



**DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES  
POLICY DEPARTMENT**



**ACUERDO DE  
ASOCIACION GLOBAL  
INTERREGIONAL  
PARA LA  
CREACION DE UNA  
ZONA  
DE ASOCIACION  
GLOBAL**

**FOREIGN AFFAIRS**



EUROPEAN PARLIAMENT

**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UNIÓN**  
**DIRECCIÓN B**  
**- DEPARTAMENTO TEMÁTICO -**

ESTUDIO DE VIABILIDAD

**ACUERDO DE ASOCIACION GLOBAL INTERREGIONAL PARA LA  
CREACION DE UNA ZONA DE ASOCIACION GLOBAL**

**Resumen**

El presente Estudio de Viabilidad "Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una Zona de Asociación Global" se ha realizado mediante convocatoria de la Dirección General de Políticas Exteriores (EXPO/B/AFET/2008/61) en función de las respectivas recomendaciones del Parlamento Europeo y la Asamblea EuroLat de encargar un estudio de viabilidad en relación con la implementación de dicho Acuerdo.

Este estudio fue solicitado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo.

**Autor:** Sra Profesora Anna AYUSO,  
Centro de Investigación de Relaciones  
Internacionales y Desarrollo  
C/ Elisabets, 12,,08001 – Barcelona.  
SPAIN

**Funcionario responsable:** **Pedro NEVES**  
Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión  
Departamento Temático  
WIB 06M 077  
rue Wiertz  
B-1047 Bruselas

Este estudio se publica en la siguiente lengua: **ES (OR); EN.**

E-mail: [pedro.neves@europarl.europa.eu](mailto:pedro.neves@europarl.europa.eu)

Editor Parlamento Europeo

Manuscrito terminado el 8 de abril de 2009

Este estudio está disponible en Internet en:  
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=ES>

En caso de no poder descargar la información que necesita, solicite una copia impresa por correo electrónico a: [xp-poldep@europarl.europa.eu](mailto:xp-poldep@europarl.europa.eu)  
Bruselas, Parlamento Europeo, 2009

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

© Comunidades Europeas, 2009.

Queda autorizada la reproducción y traducción, excepto con fines comerciales, siempre que se mencione la fuente y se notifique previamente al editor y se le facilite una copia de la publicación.

**ÍNDICE PRELIMINAR**

<b>Índice</b>	<b>iii</b>
<b>Glosario de Siglas</b>	<b>v</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>vii</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>

**PARTE I**

**EVALUACIÓN DE LOS SECTORES BIENES, SERVICIOS Y CAPITAL EN LOS ACUERDOS  
DE ASOCIACIÓN EXISTENTES Y NEGOCIACIONES DE ACUERDOS DE ASOCIACION  
PENDIENTES ENTRE LA UE Y ALC**

<b>1. Contexto de las preferencias regionales en el sistema OMC y en las relaciones de la UE con terceros PVD</b>	<b>4</b>
1.1 Las medidas preferenciales unilaterales	5
1.2 Las zonas de libre comercio	8
1.3 Aspectos relevantes a efectos de una futura zona de asociación global en materia comercial	10
1.4 Aspectos relevantes a efectos de una futura zona de asociación global en materia de circulación de capitales y servicios	12
<b>2. Acuerdos de Asociación concertados entre la UE y ALC</b>	<b>16</b>
2.1 Acuerdo Global UE - México	17
- Relaciones de comercio, servicios e inversión	17
Valoración	18
2.2 Acuerdo de Asociación UE –Chile	20
- Relaciones de comercio, servicios e inversión	20
Valoración	21
2.3 Acuerdo de Asociación Económica UE – CARIFORUM	22
- Relaciones de comercio, servicios e inversión	22
- Valoración	23
<b>3. Negociaciones de Acuerdos de Asociación pendientes entre la UE y ALC</b>	<b>25</b>
3.1 Negociaciones UE- MERCOSUR para un Acuerdo de Asociación	25
- Relaciones de comercio, servicios e inversión	26
- Valoración y perspectivas de la negociación birregional	28
3.2 Negociaciones UE- CAN para un Acuerdo de Asociación	31
- Relaciones de comercio, servicios e inversión	31
- Valoración y perspectivas de la negociación birregional	33
3.3 Negociaciones UE- América Central para un Acuerdo de Asociación	34
- Relaciones de comercio, servicios e inversión	35
- Valoración y perspectivas de la negociación birregional	36

## **PARTE II**

### **LA CIRCULACION DE PERSONAS EN LA ASOCIACION BIRREGIONAL ENTRE LA UE Y ALC**

<b>1. Marco legal para la liberalización de la circulación de personas</b>	<b>38</b>
- La regulación de la circulación de personas entre la UE y América Latina	<b>40</b>
- Marco regulatorio sobre la circulación de personas entre la UE y terceros estados no latinoamericanos	<b>43</b>
<b>2. Dialogo político y medidas complementarias de cooperación</b>	<b>44</b>
- Diálogo Político	<b>44</b>
- Instrumentos de Cooperación	<b>46</b>

## **PARTE III**

### **MEDIDAS DE COHESIÓN SOCIAL PARA LA ASOCIACIÓN, EL DESARROLLO CULTURAL Y EL AVANCE DEL CONOCIMIENTO EN LA RELACION BI-REGIONAL**

<b>1. Principales desafíos para la corrección de las asimetrías inter-regionales</b>	<b>50</b>
<b>2. Cooperación para la integración y el tratamiento de las asimetrías en la agenda de cohesión latinoamericana</b>	<b>53</b>
<b>3. Cooperación en el ámbito de la cultura la ciencia y la tecnología</b>	<b>57</b>
<b>4. Los instrumentos de cooperación comunitarios</b>	<b>60</b>
<b>Consideraciones finales</b>	<b>64</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>66</b>
<b>Anexo</b>	<b>77</b>

## GLOSARIO DE SIGLAS

AAE Acuerdo de Asociación Económica  
AdA Acuerdo de Asociación  
ADPIC Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio  
AGCS Acuerdo General sobre comercio de servicios  
AGCS Acuerdo General sobre Comercio en Servicios (OMC)  
AL América Latina  
ALADI Asociación Latinoamericana de Integración  
ALALC Asociación Latinoamericana de Libre Comercio  
ALBA Alternativa Bolivariana para las Américas  
ALC América Latina y el Caribe  
AMI Autopista Mesoamericana de la Información  
AMIC Acuerdo Marco Interregional de Cooperación UE- MERCOSUR  
AOC Agenda de Implementación Consensuada  
AOD Ayuda Oficial al Desarrollo  
APC África, Pacífico, Caribe  
ATRC Asistencia Técnica relacionada con el Comercio  
BCIE Centroamericano de Integración Económica  
BEI Banco Europeo de Inversiones.  
BID Banco Interamericano de Desarrollo  
CACR Comité de Acuerdos Comerciales Regionales  
CAF Corporación Andina de Fomento  
CAFTA Tratado de libre comercio entre Centroamérica y República Dominicana con los  
CALC Cumbre de Presidentes de América Latina y el Caribe  
CAN Comunidad Andina de Naciones  
CARIFORUM  
CDE Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA  
CE Comisión Europea  
CNMF Cláusula Nación Más Favorecida  
CTN Cláusula Trato Nacional  
DG Dirección General  
DG Dirección General  
EBA "Everything But Arms"/ "Todo menos armas"  
EE.UU. Estados Unidos  
EID Ejes de Integración y Desarrollo  
EIS Evaluación de impacto del comercio sobre la sustentabilidad  
FED Fondo Europeo de Desarrollo  
FIDA Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola  
FOCEM Fondo de Convergencia Estructural  
FOMIN Fondo Bilateral de Inversiones  
FONPLATA Fondo financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata  
GATT Acuerdo General sobre comercio y aranceles  
I + D + I Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica  
I + D Investigación y Desarrollo  
ICD Instrumento de Cooperación al Desarrollo  
IED Inversión extranjera directa  
IFIS Instituciones Financieras Internacionales  
IIRSA Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana  
LC Libre Comercio  
MERCOSUR Mercado Común del Sur

NAFTA Tratado de libre comercio de América del Norte  
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio  
ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio  
OEA Organización de Estados Americanos  
OEI Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
CYTED Programa Ciencia y Tecnología para el Desarrollo  
OI Organizaciones Internacionales  
OIT Organización Internacional del Trabajo  
OMC Organización Mundial del Comercio  
ONG Organización No Gubernamental  
OSD Órgano de Solución de Diferencias  
PAA Programas de Acción Anuales  
PAC Política Agrícola Común  
PAIRCA Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana  
PBI Producto Bruto Interno  
PD PAISES DESARROLLADOS  
PE Parlamento Europeo.  
PESC Política Exterior y Seguridad Común  
PESD Política Exterior y de Defensa.  
PIDS Plan Integrado de Desarrollo Social  
PPP Plan Puebla Panamá  
PVD Países en vías de desarrollo  
PyMES Pequeñas y Medianas Empresas  
RICAM Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas  
RSP Regional Strategy Paper /Documento de Estrategia regional  
SELA Sistema Económico Latinoamericano  
SICA Sistema de Integración Centroamericano  
SIEPAC Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central  
SISCAN Sistema de Indicadores sociales de la Comunidad Andina  
SPG + Sistema Generalizado de Preferencias Plus  
SPML Sistema de Pagos en Moneda Local  
T.J.C.E Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.  
TCE Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.  
TI Tecnología de la Información  
TIC Tecnologías de la información y la comunicación  
TLC Tratado de libre comercio  
TPI Tribunal Penal Internacional  
TUE Tratado de la Unión Europea.  
UE Unión Europea  
UNASUR Unión de Naciones Suramericanas  
UNCTAD Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo  
ZLC Zona de Libre Comercio

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente Estudio de Viabilidad “Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una Zona de Asociación Global” se ha realizado mediante convocatoria de la Dirección General de Políticas Exteriores (EXPO/B/AFET/2008/61) en función de las respectivas recomendaciones del Parlamento Europeo y la Asamblea EuroLat de encargar un estudio de viabilidad en relación con la implementación de dicho Acuerdo.

La primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) celebrada en Río de Janeiro en 1999 sentó las bases para la construcción de una “asociación estratégica” fundamentada en los vínculos históricos y culturales entre ambas regiones, que se erige como meta a alcanzar en el año 2012. En orden a la consecución de dicho objetivo, que brindaría soporte legal e institucional a los variados ejes de interés común entre los 33 Estados de América Latina y el Caribe y los 27 de la Unión Europea, el presente estudio analizará el escenario actual de la relación birregional considerando especialmente el enfoque particular y diferenciado que la UE ha tomado hacia países específicos y sub-regiones en América Latina.

De acuerdo a lo expresado en los términos de referencia, el presente informe aborda fundamentalmente tres ejes temáticos estratégicos para el establecimiento de la Asociación Global Interregional.

► En la **Parte I** se examina la vertiente de libre circulación de bienes, servicios y capitales en el marco de la consolidación de los Acuerdos de Asociación (AdA) concertados entre la UE y México, UE y Chile (2002) y el más reciente entre la UE y los países del Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (CARIFORUM) así como la consecución de las negociaciones actualmente en curso entre la UE y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los países de América Central. Se analizan también los condicionantes generados por las negociaciones multilaterales en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y por las propias dinámicas de integración latinoamericanas en vinculación con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

► En la **Parte II** se estudian las condiciones jurídicas y políticas necesarias para incorporar el libre movimiento de personas en la Asociación Birregional. Se analiza el marco legal para alcanzar la liberalización, considerando la experiencia que brinda el marco regulatorio sobre la circulación de personas entre la UE y terceros estados no latinoamericanos así como las medidas complementarias de cooperación y diálogo político vinculadas con los flujos migratorios.

► En la **Parte III** se examinan las medidas de cooperación para generar dinámicas de cohesión social en la región latinoamericana teniendo en cuenta las asimetrías inter e intra-regionales. Se analiza también de forma específica la importancia de las infraestructuras, los ámbitos del desarrollo cultural y del conocimiento así como las posibilidades y limitaciones de los instrumentos comunes para la cooperación interregional.

El proyecto estuvo coordinado por el Programa de América Latina de la Fundación CIDOB bajo la dirección de Anna Ayuso, Líder del Proyecto, y Mariana Foglia, Secretaria Técnica. Como trabajos previos a la elaboración del estudio de viabilidad se elaboraran 6 estudios con contenidos específicos encargados a especialistas de reconocida experiencia y competencia:



- 1-Perspectivas de concreción de los acuerdos de asociación pendientes entre la Unión Europea, el MERCOSUR y la CAN. *Félix Peña* (Director de la Fundación Standard Bank y Profesor de la Universidad Tres de Febrero).
- 2-Evaluación de los AdA de la UE con Chile, México y el Caribe. Lecciones para las negociaciones con América Central en el contexto actual de las negociaciones de la OMC y los tratados de libre comercio. *Manuel Cienfuegos e Ignacio Jotvis* (Universidad Pompeu Fabra).
- 3-Compatibilidad de la normativa de la OMC con los AdA existentes y en negociación, incluyendo los mecanismos disponibles para el tratamiento de las asimetrías y del trato especial y diferenciado a los PVD. Evaluación sobre el modelo SGP- Plus aplicado a los países andinos y centroamericanos en comparación con otros terceros países. *Francina Esteve* (Universidad de Girona), *Claudia Jiménez* y *Esther Zapater* (Universidad Autónoma de Barcelona).
- 4-Evaluación de las leyes comunes necesarias para incorporar el libre movimiento de personas y bienes en la Asociación Bi-regional. Análisis de la experiencia europea y la Latinoamericana. La política migratoria de la Unión Europea con respecto a los emigrantes latinoamericanos. *Andreu Olesti Rayo* (Universidad de Barcelona).
- 5-Evaluación de las leyes comunes necesarias para incorporar el libre movimiento de servicios y capital en la Asociación Bi-regional. Análisis de la experiencia europea y la Latinoamericana. Marco legal para la liberalización. *Ricardo Sennes* (Universidad de Sao Paulo).
- 6-Evaluación de las medidas de cohesión social, desarrollo cultural y avance del conocimiento. Políticas e instrumentos jurídicos y financieros complementarias a los acuerdos económicos. *José Antonio Sanahuja* y *Christian Freres* (ICEI, Universidad Complutense de Madrid).

