo y con casi toda seguridad no cabe esperar que esta reunión de tercer nivel sirva para desbloquear un acuerdo técnicamente suspendido desde hace dos años. No debe esperarse resultados explícitos de esta mini - cumbre de dos días, se trata casi exclusivamente de escenificar un episodio de "amistad mutua" que permita lanzar un mensaje al exterior sobre si el proceso continúa vivo o no (las autoridades de la UE ya se han apresurado a clasificar la reunión como "diálogo técnico" y no "negociación") y que arroje algún dato sobre la cuestión de la incorporación de Venezuela a las negociaciones.

Así pues, el nuevo compromiso de la Unión Europea en materia comercial no puede, por tanto, ahora menos que nunca, redundar en los mismos planteamientos que han bloqueado hasta el momento buena parte de los avances en materia de integración comercial. No es aventurado juzgar que nunca ha existido por parte de la Unión Europea la suficiente voluntad de mejorar el acceso a los mercados europeos de productos agro-industriales y que han sido muchas las dificultades para avanzar en el plano de los subsidios a las exportaciones agrícolas y a la producción. Por otro lado, los incentivos de la integración comercial con Europa por parte de algunos países latinoamericanos nunca se han puesto tan en duda como actualmente, un momento en el que los esfuerzos de buena parte de los países sudamericanos tratan de priorizar la integración regional en Sudamérica. La cuestión, de la que me atrevo a sugerir una respuesta negativa es, por tanto ¿Existen suficientes incentivos (políticos y económicos) en ambas orillas como para llevar a buen término un nuevo acuerdo estratégico o son demasiado importantes los costes internos que conlleva?