La elaboración del documento final, incluyendo las conclusiones y opciones disponibles para el Parlamento Europeo y el Parlamento Euro-Latinoamericano en relación a las temáticas del estudio, ha estado a cargo de Anna Ayuso y Mariana Foglia, Fundación CIDOB. Las mismas se brindan a continuación.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

La conformación de una Zona Eurolatinoamericana de Asociación Global Interregional en torno al 2012 es un proyecto ambicioso, que requerirá encontrar solución a desafíos que sobrepasan el corto plazo. Una condición para su viabilidad es una convergencia de los actuales espacios subregionales pues la asincronía de los procesos negociadores de la UE con los distintos subgrupos regionales y países dificulta el diseño de una agenda birregional común y genera tensiones en los procesos de integración latinoamericana. Para reforzar los acuerdos de asociación vigentes y concluir los que se encuentran en proceso de negociación, es necesario evaluar la diversidad de la región, reconocer las asimetrías intra y birregionales y asumir que distintas realidades requieren distintas soluciones, reconociendo a su vez la pluralidad de la vocación integracionista de los países latinoamericanos.

El establecimiento de la agenda común debe idear formulas flexibles que aborden dichas diferencias, incorporando a su vez vías de convergencia que permitan la confluencia de objetivos. La profundización de la relación de asociación requiere además de un motor social que entrelace las sociedades de ambas regiones con vínculos que vayan más allá de los intercambios económicos. La incorporación de esa dimensión social a la dimensión institucional y política de la relación es uno de los grandes retos para forjar una auténtica asociación estratégica que atienda a las necesidades de los ciudadanos. La dimensión

parlamentaria del diálogo político ofrece un espacio privilegiado de intercambio y generación de consensos en esa dirección.

Luego del análisis efectuado a lo largo del estudio, se extraen aquí las principales conclusiones y recomendaciones para afrontar los retos de la asociación birregional, a ser tomadas en consideración por el Parlamento Europeo y el EuroLat:

## **1. Respeto al contexto normativo de las preferencias comerciales de la UE en el sistema OMC y otros organismos regionales:**

- Los acuerdos regionales y los SPG son regímenes autónomos del sistema multilateral que deben cumplir los requisitos del artículo XXIV del GATT y el V del AGCS o bien de la Cláusula de Habilitación respectivamente. La parte IV del GATT admite el trato especial y diferenciado a los PVD, vinculando la promoción al desarrollo a una progresiva adaptación al régimen general multilateral, pero estas normas tienen problemas de aplicación y es necesario hacerlas más precisas, efectivas y operativas.
- El apartado artículo XXIV del GATT 94 exige una liberalización recíproca respecto a *lo esencial* de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de una ZLC y establece otros dos requisitos: que los derechos de aduana al comercio con terceros no se incrementen y que las demás reglamentaciones comerciales no sean más rigurosas que las vigentes antes del establecimiento la ZLC. Pueden haber compensaciones, pues se refiere al nivel *global* de los obstáculos y no a cada uno de los sectores implicados.
- El artículo V del AGCS, establece la condición de que “tenga una cobertura sectorial *sustancial*” y que se eliminen “*en lo esencial*” las discriminaciones que favorecen a proveedores domésticos, pero estas condiciones habrán de valorarse de manera más flexible cuando participen PVD. Los acuerdos tampoco deben suponer respecto a terceros una elevación del nivel global de obstáculos al comercio de servicios, aunque permite compensaciones. Se admiten excepciones relacionadas con la balanza de pagos, temas de seguridad o las de carácter general.
- No ha habido un solo caso de rechazo por parte de la OMC de algún acuerdo de integración regional. El SPG está sometido al OSD en caso de que algún PVD miembro de la OMC se sienta perjudicado, lo que sí ha ocurrido, pero el análisis del perjuicio se efectuará sobre la Cláusula de Habilitación, de contenido más flexible.
- Los acuerdos suelen contar con un mecanismo de solución de controversias en el que las partes estarán en igualdad de condiciones, a diferencia del SPG para cuya reclamación sólo existe la posibilidad del TJCE-TPI.
- El SPG+ concede beneficios sin reciprocidad pero exige un nivel de compromiso en temas de derechos humanos, medioambiente y gobernanza, aunque su efectividad no es evidente pues a los países beneficiarios les basta mantener el compromiso y no hay sistemas de monitoreo. Los acuerdos también incorporan las cláusulas sociales y pueden incluir mecanismos de control.
- El principal problemas del SPG es la inseguridad, pues las preferencias temporales no suponen compromiso de consolidación de aranceles. Además en el actual SPG+ las reglas de origen son complejas y restrictivas. El nuevo marco en negociación pretende la unificación de las reglas de origen mediante un criterio único basado en el valor añadido. También se pretende reforzar los instrumentos de retirada temporal y las medidas de salvaguardia.
- El tratamiento de las asimetrías en un acuerdo tiene en consideración los intereses de las partes negociadoras que podrán escoger dónde concentrar los esfuerzos de la negociación. En el SPG los intereses del país que hace las concesiones

determinan las preferencias y no los del que se beneficia. Otra ventaja del AdA es que establece un Consejo de Asociación paritario que vela por la aplicación e interpretación del acuerdo.

- Antes de concluir acuerdos de libre comercio los países deben realizar correctamente sus análisis económicos, pues para algunos puede ser más beneficioso entrar (o seguir) en el esquema SPG+.
- La múltiple membresía de acuerdos preferenciales puede obstaculizar las negociaciones por los problemas de compatibilidad entre ellos, con las reglas de la OMC, así como con la Cláusula de la nación más favorecida de la ALADI.
- La Ronda de Doha ha condicionado las negociaciones subregionales debido a la preferencia que la UE ha concedido a dicho foro. Sin embargo, la actual situación de parálisis ha hecho replantear un relanzamiento de las negociaciones subregionales.

## **2. Respeto a la circulación de capitales y servicios:**

- La liberalización de la circulación de servicios entre la UE y ALC tropieza con la ausencia de compromisos y de cronogramas de liberalización, baja convergencia regulatoria de las regulaciones nacionales en AL y la inexistencia de mecanismos de facilitación del comercio internacional de servicios. Los compromisos europeos en materia de servicios en el marco del Acuerdo General sobre Servicios (AGCS) de la OMC son mucho mayores que los de los países sudamericanos.
- A diferencia de la UE, los países y bloques de integración en AL presentan bajos índices de apertura en el comercio internacional de servicios, con varios sectores sin compromisos; carecen de un cuadro jurídico cohesionado y de un programa sub-regional de liberalización, restando aún considerable espacio para la negociación intra-bloque y la coordinación de políticas entre sus países miembros. Existen a nivel nacional y regional políticas de protección de sectores específicos en relación a la competencia internacional y resistencias del sector privado, todo lo cual dificulta las negociaciones en materia de liberalización de servicios entre ambas regiones.
- En relación a circulación de capitales, la actual crisis financiera internacional afectará las discusiones relativas a la liberalización del sector. Un obstáculo importante reside en las diferencias de desarrollo normativo claramente más avanzado en la UE mientras que en ALC la falta de políticas coordinadas han obstruido el desarrollo de la integración bancaria y financiera.
- El fomento del flujo de capitales debe incluir inversiones directas, inversiones en inmuebles, operaciones accionarias, movimientos bancarios, operaciones de crédito y préstamos financieros, entre otros.
- Las políticas inter-gubernamentales que faciliten la integración financiera deben incluir: la armonización del cuerpo jurídico tributario; la coordinación de los tributos, incluyendo la abolición de la doble tributación; las normas comunes para la creación de instituciones financieras; y la eliminación de barreras sectoriales a las inversiones de la región. Se podrían crear grupos de discusión donde participen instituciones bancarias de ambas regiones para la elaboración los marcos regulatorios basados en los Acuerdos de Basilea, pero que atiendan a las necesidades regionales específicas.

## **3. Respeto a los AdA vigentes en vistas a su profundización:**

- Antes de proceder a cualquier reforma de los acuerdos vigentes es necesario realizar una "Evaluación de impacto del comercio sobre la sustentabilidad" (EIS) que analice el impacto económico, social y medioambiental que han tenido los

acuerdos en vigor. En el caso de México es necesario suplir la falta de dicho estudio, en el caso de Chile actualizar y reforzar el ya realizado en 2002 y en el caso de CARIFORUM hacer uno específico para la subregión separado del conjunto de países ACP.

- La elaboración de los EIS debe promover la participación de la sociedad a través de procesos de consulta efectivos y garantizar la transparencia de las negociaciones. Es conveniente crear mecanismos permanentes de seguimiento de los acuerdos.
- Se deben contemplar la creación de mecanismos de compensación para la reducción de las asimetrías birregionales y en el caso de CARIFORUM las intra-regionales. Además del tratamiento especial y diferenciado con un calendario de liberalización gradual que excluya productos e industrias sensibles de la liberalización, se deben establecer medidas que compensen a los sectores sociales afectados por la apertura económica y medidas complementarias que incidan en procesos de desarrollo sostenibles.
- Es importante identificar las debilidades de infraestructura y otras falencias físicas e institucionales en los países, las cuales impactan en la eficiencia de las relaciones comerciales.
- Es necesario incorporar medidas de promoción a largo plazo y de manera sostenible del aumento del volumen y diversificación de los productos exportados a la UE. Es necesario mejorar el aprovechamiento de los acuerdos por parte del sector privado.
- Respecto a los servicios hay que avanzar en la liberalización de los sectores exceptuados y en la eliminación de obstáculos que resultan de la aplicación de las reglas pactadas y poner fin a las prácticas monopolísticas.
- En materia de inversiones, falta una reglamentación en aspectos como la eliminación de las restricciones a los pagos relacionados con inversión. Haría falta un acuerdo conjunto con la UE que sustituya los actuales acuerdos de promoción de la inversión bilaterales.
- Hay que reformular el marco regulatorio sobre innovación y propiedad intelectual para que no obstaculice el crecimiento sostenible de los PVD. En particular, la regulación de la concesión de licencias y los derechos de propiedad intelectual pueden afectar negativamente a la transferencia internacional de tecnología.
- Se precisa reforzar el papel de la cooperación europea para maximizar los beneficios de los acuerdos y mitigar los impactos negativos. Este debe considerar los instrumentos existentes, pero también la introducción de nuevos y hacer una cuantificación de los recursos necesarios. Especialmente en el caso del CARIFORUM.
- También en relación a CARIFORUM es preciso mitigar los efectos negativos que genera la extensión de similares preferencias arancelarias otorgadas por la UE a terceros estados y encontrar medidas que compensen la reducción de ingresos fiscales a consecuencia de la liberalización del comercio.

#### **4. En relación a las negociaciones pendientes hacia la concreción de los acuerdos de Asociación entre la UE con Centroamérica, Mercosur y países de la CAN:**

- Un problema para la concreción de AdA con los bloques subregionales de integración de ALC son carencias como la falta de armonización aduanera completa, el insuficiente desarrollo de las reglas de origen y en general la falta de progreso en el grado de integración.
- Es necesario incorporar plenamente los resultados de los EIS a las negociaciones. Esto implica actualizar el realizado con MERCOSUR y la pronta elaboración de los relativos a Centroamérica y los países de la CAN incluyendo: el impacto de las

fluctuaciones del comercio bilateral sobre las áreas económica, social y medioambiental, teniendo en cuenta el grado de liberalización actual y futuro, el estudio de medidas paliativas de los impactos negativos en las áreas de la sanidad, educación y otros sectores sociales; estudio sectorial de las ventajas e inconvenientes de una liberalización completa de servicios; estudio relativo a la simplificación de los procedimientos burocráticos en materia comercial y de cooperación.

- Es importante que la elaboración del EIS se haga de forma transparente y participativa y que sus resultados se incorporen lo antes posible a las negociaciones para establecer los mecanismos compensatorios y complementarios necesarios.
- El principal escollo de las negociaciones en curso es el capítulo agrícola ya que las mejoras de acceso al mercado europeo implican efectos sobre la reforma de la PAC y avances en las negociaciones de la Ronda de Doha. Los principales reclamos de parte latinoamericana son: el incremento sustancial de los contingentes arancelarios; los métodos de gestión para la administración de los contingentes arancelarios; la eliminación de aranceles de los contingentes; la reducción de los aranceles fuera de la cuota; la eliminación de los periodos de transición para la aplicación de las reducciones arancelarias; la limitación de la protección a las indicaciones geográficas; la compensación por los subsidios internos y a la exportación de la UE.
- Para la reducción de las asimetrías birregionales se debe concretar el tratamiento especial y diferenciado en un calendario de liberalización gradual que excluya productos e industrias sensibles de la liberalización o que aplique progresivamente la liberalización a lo largo de años y la introducción de cláusulas de salvaguarda.
- Se precisa reducir las restricciones comerciales derivadas de los obstáculos técnicos al comercio y aproximar las legislaciones latinoamericanas y europeas que regulan la producción y la distribución de las mercancías. Una preocupación son las medidas fitosanitarias que limitan el acceso al mercado europeo.
- Se precisa un mejor aprovechamiento del sector privado, diversificando los mercados de destino y la gama de bienes y servicios exportados e incorporar más Pymes. Es necesario identificar nichos y oportunidades de negocios, facilitar el conocimiento del mercado, incorporar las mejores prácticas, diseño de estrategias de penetración, la organización de foros y encuentros de negocios, así como la cooperación administrativa entre las autoridades.
- En el sector de los servicios, las discrepancias están en la falta de apertura y/o la escasa transparencia en los mercados públicos de obras y servicios, las incertidumbres del marco legal para las inversiones extranjeras y la existencia de amplios sectores de servicios en manos del Estado. Se requiere un marco regulador inter-regional.
- Para dotar de efectividad a las medidas que incentiven la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos se precisan mecanismos de control a cargo de órganos imparciales.
- Hay que prever medidas concretas que protejan a los sectores sociales más vulnerables y estudiar el impacto potencial de la liberalización en el mercado de trabajo, incluyendo el desplazamiento de trabajadores, campesinos y población indígena.
- Para asegurar el tratamiento de las asimetrías intra-regionales, hay que identificar las debilidades de infraestructura y las deficiencias jurídicas e institucionales que generan desequilibrios. Esto requerirá de importantes sumas de inversión pública y privada.
- Se deben abordar reformas fiscales u otras medidas para compensar la disminución de los ingresos fiscales en los países como consecuencia de la desgravación

arancelaria. Cabe la posibilidad de crear mecanismos para la estabilización de ingresos por exportaciones para los países más débiles y dependientes de la exportación de un reducido número de bienes.

- Se podría crear una Comisión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible de carácter permanente, esta podría incluir como sub-órgano una Unidad de Evaluación y Monitoreo Medioambiental Estratégico. Se debe reforzar el apoyo a mecanismos multilaterales que aborden las causas del cambio climático y la pérdida de diversidad biológica.
- Conviene incluir mecanismos de solución de controversias no solo de carácter comercial, sino también en temas como los laborales y el medio ambiente.
- En coherencia con el tradicional apoyo por parte de la UE a la integración regional, se deberían mantener las negociaciones bloque a bloque con América Central y MERCOSUR. Respecto a la CAN sería conveniente sentar a Bolivia otra vez en la mesa de negociación, aunque sea con un ritmo diferenciado como se ha pactado para las negociaciones con Ecuador.

## **5. En relación a la libre circulación de personas:**

La regulación al interior de cada uno de los bloques de integración en ALC y la UE es difícilmente comparable, pues la producción normativa, la efectividad y las garantías jurídicas contempladas en el derecho comunitario son significativamente mayores que las previstas en los procesos de integración latinoamericanos. Sin embargo, basándonos en instrumentos aplicados a las relaciones con otros terceros países se pueden identificar vías de acercamiento:

- Inclusión de cláusulas de no discriminación con el nacional respecto a las condiciones de ejercicio de una actividad económica. Las garantías incluyen las condiciones de ejercicio de la actividad económica respecto a las condiciones de trabajo, remuneración y despido. De momento no incluyen el acceso de la actividad económica ni se contempla el derecho a desplazarse y residir en otro Estado miembro. Se debería incorporar mecanismos que agilizaran el reconocimiento profesional de las titulaciones académicas y profesionales europeas.
- Respecto a la seguridad social la igualdad de trato debería incluir la totalización de los períodos de seguro, empleo o residencia que se cumplieran parcialmente en los países europeos y latinoamericanos; y la libre transferencia de las pensiones, y rentas a las que tuviera derecho. En el ámbito iberoamericano el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social establece un mecanismo de colaboración entre las Administraciones de Seguridad Social y constituye un marco susceptible de ser trasladado a la cooperación UE- ALC.
- Algunos acuerdos incluyen disposiciones para la prevención y el control de la inmigración ilegal con la obligación de readmitir a los nacionales que se encuentren ilegalmente en el territorio de otra parte.
- Vinculado a la regulación de los flujos migratorios irregulares y a la llamada "Directiva de Retorno" de la UE se recomienda la especificación en los acuerdos de la obligación de garantizar los derechos y la dignidad de los migrantes ilegales objeto de procedimientos de retorno e incluyendo el respeto a los convenios internacionales, en particular: la Convención de los Derechos del Niño, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y el Convenio N° 143 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Las medidas para reducir la presión migratoria incluyen actuar sobre las causas que fuerzan la emigración procurando la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y el desarrollo económico de las regiones de origen de los emigrantes. También

supone mecanismos para facilitar la reinserción de los emigrantes retornados voluntariamente o forzosamente, como la posible ampliación de los recursos del Fondo Europeo para el Retorno con la finalidad de que, además de costear la asistencia jurídica a los inmigrantes, incluya facilidades para el retorno voluntario.

- Existen disposiciones comunitarias sobre el tratamiento de inmigrantes de terceros países en la UE aplicables a ALC; como la Directiva que regula el estatuto de los nacionales de terceros países de larga duración y sus familias y la Directiva de reagrupación familiar. Con carácter programático el Consejo aprobó la Resolución sobre movilidad y migración circular respecto a la cual se establecen una serie de elementos a la hora de establecer acuerdos: información clara antes de la partida, acuerdos que garanticen la conexión entre oferta y demanda, reconocimiento de calificaciones, acuerdos de intercambio de estudiantes, medidas para limitar la fuga de cerebros, asesoría para el manejo eficiente de las remesas, ayudas para el retorno voluntario y ajustar el marco legal para facilitar la circulación.
- Algunos tratados prevén establecer un diálogo sobre la política migratoria que contempla los problemas relativos a las condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes, la inmigración clandestina, las condiciones de retorno de las personas en situación irregular y las acciones que favorezcan la igualdad de trato.
- La creación del grupo de trabajo "Migración UE-ALC" en el seno del EuroLat debería ser complementada con la creación del Observatorio de la Migración para acompañar el monitoreo de la aplicación de las normas migratorias entre ambas regiones. Este debería elaborar indicadores para efectuar un seguimiento de que se garanticen los derechos de los trabajadores migrantes recogidos en las actuales directivas comunitarias y en otros ámbitos subregionales, así como en las cláusulas de los tratados subregionales y otros tratados vigentes. Se podría elaborar un informe periódico general y estudios comparados en diversas materias y establecer un sistema de *peer review*.
- Entre los temas para el diálogo político se identifican: la lucha contra la entrada y permanencia ilegal que incluya no solo medidas represivas, sino incentivos a la migración legal; la búsqueda de un régimen de protección y garantías de los derechos humanos de los trabajadores migrantes de carácter multilateral; políticas dirigidas a actuar sobre las causas profundas de las migraciones incluyendo el uso de las remesas y el codesarrollo; políticas de integración e interculturalidad para el fomento de la cohesión social.
- Se recomienda la creación de instrumentos que permitan la reversión de la exigencia de visado de entrada a la UE mediante el establecimiento de unos requisitos cuya satisfacción permitiera la salida de la lista de Estados a cuyos nacionales se exige el visado Schengen.
- En materia de cooperación la nueva línea temática sobre Migración y Asilo incluye a AL como destino prioritario. Incluye la buena gestión de la migración de trabajadores, la lucha contra la inmigración ilegal y la readmisión de inmigrantes ilegales, la protección de los emigrantes, la promoción de la protección internacional de los asilados y la gestión de las migraciones sur-sur, que permitirá financiar acciones para mejorar la circulación de personas dentro de los marcos intra-regionales de ALC.
- En programas regionales como Eurosocial y URBAL sería interesante introducir la variable migratoria. Asimismo, el "Programa Invertir en los ciudadanos" y el "Programa de Actores no Estatales y Autoridades locales" permiten establecer programas de desarrollo local y co-desarrollo.
- En relación a las remesas convendría profundizar en el establecimiento de mecanismos de cooperación entre entidades financieras en ambas regiones y facilitar el acceso a servicios bancarios en países de origen y receptores.

- En la línea de mejorar el conocimiento mutuo y promover el diálogo intercultural y el entendimiento entre los pueblos de ambas regiones se debe concretar la propuesta surgida de las relaciones interparlamentarias para la creación de una Fundación Euro-Latinoamericana, propuesta que fue recogida en la Declaración de Lima.

## **6. Medidas compensatorias de las asimetrías inter-regionales:**

- Las políticas de compensación relacionadas con la liberalización comercial deberían incluir de forma muy particular tres ámbitos: la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio (ATRC), los efectos sobre el mercado de trabajo y el impacto ambiental.
- Los programas de ATRC no son una mera compensación por la pérdida de preferencias o de los efectos de la liberalización, sino un mecanismo para facilitar la transición a un contexto más liberalizado. En AL la mayoría de los programas han ido dirigidos a fortalecer la integración regional facilitando la cooperación aduanera, la mejora de los sistemas multilaterales de pagos, la formación de funcionarios, las reformas para adaptarse a los compromisos de la OMC y la formulación de políticas comerciales. Para avanzar hacia una mayor convergencia sería aconsejable conducir la asistencia en el marco de la ALADI.
- Respecto al mercado de trabajo debería evitarse la pérdida de empleos y mejorar su calidad, contemplando el fomento de sectores con especial potencial de crecimiento, la mejora de la competitividad, la diversificación productiva y exportadora y la reconversión de puestos de trabajo. Es especialmente necesaria la mejora de la formación profesional continuada. Debería incluir también los efectos que la pérdida de empleo tiene sobre la migración, incluyendo la pérdida de capital humano.
- Además de las cláusulas medioambientales y los mecanismos de seguimiento del impacto ambiental se pueden incorporar acciones de cooperación para transferencia de tecnología que reduzca la contaminación y ayuden a conservar la biodiversidad, incluyendo la elaboración de regulaciones específicas, mecanismos de certificación y promoción de códigos de conducta sometidos a escrutinio público. Esto implica la incorporación de indicadores de seguimiento verificables.
- Las disparidades entre los países de los mecanismos de integración regional de ALC son un obstáculo a su consolidación. Es necesario identificar las asimetrías de mayor relevancia para la integración con el fin de elaborar una estrategia integral para el desarrollo regional y diseñar políticas e instrumentos adecuados.
- Entre los instrumentos regionales que tienen incidencia en el tratamiento de las asimetrías encontramos: fondos de cohesión de enfoque nacional o regional; la financiación de infraestructuras de conexión territorial y de acceso a los recursos naturales estratégicos; planes de desarrollo transfronterizo; políticas de armonización de la legislación laboral y de movilidad internacional de la mano de obra de trabajadores cualificados y no cualificados; transferencias de renta o subvenciones a sectores sociales vulnerables; políticas industriales comunitarias que fomenten el encadenamiento de sectores productivos; incentivos a la inversión en sectores específicos estratégicos; flexibilizar la disciplina sobre propiedad industrial para fomentar la innovación; medidas de estabilización financiera, entre otros.
- En AL en los últimos años hay nuevas iniciativas relacionadas con la mejora de las infraestructuras y su financiación. Estas revelan la importancia de la integración física como factor dinamizador del crecimiento y generador de cohesión económica y social.



- Para evitar desequilibrios hay que coordinar infraestructuras con incentivos a las inversiones productivas de alto valor añadido y políticas de formación de capital humano. Pero las estrategias de desarrollo se deben adaptar a cada región. Para ello es necesario contar con información comparable que permita hacer un seguimiento de los procesos y de sus costes y beneficios. Hay que establecer criterios para un reparto equitativo de los recursos y buscar un equilibrio para que los proyectos sean viables.
- Los proyectos de integración de infraestructuras, dadas sus dimensiones, necesitan grandes volúmenes de inversión a mediano y largo plazo. Por ello es necesaria la co-financiación con organismos internacionales y la colaboración público privada.

## **7. Cultura, Ciencia y Tecnología:**

- La creciente importancia de la investigación, el desarrollo y al innovación (I+D+I) para los países de renta media de ALC requiere de una estrategia integral que abarque al conjunto de las relaciones. Es necesario superar la dispersión de instrumentos y asegurar que estos contribuyen al fortalecimiento de las capacidades nacionales de I+D+I.
- La transferencia de conocimiento es uno de los mecanismos que ha permitido a muchas economías superar sus limitaciones internas en este campo. Hay dos ámbitos de relevancia: el de la cooperación científica fortaleciendo los programas formativos de educación superior y la promoción de instrumentos de colaboración que permitan una mayor presencia internacional de científicos y tecnólogos de los países de ALC.
- El diálogo político de rango ministerial que se ha creado debería contribuir a generar políticas que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades nacionales de I+D+I y al mismo tiempo generen un flujo de transferencia de tecnología que impulsen sinergias y no dependencias.
- En la negociación de los Acuerdos de Asociación se deberían incorporar las medidas en materia de protección de la propiedad intelectual que incentiven la innovación y complementen la liberalización con políticas de mejora de la competitividad.
- Se precisa una mayor vinculación entre los organismos científicos y las empresas que propicien la innovación competitiva y su adecuación a las condiciones locales al tiempo que fomenten la diversificación productiva en la región y disminuyan la dependencia tecnológica.
- El espacio educativo euro-latinoamericano, además de sus fines educativos, puede contribuir de sobremano al objetivo de mejorar el conocimiento mutuo.
- Los actuales programas Erasmus Mundus, ALFA y Alban al ser inducidos por la demanda generan fuertes desequilibrios, pues los países de menor desarrollo de AL captan pocas becas. Se deberían potenciar centros de excelencia a partir de proyectos de investigación, y asociar la movilidad a programas que permitan transferencia mutua de conocimiento y que aseguren la reincorporación del personal de investigación.
- Se precisa formar gestores capaces de trabajar con lógica de red a partir de las instituciones educativas y de investigación y las redes ya existentes. La comunicación y coordinación de los centros latinoamericanos debería ser objeto de mayor atención, tanto en el diálogo político, como en los programas de cooperación en una lógica multilateral y de cooperación triangular y sur-sur.
- Es importante asegurar el reconocimiento automático de los estudios realizados en una institución de la otra región en todas las disciplinas del conocimiento y en todos los niveles de la educación superior (grado, maestría y doctorado), lo que

requerirá sistemas de acreditación adecuados y fiables. Otro aspecto a mejorar son los procedimientos de admisión de investigadores de larga y corta duración.

## 8. Sobre los instrumentos de Cooperación:

- En el pilar cooperación los acuerdos de Asociación se limitan a establecer un marco de colaboración pero los compromisos y los recursos se concretan por vía presupuestaria o fondos de organismos financieros. Los acuerdos de asociación ofrecen la posibilidad de acordar una serie de instrumentos jurídicos que contractualicen compromisos en determinadas materias y que establezcan instituciones paritarias para su planificación y control.
- Perfeccionar el marco jurídico institucional de los acuerdos supone clarificar el papel de los diferentes niveles de diálogo e incorporar mecanismos de seguimiento y control tanto en el nivel subregional como en el birregional. Esto incluye la posibilidad de crear una Secretaría Permanente Latinoamericana que facilite la continuidad de los trabajos entre las Cumbres.
- A pesar de la simplificación que ha supuesto la reducción de los numerosos canales de cooperación al desarrollo existentes previamente a la reforma a los actuales instrumentos básicos, aun existen hasta 11 bases legales de cooperación y otros canales complementarios.
- Al margen de las políticas de cooperación expresamente previstas para la acción exterior, la CE dispone de otras políticas temáticas que ofrecen acceso a terceros países. Estas no permiten grandes transferencias financieras pero sí un intercambio de conocimientos y generación de redes de colaboración interregional.
- La "Facilidad América Latina" del BEI tiene como objetivos apoyar la integración regional en lo referido a la infraestructura de energía, comunicaciones, gestión del medio ambiente, y de cooperación transfronteriza. Teniendo en cuenta el volumen de recursos necesarios para los proyectos de infraestructura, estos fondos deberían gestionarse en colaboración con bancos de la integración como la CAF, el BID, FONPLATA o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Por el lado de la UE hay que ir también más allá de recursos comunitarios que, aparte de ser insuficientes, adolecen de una rigidez de programación que limita su capacidad de responder a los desafíos de un AdA. Hasta hoy hay poca experiencia de co-financiación con la Comisión.
- La necesidad de establecer mecanismos mas flexibles de financiación que contribuyan a coordinar las políticas e incrementar la disponibilidad de recursos, hace necesario reconsiderar la propuesta de creación de un Fondo de Solidaridad Birregional para financiar la gestión y financiación de programas sectoriales que contribuyan a la cohesión social en ALC con financiación tanto de la CE, como del BEI y los Estados miembros.

La etapa preparatoria de la próxima Cumbre ALC-UE a realizarse en España en el 2010, brinda una valiosa oportunidad para fortalecer la apuesta por un Acuerdo Interregional Global entre la UE y América Latina. Este estudio ha delineado los mayores desafíos y oportunidades que comporta tal proyecto de cara al trazado de hojas de ruta viables que permitan avanzar en la construcción de una red de acuerdos biregionales asentados en los pilares político-cooperación-comercio que sienten las bases hacia una Asociación birregional adaptada a las nuevas realidades globales y regionales.



## INTRODUCCION

Los lazos entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) se han afianzado considerablemente durante la última década, reflejando la dimensión estratégica que tiene el vínculo birregional para la inserción internacional de ambas regiones. Desde la Cumbre de Río de Janeiro de 1999, las partes acordaron la necesidad de “fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones a fin de desarrollar una asociación estratégica entre ambas”. Dicho propósito fue reafirmado en las sucesivas Cumbres de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006) y la última Cumbre en Lima (2008). En orden a su profundización el Parlamento Europeo (PE) y la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) creada en 2006 han declarado reiteradamente su interés en la pronta implementación de una Zona Euro-latinoamericana de Asociación Global Interregional en el horizonte del 2012 que abarque los ámbitos político, social, cultural y la búsqueda en común de un desarrollo sostenible.

La consecución de tal ambicioso proyecto birregional comprendería dos fases: una primera destinada a concluir las negociaciones de Acuerdos de Asociación (AdA) actualmente en curso entre la UE y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los países de América Central así como la profundización de los acuerdos ya existentes entre la UE y México (1997), UE y Chile (2002) y el más reciente entre la UE y los países del Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (CARIFORUM)<sup>1</sup> celebrado en 2008. La segunda fase dirigida al logro del Acuerdo de Asociación Global Interregional, tiene por finalidad dar soporte legal e institucional y cobertura geográfica completa a los diversos aspectos de la relación entre ambas regiones para configurar un espacio económico, político y social birregional. El Parlamento Europeo y la Asamblea EuroLat acordaron encargar un estudio de viabilidad de dicho Acuerdo al cual contribuye el presente documento analizando aspectos estratégicos del vínculo interregional para formular recomendaciones dirigidas a la próxima Cumbre Birregional a llevarse a cabo en el 2010.

En un contexto donde el interregionalismo deviene una herramienta estratégica cada vez más relevante para consolidar el “multilateralismo eficaz”, la conclusión del Acuerdo de Asociación Global Interregional entre la UE y ALC comporta ventajas evidentes, pero también desafíos múltiples. Los desafíos de orden global comprenden desde el condicionante de las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha, cuyo estado de incertidumbre obstaculiza el curso de las negociaciones vigentes, hasta el impacto de la crisis financiera y económica internacional como telón de fondo. Por su parte, dentro de los obstáculos de carácter endógeno que afectan al proceso birregional, se destacan las fuertes asimetrías socio-económicas entre los interlocutores así como el distinto grado de integración entre los socios latinoamericanos y caribeños. A diferencia del espacio de integración europeo, que se ha ido forjando mediante la progresiva ampliación geográfica anclada en un acervo jurídico comunitario y una institucionalidad compleja pero común, el espacio geográfico regional de ALC se caracteriza por su fragmentación y heterogeneidad. No existe aún en ALC un ámbito institucional comparable a la UE que corresponda a la totalidad del espacio geográfico regional, sino múltiples espacios sub-regionales de concertación e integración en continua evolución que se yuxtaponen sin una clara distribución de funciones y competencias. La reciente Cumbre de Presidentes de América Latina y el Caribe (CALC) celebrada en Salvador de Bahía en diciembre de 2008,

---

<sup>1</sup> Hemos incluido entre los acuerdos existentes entre ambas regiones el firmado entre la UE y el CARIFORUM, aunque no estaba recogido expresamente en los términos de referencia del estudio. Si bien su realidad es diferente del resto de la región, el Caribe forma parte de la región latinoamericana y esta incluido en el Diálogo bi-regional de la Cumbres ALCUE.

potencialmente puede convertirse en un interlocutor que abarque a todo el ámbito geográfico, pero de momento carece de funciones definidas más allá del diálogo político, así como de la institucionalidad e instrumentos necesarios para una interlocución paritaria. A estas restricciones se suman las diferencias de tamaño, apertura y diversificación de la estructura productiva que caracteriza a los países de la región, así como las divergencias en las respectivas estrategias políticas y de inserción internacional entre los socios de los bloques subregionales, cuya falta de concertación les impide negociar con una sola voz ante la UE.

Aunque las distintas dinámicas dificulten la configuración efectiva de un espacio común, la voluntad de profundizar la asociación es una decisión que se asienta en valores e intereses comunes que convergen positivamente hacia su consecución. En el plano político ALC y la UE propugnan el fortalecimiento de una gobernabilidad mundial basada en el multilateralismo, entendido como un espacio de concertación que contemple la pluralidad de intereses y garantice la estabilidad necesaria para un progreso sostenido. La asociación birregional tiene como finalidad incrementar la capacidad de influir en la agenda internacional en aspectos esenciales que afectan a la gestión de los bienes públicos globales, como los retos para enfrentar los riesgos ambientales del cambio climático, la seguridad energética, la seguridad alimentaria, la lucha contra la criminalidad internacional, el mantenimiento de la paz o el rediseño de la arquitectura financiera internacional para garantizar la estabilidad económica. Ambas regiones buscan, al mismo tiempo, fortalecer los espacios regionales que permitan mantener cierta autonomía en el establecimiento de sus prioridades y desarrollar políticas de integración económica y social, ganando a su vez capacidad de negociación. Así, la vinculación entre el espacio regional y el multilateral forma parte de esa visión estratégica de la asociación.

Al abordar las relaciones UE-ALC se tiende a focalizar el interés en las negociaciones de los acuerdos económicos. No obstante, se trata de un complejo entramado de relaciones de amplia cobertura. En la actualidad, el diálogo político entre ambas regiones ocurre a todos los niveles, desde las Cumbres Birregionales de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y ALC, a los diálogos subregionales y con países concretos<sup>2</sup>, a los que se unen diálogos especializados de diversa naturaleza y formato<sup>3</sup>. Estos mecanismos de diálogo, sumados al pilar de cooperación, deben articularse de forma integral con el pilar comercial si pretenden ganar efectividad y coherencia. Los acuerdos de asociación serán beneficiosos dependiendo de su contenido, de las características estructurales de los socios, y de las políticas internas que éstos apliquen. Pero para que ambos socios ganen en la apuesta estratégica birregional, será necesario asegurar una reciprocidad efectiva con tratamiento adecuado de los costes de transición y ajuste, afrontando a su vez las dinámicas de polarización con un tratamiento adecuado de las asimetrías.

Frente a estos desafíos y de acuerdo a lo expresado en los términos de referencia, el presente informe aborda fundamentalmente tres ejes temáticos estratégicos para el establecimiento de la Asociación Global Interregional. El primer eje examina la vertiente de libre circulación de bienes, servicios y capitales en el marco de las perspectivas de concreción de los acuerdos de asociación pendientes y la consolidación de los ya existentes, incluyendo los condicionantes de las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC y atendiendo a las

---

<sup>2</sup> Este se desarrolla bajo diferentes instancias como son: los diálogos grupo a grupo de carácter regional (UE-Grupo de Río) y subregional (Centroamérica, MERCOSUR y Comunidad Andina); interregional en las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno; y bilateral con estados con Acuerdos de Asociación de cuarta generación (México, Chile).

<sup>3</sup> Diálogos a nivel interparlamentario, los diálogos ministeriales, diálogos sectoriales (en materia de drogas, cohesión social, migraciones, etc.) así como los diálogos institucionalizados con la sociedad civil y los foros empresariales.

dinámicas de integración latinoamericanas. El segundo eje se centra en las condiciones jurídicas y políticas necesarias para incorporar el libre movimiento de personas en la Asociación Birregional y el tercer eje del estudio se centra en las medidas de cooperación para generar dinámicas de cohesión social en la región latinoamericana teniendo en cuenta las asimetrías inter e intra-regionales. Se analiza también de forma específica la importancia de las infraestructuras, los ámbitos del desarrollo cultural y del conocimiento así como las posibilidades y limitaciones de los instrumentos comunes de los que se dispone para la cooperación interregional. En cada apartado se brindan recomendaciones para cada una de las áreas de temas planteadas, sugiriendo posibles cursos de acción para el Parlamento Europeo y la Asamblea EuroLat y estas quedan resumidas en el informe ejecutivo.

## PARTE I

### **EVALUACIÓN DE LOS SECTORES BIENES, SERVICIOS Y CAPITAL EN LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN EXISTENTES Y NEGOCIACIONES DE ACUERDOS DE ASOCIACION PENDIENTES ENTRE LA UE Y ALC**

El comercio es un elemento esencial de la Asociación Global Interregional<sup>4</sup> y una condición para su viabilidad es una profundización de los actuales espacios subregionales que han ido siguiendo distintos ritmos y grados de evolución. La asincronía de los procesos negociadores de la UE con los distintos subgrupos regionales y países, no solo dificulta la convergencia hacia una agenda birregional común, sino que además genera tensiones en los propios procesos de integración latinoamericana. Siendo cierto que las diferencias de toda índole entre los distintos países y regiones precisan de tratamientos diferenciados, ello no exime que se deba mantener una coherencia entre las diversas negociaciones, evitando a su vez incrementarlas. Este apartado se subdivide en tres partes. En primer lugar, dado que las negociaciones ya concluidas y las aun pendientes entre la UE y los países y subregiones de ALC se encuadran en el sistema multilateral de comercio de la OMC, se brinda un análisis del marco jurídico vigente con el fin de determinar sus condicionantes. En segundo término, se hace una valoración en materia comercial de los acuerdos de asociación firmados entre la UE y México, la UE y Chile así como la UE y los países del CARIFORUM, a fin de observar sus principales resultados y posibles vías para su profundización. En tercer lugar se analizan los procesos de negociación en curso con MERCOSUR, América Central y los países de la CAN con la finalidad de identificar los principales obstáculos y las posibles vías de confluencia hacia un tratamiento regional. En los apartados correspondientes a cada acuerdo vigente y negociación en curso se precisaran también los condicionantes derivados de las negociaciones de la Ronda de Doha.

#### **1. CONTEXTO DE LAS PREFERENCIAS REGIONALES EN EL SISTEMA OMC Y EN LAS RELACIONES DE LA UE CON TERCEROS ESTADOS EN DESARROLLO**

El sistema OMC tiene como fin la consecución gradual del libre comercio a nivel mundial para lo cual establece como principios rectores la no discriminación, la transparencia, el multilateralismo y la eliminación de obstáculos al comercio mediante la aplicación multilateral de la Cláusula de Nación Más Favorecida (CNMF), la Cláusula de Trato Nacional (CTN), la disminución general y progresiva de los derechos de aduana o la prohibición de restricciones cuantitativas, entre otras. Dicho sistema, sin embargo, no desconoce el regionalismo y para hacerlo compatible con sus principios rectores incluyó en 1947 el artículo XXIV del "Acuerdo general sobre comercio y aranceles" (GATT). Tras él en el año 1979 se aceptó también la *Cláusula de Habilitación* que formalizó la autorización del GATT a otorgar de forma unilateral o mediante acuerdo, un trato diferente y más favorable a los países en vías de desarrollo (PVD)<sup>5</sup>. Tras la Ronda Uruguay se incluyó el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), homónimo al XXIV del GATT en el marco del comercio de servicios, además de aprovechar la oportunidad para concluir un *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV* (Entendimiento de 1994) a fin de clarificar algunos aspectos hasta entonces indeterminados, que impedían la verificación de los acuerdos regionales<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> En la actualidad el comercio de la UE con AL equivale al 6% del total de comercio internacional europeo mientras que el comercio latinoamericano con la UE supone en torno al 14,5% de sus flujos comerciales totales.

<sup>5</sup> Decisión de las Partes Contratantes L/4903, de 28 de noviembre de 1979, "Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo".

<sup>6</sup> La previsión de acuerdos regionales en el marco de la OMC sólo cubre el comercio de mercancías (GATT 1994) y servicios (AGCS), no así el acuerdo de propiedad intelectual (ADPIC).

Tanto los citados artículos como la Cláusula de Habilitación buscan disciplinar los regímenes regionales preferenciales<sup>7</sup> de manera que la discriminación que entrañan evite “en toda la medida posible” efectos desfavorables en el comercio con otros miembros de la OMC que no formen parte de los acuerdos o del sistema generalizado de preferencias en cuestión<sup>8</sup>. El equilibrio se materializa mediante la inclusión de excepciones a los principios generales y a las cláusulas que los desarrollan. Los Sistemas de Preferencias Generalizados (SPG) y los acuerdos regionales son regímenes autónomos del sistema multilateral que para ser aceptados deben cumplir una serie de requisitos, siendo suya la carga de la prueba. Por ello su fiscalización no se centra tanto en el contenido del régimen como en el cumplimiento de los requisitos exigidos para verificar su compatibilidad con el marco institucional multilateral (Zapatero, P., 2003).

Estas dos vías para articular regímenes comerciales preferenciales previstos por la OMC han sido empleadas en la acción exterior de la Comunidad con terceros países en dos marcos. En primer lugar, en la adopción de medidas unilaterales preferenciales, tales como el SPG, SPG+ y el EBA (*Everything But Arms*), regulados en reglamentos comunitarios, cuya compatibilidad con la OMC se examina a través del mecanismo de la Cláusula de Habilitación a partir de quejas planteadas por un tercero que se sienta perjudicado. Estos mecanismos se emplean para conceder preferencias a países cuyo tratamiento arancelario se rige por el régimen general de la OMC, es decir, la CNMF. En segundo lugar, otra vía es la celebración de acuerdos exteriores con un contenido comercial preferente.<sup>9</sup> que se notifican ante la OMC por el mecanismo previsto en el artículo XXIV (GATT 94) y el artículo V AGCS en caso de incluir servicios. Dichos acuerdos de asociación, establecen de ventajas comerciales superiores al trato NMF. Estos pueden ser Uniones Aduaneras o Zonas de Libre Comercio (ZLC), pero aquí solo nos ocuparemos de estas últimas que son las que se plantean en relación con ALC.

## 1.1. LAS MEDIDAS PREFERENCIALES UNILATERALES

La Cláusula de Habilitación<sup>10</sup> proporciona la base jurídica específica para la concesión de las preferencias comerciales a los PVD. En el GATT-94<sup>11</sup> la parte IV admite la “no reciprocidad” en las relaciones entre los PD y los PVD y el régimen pasa a denominarse “trato especial y diferenciado”, vinculándose la promoción al desarrollo a una progresiva adaptación al

<sup>7</sup> La OMC tiene identificadas 421 notificaciones de acuerdos regionales entre uniones aduaneras y zonas de libre cambio, de las cuales 230 están en vigor. De ellas 324 han sido notificadas al amparo del artículo XXIV del GATT, 68 al amparo del artículo V del AGCS y 29 vía Cláusula de Habilitación.

<sup>8</sup> Ello se deduce tanto de la letra a) del párrafo 3 de la decisión L/4903 como del preámbulo del Entendimiento de 1994 tal y como lo puso de relieve el Órgano de apelaciones en el caso “*Turquía-Textiles*”, “Restricciones a la importación de productos textiles y de vestido”, Turquía v/s India, informe de 22 de octubre 1999, WT/DS34/AB/R, párrafo 57, nota 23.

<sup>9</sup> Dichos acuerdos, denominados Acuerdos Marco de Cooperación Económica y Comercial o bien Acuerdos de Colaboración y Cooperación, persiguen el fortalecimiento de lazos comerciales a través de partenariados que actúen como instrumento a medio plazo de prevención de conflictos. La UE los utiliza para el logro de distintos objetivos como: los dirigidos a consolidar el mercado único europeo (caso del EEE); los dirigidos a preparar la futura adhesión de un estado (países del Centro y Este de Europa, con Albania, Montenegro, Croacia, Macedonia y Turquía); los dirigidos a reforzar la estabilidad del área mediterránea (Acuerdos de Asociación Euromediterráneos); los destinados a fortalecer la integración comercial y económica con Latinoamérica (México, Chile); los que establecen relaciones especiales con los territorios de ultramar o países ACP.

<sup>10</sup> El párrafo 1 de la Cláusula de Habilitación establece: “No obstante las disposiciones del artículo I del Acuerdo General (CNMF), las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorables a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes”.

<sup>11</sup> Dicha Cláusula no proporciona el marco legal para los SP no recíprocos y dirigidas a determinados países (como el Acuerdo de Cotonu) que deberán otorgarse al amparo de exenciones del art. I del GATT.



régimen general multilateral de liberalización. Las normas sobre trato especial y diferenciado del GATT-94 tienen problemas de aplicación<sup>12</sup> porque su redacción es del tipo “*soft law*” y son variadas y heterogéneas en función de los destinatarios: PVD y Países Menos Avanzados (PMA). Ello ha llevado a que en la Declaración ministerial de Doha se subrayase la función vital de las normas sobre tratamiento especial y diferenciado y se estableciera el objetivo de hacerlas más precisas y operativas<sup>13</sup>. Otros acuerdos del sistema OMC incluyen también disposiciones específicas para los PVD y tratos derogatorios para los PMA, como por ejemplo la previsión de plazos más amplios para adaptarse al régimen general. A efectos del presente informe, de las diferentes vías que abre la Cláusula de Habilitación interesa la que hace referencia “al trato arancelario preferencial concedido por los países desarrollados (PD) a productos originarios de PVD de conformidad con el Sistema SPG<sup>14</sup>, definido ya en la Decisión de 1971 como un sistema “sin reciprocidad ni discriminación que redunde en beneficio de los PVD” (IBDD S18/26).

El SPG de la CE se ha basado en el actual Art. 133 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Creado en 1970 ha sido objeto de diferentes reformas, entre ellas a partir de 1994 se incluye la diferenciación positiva a favor de los PMA. El SPG se basa en el principio de no reciprocidad que proporciona acceso preferencial al mercado comunitario de productos manufacturados y ciertos productos agrícolas de 176 países y territorios en desarrollo. El actual SPG se ha diseñado para un ciclo de 10 años con el objetivo de dotarse de continuidad y estabilidad pero su ejecución concreta se desarrolla en periodos de tres años, mediante la aprobación de reglamentos. Las principales características del sistema actual son: mejora de la oferta, concentración en los países más necesitados y creación del nuevo régimen de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno (el SPG+). Dentro del SPG, los PVD mantienen como principal demanda, la mejora del sistema mediante la inclusión de nuevos productos (especialmente agrícolas y pesqueros) y su extensión a los obstáculos no tarifarios y a los servicios. Las últimas reformas han perfeccionado la *cláusula de graduación*; Así el mecanismo simplificado de graduación (art. 14 Reglamento) permite excluir de las preferencias a determinados grupos de productos cuando un país se ha mostrado especialmente competitivo en el mercado comunitario, entendiéndose que ya no necesitan el SPG<sup>15</sup>. A pesar que puede ser objeto de críticas no parece que pueda ser considerado un mecanismo discriminatorio, pues los criterios se han definido de forma clara, aunque deberá vigilarse si se aplica con suficiente objetividad. El reglamento excluye de la aplicación del SPG a los países que estén acogidos a un TLC celebrado con la CE.

La normativa comunitaria actual distingue tres regímenes diferentes: el régimen general, el PMA y el SPG+. El actual régimen especial PMA no ha experimentado cambios notables<sup>16</sup> y su concesión puede tener un claro efecto disuasorio en relación a la negociación de acuerdos de asociación regionales dado que ofrece un trato especialmente favorable. El Régimen SPG+ sustituye a los anteriores regímenes<sup>17</sup> de droga y estímulo social y medioambiental y se

---

<sup>12</sup> Documentos WT/MIN(01)17 y WT/COMTD/W/77.

<sup>13</sup> Misión cuya preparación técnica se asignó al Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC.

<sup>14</sup> Párrafo 2, letra a. En este párrafo también se hace referencia a otras situaciones como: b) otros instrumentos multilaterales adoptados bajo los auspicios del GATT; c) acuerdos regionales o generales entre PVD; d) trato especial a los PMA en el contexto de toda medida general o específica a favor de los PVD.

<sup>15</sup> La retirada se produce cuando las importaciones del sector de ese país suponen un 15% del total de productos que se benefician del SPG aunque tiene una excepción; cuando una sección representa el 50% de la exportación de un país a la UE no será graduada para no penalizar a países pobres que dependen de un solo sector exportador.

<sup>16</sup> Excepto algunas modificaciones puntuales sobre el azúcar, producto que quedará totalmente liberado para los PMA a partir del 1 de octubre de 2009 y persisten ciertas excepciones para el arroz y los plátanos cuya liberalización está prevista para 2009.

<sup>17</sup> La modificación del SPG+ se llevó a cabo a raíz de que el OSD de la OMC diera en parte la razón a la India y dictaminara que la UE debía modificar el “régimen de droga” incluido en el SPG de 2001, al considerar que la

concede a los países vulnerables<sup>18</sup> que hayan integrado los estándares internacionales en materia de desarrollo sostenible, lo que incluye la ratificación de numerosos convenios internacionales referentes a los derechos humanos y a la protección de los trabajadores, al medio ambiente y contra la corrupción y contra la producción y el tráfico de drogas<sup>19</sup>. Dichos convenios incluyen mecanismos para evaluar su aplicación que es efectuada por los organismos internacionales correspondientes, y no por la Comisión como en el anterior SPG comunitario.

El SPG+ suspende los aranceles *ad valorem* y los derechos específicos. Los productos cubiertos son casi todos los industriales y un grupo importante de productos agrícolas y pesqueros que tienen un acceso en franquicia, sin aplicación de los aranceles estándar. Hasta ahora todos los países beneficiarios del SPG+ para el nuevo período, han debido presentar su solicitud a la Comisión en un plazo concreto (antes del 31 de octubre de 2008) y demostrar que cumplen los requisitos señalados. En la reforma de 2008 se ha previsto una segunda fecha (30 de abril de 2010) para que los posibles beneficiarios que no llegaron en plazo o no cumplieron los requisitos puedan presentar nuevas solicitudes<sup>20</sup>.

Otras cuestiones planteadas a propósito del SPG hacen referencia a que las reglas de origen son demasiado complejas y restrictivas. Actualmente se está negociando un nuevo marco normativo para el año 2011 con dos ideas centrales: la expedición de certificados de origen a través de exportadores registrados y la unificación de las reglas de origen gracias a un criterio único basado en el valor añadido. También se ha propuesto cambiar el actual sistema de certificación de origen emitido por las autoridades aduaneras del país beneficiario por un sistema de exportadores registrados con el fin de reducir el fraude, aunque los países beneficiarios no se han mostrado muy receptivos. Cabe mencionar el reforzamiento de los instrumentos de retirada temporal y las medidas de salvaguardia: La retirada temporal debe estar justificada, entre otras cosas, por la violación grave y sistemática de los principios establecidos en los diferentes convenios previstos en el SPG+, o en los casos en los que se detecte fraude, irregularidades, incumplimiento sistemático o ausencia sistemática de garantía de cumplimiento de las normas de origen de los productos y los procedimientos correspondientes<sup>21</sup>; los procedimientos para aplicar cláusulas de salvaguardia permiten restablecer los aranceles normales a un producto de un país beneficiario si causa o puede causar un perjuicio grave a los productores comunitarios, se prevé que incluyan plazos más cortos para poder dotar de mayor agilidad a los mismos.

---

elección de los países beneficiarios del mismo no se basaba en criterios objetivos y transparentes. Ver "CE – SPG" Comunidades europeas v/s India, "Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo" WT/DS246/AB/R de 7 de abril de 2004.

<sup>18</sup> La noción de país vulnerable se define en el art. 9.3 del Reglamento 732/2008 como aquel país que no esté clasificado por el Banco Mundial como país con ingresos elevados durante tres años consecutivos y las cinco principales secciones de sus exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG, representen más del 75% del valor del total de sus exportaciones y que las exportaciones de este país en la CE en el marco del SPG, representen menos del 1% del valor del total de las exportaciones acogidas al SPG.

<sup>19</sup> A partir del 1/01/09 sólo son beneficiarios del SPG+ los países "vulnerables" que hayan ratificado y apliquen efectivamente todos los 27 Convenios de derechos humanos, de los trabajadores, medioambiente y de buena gobernanza que se contempla en el Anexo III. En el siguiente trienio se exigirá el cumplimiento de todos los convenios.

<sup>20</sup> En el período 2006-2008, los países latinoamericanos beneficiarios de este sistema han sido: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, el Salvador y Venezuela. En el período 2009-2011, los países latinoamericanos beneficiarios de este sistema que han notificado son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Panamá quedó fuera por haber presentado la solicitud después de la fecha límite del 31 de octubre de 2008.

<sup>21</sup> Si la Comisión considera necesaria una retirada temporal (siguiendo los motivos, las condiciones y el procedimiento fijado) debe presentar la propuesta al Consejo que dispone ahora de 2 meses (antes 1) para adoptar, por mayoría cualificada, un reglamento de retirada temporal del régimen preferencial a un país beneficiario del SPG.

## 1.2. LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO

Para considerar que un acuerdo consiste en una ZLC, el apartado b del párrafo 8 del artículo XXIV (GATT 94) exige que se trate de un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a *lo esencial* de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio. La interpretación de este requisito es sumamente controvertida<sup>22</sup>. Según el párrafo 5º dicho régimen debe, además, cumplir otros dos requisitos: que los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de terceros en el momento en que se establezca la zona no sean más elevados. Y que las demás reglamentaciones comerciales no sean más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta. Aunque se deja la puerta abierta en ambos casos a que puedan haber compensaciones dentro del mismo ítem aduanero pues el párrafo 5 se refiere al nivel *global* de los obstáculos y no a cada uno de los sectores implicados.

El artículo V del AGCS, establece la condición de que “tenga una cobertura sectorial sustancial” (Artículo V.1.a) y que se eliminen “en lo esencial” las discriminaciones que favorecen a proveedores domésticos en los sectores cubiertos (Artículo V.1.b). Estas condiciones, de por sí indeterminadas, habrán de valorarse de manera más flexible cuando en el acuerdo participen países en desarrollo. Se insiste también en que los acuerdos preferenciales no supongan respecto a terceros una elevación del “nivel global de obstáculos al comercio de servicios dentro de los respectivos sectores o subsectores con relación al nivel aplicable con anterioridad al acuerdo” (párrafo 4), aunque también permite que puedan haber compensaciones. Además se admiten excepciones relacionadas con la balanza de pagos, temas de seguridad o las de carácter general previstas en el artículo XIV, tal y como lo señala expresamente el artículo V en la letra b) del párrafo 1<sup>23</sup>. Prevé también que los proveedores de servicios de terceros estados establecidos dentro del territorio del acuerdo tienen derecho al trato preferente “a condición de que realicen operaciones comerciales sustantivas en el territorio de las partes de ese acuerdo” (párrafo 6) y se regula de manera específica la posibilidad de que se establezca una plena integración de los mercados de trabajo entre las partes del acuerdo si al hacerlo se eliminan los requisitos de permisos de residencia y de trabajo (artículo V bis).

<sup>22</sup> El artículo XXIV del GATT acepta la existencia de zonas de integración como excepción al libre comercio de bienes si, *el acuerdo cubre lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los Estados miembros* del acuerdo regional de integración (artículo XXIV 8 b) del GATT del 94). Existe controversia en si debe ser interpretada en términos cualitativos (no exclusión de grandes sectores de actividad) o cuantitativos (en relación a un porcentaje del comercio liberalizado en el seno del área de libre comercio, que estaría sobre el 90%), así como si se trata de requisitos autónomos o más acumulativos. El estudio de 1 de abril de 1995 de la Secretaría de la OMC (*Regionalism and the World Trading System*, espec. pp. 17 ss) se inclina porque son criterios acumulativos. Una interpretación sistemática de las reglas de la OMC aboga en el mismo sentido, en la medida en que el artículo V, apartado 1 a) del GATS establece que la cobertura sectorial sustancial exigida para un acuerdo de liberalización de servicios “se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro”. Por el contrario, Healy, S., Pearce, R. Stockbridge, M. (*El acuerdo sobre la agricultura en la Ronda Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo. Manual de capacitación*, FAO, Roma, 1998, <http://www.fao.org/docrep/004/w7814s/W7814S11.htm>) señalan que la referencia a lo esencial de los intercambios comerciales ha sido tradicionalmente interpretada por los Estados de manera a poder excluir determinados sectores y fundamentalmente la agricultura. El Órgano de Apelación de la OMC evito conscientemente pronunciarse sobre ese tema en su informe sobre la interpretación del artículo XXIV del GATT de 22 de octubre de 1999, *Turquía-India. Restricciones aplicadas a las importaciones de textiles y prendas de vestir AB-1999-5*, WT/DS34/AB/R, accesible en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/disputes](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputes).

<sup>23</sup> Esta referencia está en sintonía con lo previsto en el artículo XXIV.8 para el comercio de mercancías que también cita las mismas excepciones.

En relación a los acuerdos vigentes la tendencia comunitaria es reservar para los productos agrícolas el porcentaje de comercio no incluido en la liberalización, entendiendo que con ello no se violan las exigencias del artículo XXIV del GATT por cubrir una parte muy pequeña del total de los intercambios (menos de un 10%, por lo que se cumpliría el requisito tácito de liberalización de al menos un 90% de los intercambios). Así se asegura la exclusión de la liberalización de productos agrarios considerados como muy sensibles y garantiza los intereses del sector agrario. Esta asimetría puede acompañarse de otras medidas preferentes que se aplican a los productos no liberalizados. Una vez garantizada la liberalización de lo *esencial* de los intercambios comerciales, nada impide que las partes puedan otorgarse rebajas arancelarias o condiciones similares en el marco de los productos no liberalizados. Estas medidas pueden contenerse en protocolos sectoriales y preferenciales anexos o incluso en otros acuerdos.

Para garantizar la compatibilidad de las reglas OMC y la creación de otras ZLC con países terceros a las partes del Acuerdo suele incluirse una disposición en la que se precisa que el acuerdo no constituirá un obstáculo para el mantenimiento o creación de otras zonas de integración comercial excepto si tienen como efecto modificar el régimen de intercambios establecido. El Consejo de asociación previsto en el acuerdo podrá celebrar consultas entre las partes con el fin de garantizar que los intereses mutuos serán tenidos en cuenta y no se vean perjudicados. La OMC no entra a examinar las intersecciones que puedan producirse pues para dicha organización cada acuerdo regional es un régimen autónomo amparado en el artículo XXIV. Se aplica el régimen general del derecho a reclamar ante el Órgano de Solución de Diferencias en caso de posible perjuicio a tercero derivado de dichos acuerdos. En algunos acuerdos se incluye un mecanismo de solución de diferencias al margen del existente en la OMC, con el fin de facilitar la solución de los conflictos bilaterales que surjan como consecuencia de la aplicación del acuerdo. Ahora bien, hay que subrayar que se trata de dos mecanismos con finalidades distintas<sup>24</sup>.

Además de la liberalización de los productos incluidos en el ámbito de la ZLC, los acuerdos de asociación pueden incluir otros ámbitos: a) En materia de servicios, las partes pueden comprometerse a crear una ZLC de servicios progresiva de conformidad con el capítulo V del AGCS para evitar tener que extender los beneficios obtenidos al resto de miembros de la OMC, en cumplimiento de la CNMF. Puede extenderse a los cuatro modos de suministro: suministro transfronterizo, consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia de personas físicas.<sup>25</sup>

b) En materia de inversiones, el tipo de compromisos que se incluyen se plantea la mejora de las condiciones de establecimiento, salvaguardando los derechos y obligaciones de otros acuerdos bilaterales o multilaterales, y se suscribe el principio de libre convertibilidad y transferencia en materia de pagos corrientes y movimientos de capital en conformidad con los compromisos asumidos con las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS), en determinados casos con salvaguardias. c) En materia de propiedad intelectual, suele contemplarse la protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual de conformidad con el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio (ADPIC) de la OMC. d) En materia de contratación pública, se remiten al Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública adoptado en el marco de la OMC, aunque no con

<sup>24</sup> Al respecto, el OA ha manifestado en el caso Brasil – neumáticos recauchutados que las decisiones del tribunal arbitral del MERCOSUR no tienen por qué ser tenidas en cuenta ni sirven para justificar determinadas conductas contrarias a la normativa OMC. *Brasil-Neumáticos*, “Brasil, medidas que afectan a la importación de neumáticos recauchutados”, Brasil v/s CE, informe del OA de 3 de diciembre de 2007, WT/DS332/AB/R, párrafos 228 y 232.

<sup>25</sup> No es el caso -por ejemplo -ni del acuerdo con Sudáfrica, Albania o Marruecos, en la medida en que en ellos únicamente se contempla la previsión de liberalizar más adelante, una vez instaurada la zona de libre comercio de los productos industriales y determinados productos agrícolas.

carácter obligatorio para los miembros que no lo hayan suscrito. e) En materia de normas de origen, pueden incluirse Protocolos anexos para determinar las reglas que aplicarán las partes, aunque debe resaltarse la complejidad de este aspecto dada la ausencia de un criterio común ni en la Comunidad ni en la OMC.

### **1.3 ASPECTOS RELEVANTES A EFECTOS DE UNA FUTURA ZONA DE ASOCIACIÓN GLOBAL EN MATERIA COMERCIAL**

A la hora de escoger entre los diferentes instrumentos disponibles para la construcción de una asociación con la UE, se deben tener en cuenta las especificidades de cada país y región, los pros y contras de las diferentes opciones y los compromisos asumidos previamente, lo que en el caso de los países de AL supone considerar la pertenencia a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>26</sup>, y sus posibles condicionamientos para las negociaciones birregionales.

El SPG libera al estado beneficiario de enfrentarse a una negociación bilateral comercial pues concede beneficios sin necesidad de contrapartidas aunque exige un nivel de compromiso en temas no económicos como los derechos humanos, el medioambiente o la gobernanza. Puede interpretarse también que el SPG+ es un buen mecanismo para promover el avance en estas materias para determinados PVD a cambio de incentivos comerciales. Sin embargo, no hay mucha evidencia sobre esta aseveración, pues los países beneficiarios no tienen incentivos para avanzar luego de su entrada en vigor. Con mantener su nivel de "compromiso" no pierden los beneficios arancelarios, entre otros motivos, porque la labor de monitoreo es poco clara<sup>27</sup>. Adicionalmente, los principales problemas del SPG, que en parte explican la proliferación de los acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio, son la inseguridad, la discrecionalidad y cierta inestabilidad de los diferentes sistemas creados por los PD. Las preferencias vía SPG son útiles, pero temporales porque al tratarse de un instrumento no convencional, no suponen ningún compromiso de consolidación de aranceles. Una de las incertidumbres es qué ocurrirá después del 2015, es decir, si la UE optará por mantener su SPG o cambiarlo radicalmente.

En cambio, una negociación para la conformación de una asociación birregional no garantiza que se vaya a obtener el mismo grado de preferencia que se tiene con el SPG y las contrapartidas comerciales de los PVD siempre son mucho mayores. Este hecho es especialmente relevante en el marco de negociaciones de alcance regional, puesto que las ventajas se negocian en bloque y consecuentemente, los beneficios obtenidos no tendrán el mismo impacto entre los diferentes participantes especialmente cuando al interior de los grupos también hay fuertes asimetrías.

Para comprobar la compatibilidad de la normativa OMC con los acuerdos de asociación presentados vía artículo XXIV del GATT y V de AGCS (si contemplan ventajas en materia de servicios) están sometidos al doble mecanismo de control: su presentación al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR) y la posible impugnación de alguna cláusula o la aplicación de las mismas ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD). La seguridad de la compatibilidad de los acuerdos de libre comercio con las normas OMC no puede quedar plenamente confirmada por el hecho de que éstas permiten interpretaciones muy diversas. Sin embargo de momento no ha habido un solo caso de rechazo por parte de la OMC de algún acuerdo de integración regional y las críticas efectuadas por los órganos del mecanismo de solución de diferencias han sido sobre determinados aspectos de aplicación de dichos acuerdos. Los beneficios obtenidos por el SPG, en cambio, sólo están sometidos al

---

<sup>26</sup> Tanto los países del MERCOSUR como los de la CAN, así como México y Chile son países miembro.

<sup>27</sup> Al respecto, ver Parlamento Europeo, 2008b.

OSD y por tanto se requiere que algún PVD miembro de la OMC se sienta perjudicado. En este caso el análisis del perjuicio se efectuará sobre la Cláusula de Habilitación, de contenido más flexible. Los acuerdos suelen contar con un mecanismo de solución de controversias en el que las partes estarán en igualdad de condiciones, a diferencia del SPG para cuya reclamación sólo existe la posibilidad de acceder al TJCE-TPI.

En cuanto al tratamiento de las asimetrías, en el caso del AdA podrá medirse en función de los intereses de ambas partes negociadoras que podrán escoger en dónde concentrar los esfuerzos de la negociación, en lugar de verse sometidas a condiciones u obtener beneficios en áreas que poco tienen que ver con sus intereses comerciales. En el SPG son los intereses del país que hace las concesiones y no los del que se beneficia de ellas, los que determinan los productos abarcados y los márgenes de preferencias (López Jurado, C., 2005). Otra ventaja que ofrecen los acuerdos de libre comercio es su mayor efectividad en el trato preferente debido a que, en contraste con el SPG caracterizado por unas reglas de origen y unos procedimientos administrativos demasiados complejos, el Acuerdo establece un Consejo de Asociación paritario que tiene por función velar por la aplicación e interpretación del acuerdo lo que facilita la solución de los problemas. Sin embargo, resulta imprescindible que antes de concluir acuerdos de libre comercio los países realicen correctamente sus análisis económicos, pues para algunos países puede ser más beneficioso entrar (o seguir) en el esquema SPG+ que concluir determinados acuerdos de libre comercio o viceversa en función del nivel de dependencia que tenga el tercer país de los mercados europeos.

Por otra parte, para evaluar los condicionamientos que surgen de las reglas de la ALADI sobre el pilar comercial de las negociaciones birregionales hay que examinar los compromisos asumidos por sus miembros. Aunque el Tratado de Montevideo de 1960 (TM60) que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) preveía la constitución de una ZLC en sentido del artículo XXIV del GATT no fue posible concretarla. Por ello, el Tratado de Montevideo de 1980 (TM80) que creó la ALADI introdujo un cambio sustancial de enfoque. Su artículo 1º estableció que el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región “tendrá como objetivo a largo plazo, el establecimiento, en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano”. Y luego en el artículo 4º, se estableció la metodología, que consiste en establecer “un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial”. Las disposiciones principales del TM80 a tener en cuenta en función de las negociaciones birregionales son dos: los artículos 44 y 45.

El artículo 44 establece la CNMF e implica que cualquier preferencia que otorguen sus países miembro a los países de la UE, debería ser automáticamente extendida a los demás países miembros de la ALADI (actualmente incluye también a Cuba). Sin embargo, el 13 de junio de 1994, en la Primera Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros de la ALADI, se firmó el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del TM80 que prevé un procedimiento por el cual los países miembros que sean parte de los acuerdos a que se refiere dicho artículo (lo que incluye aquellos celebrados con terceros países) podrán solicitar al Comité de Representantes la suspensión temporal de las obligaciones establecidas en el artículo 44, aportando los fundamentos que apoyan su solicitud. Este Protocolo fue negociado a fin de contemplar la situación creada por la incorporación de México al Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCA). Sin embargo, hasta el momento, sólo siete países<sup>28</sup> han depositado el correspondiente instrumento de ratificación de los ocho que se requiere como mínimo, por lo cual el Protocolo Interpretativo aún no está formalmente vigente y por ello fueron aprobadas dos resoluciones para el período de transición hasta su entrada en

---

<sup>28</sup> Ellos son México, Paraguay, Ecuador, Chile, Argentina, Venezuela y Colombia.

vigencia.<sup>29</sup> Transcurridos 14 años desde la firma de dicho protocolo sin que haya entrado formalmente en vigor, cave cuestionarse la validez de las dos resoluciones transitorias en relación a una norma jurídica del TM80, que está redactada en una versión de CNMF incondicional y automática. Aunque las consideraciones políticas hacen difícil imaginar que un país miembro de la ALADI pudiera invocar la plena vigencia del artículo 44, queda el interrogante sobre la eventual invocación de tal cláusula en el ámbito jurisdiccional interno de un país miembro.

El artículo 45 establece que “los capitales procedentes de los países miembros de la Asociación gozarán en el territorio de los otros países miembros de un tratamiento no menos favorable que aquel que se concede a los capitales provenientes de cualquier otro país no miembro, sin perjuicio de las previsiones de los acuerdos que puedan celebrar en esta materia los países miembros, en los términos del presente Tratado”. El antes mencionado Protocolo Interpretativo no se extiende a este artículo. Esto significa que toda ventaja que un país miembro de la ALADI otorgare a un tercer país, sería automáticamente e incondicionalmente extendida a los demás países miembros.

A lo mencionado hay que añadir que la existencia simultánea de numerosos acuerdos de libre cambio vigentes celebrados tanto por la UE como por los países y bloques de ALC (tal como se detallará en cada caso particular) pueden obstaculizar la profundización de sus relaciones por los problemas potenciales de compatibilidad intrínseca entre todos ellos y, en consecuencia, con las reglas de la OMC para cada parte de los acuerdos de asociación (artículo XXIV del GATT y artículo V del GATS, particularmente), así como con la ALADI. Se supone que los procesos de integración que se han puesto en marcha son compatibles entre sí, pero no se ha determinado con precisión si existe convergencia real entre ellos o si bien cuando se celebran nuevos acuerdos se hace caso omiso de obligaciones asumidas en los anteriores (Cienfuegos, M., 2006). Para tratar de prevenir conflictos derivados de estas “membresías múltiples simultáneas” los acuerdos ya concertados contienen cláusulas que contemplan que el mismo no impide que se establezcan uniones aduaneras, zonas de libre comercio u otros arreglos con terceros países siempre cuando no alteren los derechos y obligaciones establecidos en el AdA (Decisiones 2/2000 y 2/2001 del Consejo Conjunto en el caso UE- México y Art. 56 del Acuerdo UE- Chile). Esto no resuelve la cuestión de si los que puedan llegar a celebrarse serían realmente compatibles entre sí.

## **1.4 ASPECTOS RELEVANTES A EFECTOS DE UNA FUTURA ZONA DE ASOCIACIÓN GLOBAL EN MATERIA DE CIRCULACION DE CAPITALES Y SERVICIOS**

### **Circulación de servicios**

La regulación del sector de servicios internacionales<sup>30</sup> en la asociación birregional entre la UE y América Latina es relevante por su dinamismo y su repercusión en la generación de

---

<sup>29</sup>Son las Resoluciones 43 (ALADI/CM/Resolución 43 I-E. 13 de junio de 1994) que establece que el país miembro de ALADI que firme un acuerdo que implique la aplicación del artículo 44 puede solicitar la suspensión temporal de las obligaciones establecidas en el mismo y la Resolución 44 (ALADI/CM/Resolución 44 I-E 13 de junio de 1994) sobre controversias que puedan surgir con países afectados por la medida.

<sup>30</sup> Los servicios internacionales suelen clasificarse en tres categorías: transporte, viajes y otros servicios. La categoría transporte incluye los servicios proporcionados por todas las formas de transporte que realizan los residentes de una economía para los residentes de otra. La categoría viajes incluye los bienes y servicios adquiridos por los residentes (de una economía) que permanecen en el exterior (otra economía) menos de un año, así como las compras del mismo tipo realizadas por viajeros extranjeros en el territorio nacional. Finalmente, la categoría otros servicios comprende aquellas transacciones internacionales de servicios no incluidas en los dos casos anteriores, como son los servicios de comunicación, de construcción, de seguros, financieros, de computación e información, regalías y patentes, otros servicios comerciales, servicios personales, culturales y de esparcimiento, y servicios públicos.

riqueza, empleo y actividades de investigación e innovación, así como para la atracción de inversiones externas, siendo un sector que continúa creciendo a tasas significativas: entre 2000 y 2007, las exportaciones de servicios mundiales crecieron a una tasa media anual del 11%<sup>31</sup>. Según datos de Eurostat, en el 2007 la UE fue la principal exportadora mundial de servicios, respondiendo por el 42,3% de las exportaciones de servicios internacionales (el 57,7 % fueron flujos de comercio de servicios intracomunitarios). AL es un importador sustancial de servicios europeos y si bien representa un porcentaje pequeño del mercado extracomunitario de servicios de la UE (el 3,1% en exportación y 3% de importación), los volúmenes de intercambio no son desdeñables (36.000 millones de euros de exportaciones y 30.700 de importaciones, por lo que la balanza es positiva para la UE en 5.300 millones de euros en 2007). De aquí que sea evidente la importancia estratégica del sector de servicios en las negociaciones birregionales. Aunque en forma general los flujos comerciales entre ambas regiones en el sector de servicios vienen creciendo, existe espacio para un incremento sustantivo de ese comercio, especialmente en sectores como tecnología de la información (TI), servicios financieros, transporte, turismo, entre los más importantes.

Uno de los mayores problemas para alcanzar la liberalización de este sector entre ambas regiones es la ausencia de compromisos firmados y de cronogramas de liberalización entre la UE y los bloques regionales latinoamericanos, la baja convergencia regulatoria en varios sectores y la inexistencia de mecanismos de facilitación del comercio internacional de servicios. Hasta 1995, los acuerdos comerciales trataban básicamente de los de bienes<sup>32</sup>, siendo el Acuerdo General sobre Servicios (AGCS) de la OMC el primer instrumento multilateral firmado sobre el comercio internacional de servicios, durante la Ronda Uruguay. El mecanismo de liberalización presenta carácter progresivo (positivo) y permite la adhesión de los países en determinados o todos los sectores y determinados o todos los modos<sup>33</sup> de prestación de servicios, o ninguno de ellos (*unbound position*). Desde su entrada en vigor, el GATS estimuló el desarrollo de políticas comerciales de servicios, así como nuevas negociaciones bilaterales de acuerdos de libre comercio que trataran del tema. El patrón adoptado por los acuerdos con los EE.UU. siguió el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) mientras los acuerdos regionales (CAN, MERCOSUR, Unión Europea) siguieron el modelo GATS, aunque con diferencias importantes. Al respecto, los compromisos europeos en materia de servicios son mucho más liberalizadores de los asumidos por los países y bloques sudamericanos<sup>34</sup>. No obstante, aunque el total de compromisos suscritos por la UE en el ámbito del GATS sea proporcionalmente mayor, el bajo porcentual de compromisos "sin restricciones" de todos ellos indica que existe considerable espacio para alcanzar una mayor liberalización entre las partes en lo que concierne al comercio internacional de servicios.

---

<sup>31</sup> El comercio internacional de servicios representa en las naciones desarrolladas el 80 % de su PBI y tiene cada vez más importancia en el desarrollo de las economías emergentes. Interesante resulta al respecto que desde la década de los 80 las exportaciones de servicios han crecido a un ritmo mayor que el comercio de bienes y del PBI mundial, representando dos tercios de la producción mundial, más de un tercio de los empleos del planeta y aproximadamente 20% del comercio global, y continúa creciendo a tasas significativas: entre 2000 y 2007, las exportaciones de servicios mundiales crecieron a una tasa media anual del 11% . El flujo mundial de servicios, en 2007, totalizó US\$ 3,34 trillones, lo que representa aproximadamente 24% del comercio mundial de bienes, de US\$ 13,83 trillones. De ese total, 2,4 trillones son provenientes de las economías desarrolladas, mientras US\$ 848 billones son originarias de las economías emergentes.

<sup>32</sup> Los únicos acuerdos que contenían dispositivos sobre el comercio internacional de servicios eran los tratados de constitución de la CEE y los tratados de libre comercio entre Canadá-EE.UU. y Australia-Nueva Zelanda.

<sup>33</sup> Modo 1: Prestación Transfronteriza; Modo 2: Consumo en el Exterior; Modo 3: Presencia Comercial; Modo 4: Movimiento Temporal de Personas Físicas.

<sup>34</sup> A modo de ejemplo, la UE suscribió 424 compromisos, el equivalente aproximadamente al doble de Argentina, uno de los países más liberalizados.



Por su parte, cabe señalar el diferente grado de liberalización en materia de servicios al interior de ambas regiones. En la EU la base normativa en la materia se encuentra ya desde el Tratado de Roma, mientras en AL la temática recién entro a la agenda en los `90. El patrón adoptado por la UE ha sido el polémico principio del "país de origen"<sup>35</sup>. En el ámbito de la "Estrategia de Lisboa", se adoptó en 2004 una propuesta de directiva relativa a los servicios en el mercado interno [COM(2004) ], también conocida por "Directiva Servicios", con el objetivo de establecer una política destinada a suprimir los obstáculos a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento de sus prestadores. Aunque el proceso de integración financiera europea sea el más avanzado de todos los arreglos regionales existentes presenta también restricciones intrabloque y el verdadero avance en la liberalización varía dependiendo del sector analizado: mientras en sectores como el sector financiero, el proceso fue bien desarrollado y de manera relativamente rápida, en algunos otros sectores como turismo, la distribución y servicios de construcción, los avances han sido menores, pues no se ha logrado una aceptación unánime por parte de los 27 estados miembro y algunas políticas nacionales aún impiden el alcance de una política común europea totalmente liberalizadora en materia de servicios.

En América del Sur, la temática del comercio de servicios ingresó en la agenda comercial en los años 90, estimulados por la creación del GATS, el NAFTA y por el inicio de las negociaciones para el Área de Libre Comercio de Américas (ALCA). Chile fue el primer país del continente a introducir oficialmente el sector de servicios en sus negociaciones comerciales bilaterales, mientras los Países-Miembros de la CAN y del MERCOSUR conducían sus negociaciones normativas con vistas a insertar el tema en acuerdos futuros. Ambos arreglos regionales adoptaron el modelo de apertura del sector de servicios en los mismos moldes del GATS, aunque la CAN presenta una diferencia relevante, pues prevé la irreversibilidad de los compromisos adoptados por sus países miembros, mientras que el MEROUSR si la contempla. A diferencia de la UE, los países y bloques de integración en AL presentan bajos índices de apertura en el comercio internacional de servicios, con varios sectores sin compromisos; carecen de un cuadro jurídico cohesionado y de un programa sub-regional de liberalización, restando aún considerable espacio para la negociación intra-bloque y la coordinación de políticas entre sus países miembros. Existen a nivel nacional y regional políticas de protección de sectores específicos en relación a la competencia internacional y resistencias del sector privado. Todo lo señalado dificulta las negociaciones en materia de liberalización de servicios entre ambas regiones.

### **Circulación de capitales**

En relación a la circulación de capitales, fuertemente sacudida por la crisis financiera actual, el desafío es crear un aparato institucional que a la vez que favorezca la localización de recursos más eficientemente estimule el crecimiento económico. No obstante, las fuertes intervenciones de emergencia de los gobiernos en los sistemas bancarios privados en los PD, incluyendo la mayoría de los países europeos, van a redefinir la lógica hasta ahora dominante de creciente liberalización y desregulación financiera. Ese proceso afectará a las discusiones relativas a la liberalización del sector de capitales entre ambas regiones. El debate en relación al diseño institucional de un proceso de integración entre ambas regiones que fomente el flujo de capitales, abarca todos los tipos de operaciones necesarias para el propósito de la circulación de capitales realizada por personas físicas y jurídicas, lo que incluye inversiones directas, inversiones en inmuebles, operaciones accionarias, movimientos bancarios, entre otros. Entre los principales argumentos sobre posibles beneficios, en particular para las economías sudamericanas, están asociados al aumento del

---

<sup>35</sup> Según el cual la calificación regulatoria de las actividades de prestación de servicios transfronterizos responden a las legislaciones del país originario del servicio.

ahorro doméstico, la reducción en los costes del capital (riesgo), la transferencia de tecnología y el desarrollo del sistema financiero doméstico de estos países.

Un gran obstáculo a la liberalización de capitales en la asociación interregional reside en las diferencias a nivel normativo en la UE y en los países y bloques sudamericanos. En la UE la liberalización del sector es avanzada: existe el libre movimiento de capitales (ya desde el Acta Única Europea- Directiva 88/361/EEC) en las categorías de operaciones de capital, operaciones de mercados de acciones y operaciones de crédito financiero, las cuales implican la eliminación de arreglos excepcionales (como las cláusulas de salvaguarda). Asimismo, en 1993 se alcanzó la armonización legislativa para el establecimiento de un mercado común para los servicios financieros de la UE y en el área bancaria cualquier banco puede libremente abrir una filial en cualquier otro estado miembro. También se creó el EURO como unidad monetaria del bloque (con la excepción del Reino Unido, Suecia y Dinamarca). Muchos países de la UE, a pesar de tener el cuerpo jurídico comunitario para la circulación de capitales intrabloque, ya están incorporando los principios del Basilea II (el instrumento multilateral regulatorio relacionado al mercado financiero firmado en 2004) siendo también miembros de la OCDE y por ende signatarios del “Código para Liberalización del Movimiento de Capitales”.

En los bloques latinoamericanos los compromisos en el sector financiero no son homogéneos a consecuencia de los diferentes regímenes reguladores y políticas macroeconómicas en vigencia en la región. Los países andinos y los del MERCOSUR, así como los países centroamericanos, aún no poseen un marco subregional propio al respecto. Si bien en algunos casos, como el MERCOSUR, se debate sobre la posibilidad de una moneda única hacia ese objetivo es aun una referencia de largo plazo. Un avance hacia esa dirección lo constituye por ejemplo el Sistema de Pagos en Moneda Local (SPML) entre Brasil y Argentina, mecanismo en operación desde 2008, que permite a importadores y exportadores de ambos países liquidar transacciones comerciales en sus monedas nacionales, favoreciendo en el largo plazo la consolidación de los mercados cambiarios en pesos y reales. En el ámbito de la ALADI se firmó en 1982 el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos<sup>36</sup> concebido originalmente para facilitar el intercambio comercial y financiero de la región, al reducir las transferencias internacionales en el escenario de escasez de divisas del periodo. Sin embargo, este instrumento no es suficiente para profundizar un cuadro avanzado de integración financiera y libre movilidad de capitales en la región.

En suma, los países latinoamericanos presentan fuertes divergencias regulatorias entre sí y con una legislación propia dificultando el diseño de normativas comunes y esa discrepancia tiende a aumentar. La crisis de estabilidad macroeconómica actual y la falta de políticas coordinadas han obstruido el desarrollo de la integración bancaria y financiera. Las agendas de servicios y de movimiento de capitales entre la UE y ALC son complejas y envuelven muchos temas. No obstante, se trata posiblemente del conjunto de temas que más fuertemente impactarán en la dinámica económica de esos países, pues al contrario de la mayor parte de los temas agrícolas y de bienes, los temas de servicios y movilidad de capitales en general están asociados a efectos económicos sistémicos. Existe un interés mutuo en una mayor penetración en el mercado de servicios en cada región y para la atracción de nuevas inversiones, lo que requiere el establecimiento de un nuevo marco regulador inter-regional orientado a la liberalización y a la mayor convergencia reguladora. Hay espacio considerable para el avance de tales compromisos y la inclusión de nuevos temas en la agenda de negociaciones como subsidios, reconocimiento mutuo, y nuevos sub-

---

<sup>36</sup> Son signatarios del Convenio los Bancos Centrales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y República Dominicana, en el total de doce participantes.

sectores de servicios, como en las áreas de tecnología e ingeniería, con miras al bajo porcentual de compromisos “sin restricciones” asumidos entre las partes.

El diseño de políticas inter-gubernamentales que busquen la mayor integración financiera entre ambas regiones deben tener en consideración los siguientes aspectos: a) armonización del cuerpo jurídico tributario sobre movimientos de capitales; b) coordinación de los tributos, incluyendo la abolición de la doble tributación; c) normas comunes para la creación de instituciones financieras; d) eliminación de barreras sectoriales a las inversiones de la región, entre otros (Machado, Marcos Fernández, 1996). Sería interesante la creación de grupos de discusión donde participen las principales instituciones bancarias de ambas regiones para el desarrollo estrategias para la integración financiera inter-regional, la elaboración de un cronograma para la adopción de los marcos regulatorios básicos en concordancia con los principios de los Acuerdos de Basilea, y que atiendan a las necesidades regionales específicas de las partes. Es necesario también consolidar los cimientos político-económicos de cooperación con los bloques y países sudamericanos a fin de fortalecer sus marcos regulatorios comunes, buscando la coordinación entre los miembros tanto de la CAN, como del MERCOSUR o los países centroamericanos, unificando así sus respectivas estrategias regionales.

## **2. ACUERDOS DE ASOCIACIÓN CONCERTADOS ENTRE LA UE Y ALC**

El Acuerdo Marco de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México (firmado en 1997 y entrada en vigor en el 2000) constituye el primer caso de acuerdo de cuarta generación firmado por la UE con un país latinoamericano e inicia la saga de los acuerdos de asociación de la UE basados en los tres pilares económico-comercial, cooperación y diálogo político. El AdA entre la UE y Chile (firmado en 2002 y entrada en vigor en 2005) es el segundo acuerdo de este tipo firmado con un país latinoamericano, pero cabe destacar que tiene un contenido más extenso y profundo que el suscrito con México, tratándose del tratado más completo e innovador nunca antes negociado por la UE con un país tercero. El acuerdo sobrepasa ampliamente los compromisos de ambas partes en el marco de la OMC y va más lejos que el Acuerdo Global con México en la reglamentación de las áreas de las relaciones comerciales bilaterales. Todo ello explica por qué se sigue este modelo de Acuerdo en negociaciones con otros países y bloques latinoamericanos y caribeños.

El tercer Acuerdo es el de la UE y el CARIFORUM, firmado en octubre de 2008 y con entrada en vigor provisional en diciembre del mismo año, pendiente de ratificación por el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales de ambos bloques. Su reciente entrada en vigor hace difícil identificar de modo categórico sus fortalezas y debilidades, lo que permitiría a su vez, avizorar los posibles caminos para promover su profundización. Las relaciones comerciales entre la UE y el CARIFORUM son las que presentan las mayores asimetrías respecto a las relaciones que sostiene el bloque europeo con la región y por ello tiene más elementos en común con las negociaciones que se están llevando a cabo con América Central y los países de la CAN. Sin embargo su pertenencia al grupo de países ACP les diferencia de ellos por cuanto tienen una buena parte de sus relaciones con la UE reguladas a través del marco preferente que les otorga el Acuerdo de Cotonou. A continuación se analizan los avances en comercio, servicios e inversiones en los tres acuerdos existentes, identificando los puntos posibles para su profundización.

## 2.1 ACUERDO GLOBAL UE - MÉXICO

### Relaciones de comercio, servicios e inversión

**COMERCIO:** México ha sido tradicionalmente uno de los más relevantes socios comerciales latinoamericanos de la UE. Por detrás de los EE.UU. la UE es el segundo socio comercial de México, aunque sólo ocupa el puesto 19 en el comercio extracomunitario de la UE. Respecto al comercio de mercancías, desde 1999 hasta 2007 las exportaciones de México a la UE han crecido un 209% y las importaciones de la UE a México han aumentado en 159%, de tal suerte que el comercio bilateral ha aumentado en estos nueve años un 172%, ritmo mayor que el registrado con el resto de socios comerciales mexicanos (Secretaría de Economía del Gobierno de México, 2008). Con cifras absolutas de la Comisión Europea (2008a), el comercio bilateral se ha ido incrementando, llegando en 2007 a un volumen de 32.800 millones de euros, de los que 20.900 fueron exportaciones y 11.900 fueron importaciones europeas. El superávit europeo en la balanza comercial ha crecido ligeramente también, puesto que fue de 7.900 millones de dólares en 1999 y de 9.000 millones de euros en 2007. Ahora bien, el comercio con la UE sólo representa para México el 8,8% de su comercio internacional total (12% en importaciones y 6,3% en exportaciones), mientras para la UE apenas supone el 1,2% (0,84% en importaciones y 1,69% en exportaciones). EE.UU. está muy por delante de la UE en importancia para México (supone el 66,3%, con un monto total de 250.899 millones de euros). Esto muestra la gran integración comercial de México con su socio del Norte.

Los flujos comerciales de mercancías están concentrados en unos pocos grupos de productos, pues el 60% de los bienes mexicanos exportados al mercado europeo se encuadran en los rubros de energía (destacando el crudo de petróleo y los derivados del mismo) con el 22,5% (2.684 millones de euros), equipamiento de transporte, con el 20,2% (2.415 millones de euros), maquinaria, con el 11,9% (1.418 millones) y productos agrícolas, con el 5,4% (640 millones de euros). A su vez, las principales exportaciones europeas a México (en torno al 70%) se concentran en maquinaria, con el 20,4% (4.267 millones de euros), productos químicos, con el 14,9% (3.124 millones de euros), equipamiento de transporte, con el 13,6% (2.839 millones de euros) y energía con el 11,1% (2.316 millones de euros). Estos datos reflejan que el AdA ha incrementado el comercio pero no ha contribuido a modificar la estructura ni a una diversificación de las exportaciones mexicanas ni ha disminuido su déficit en la balanza de pagos. La disminución del precio del petróleo a raíz de la crisis puede suponer un empeoramiento de los términos de intercambio aun mayor.

**SERVICIOS:** El comercio de servicios también ha experimentado un ligero incremento desde la entrada en vigor del Acuerdo Global. En 2003 los flujos llegaron a 5.900 millones de euros, de los que 3.200 millones fueron exportaciones europeas a México y los otros 2.700 millones importaciones europeas de servicios mexicanos, mientras en 2007 los flujos de servicios alcanzan los 6.800 millones de euros, siendo 4.100 las exportaciones europeas y 2.700 las importaciones europeas de servicios. Por tanto, el crecimiento ha sido a favor de la UE. Europa ha prestado servicios fundamentalmente en el sector de los viajes, el transporte marítimo y aéreo, la informática y la información, mientras México se concentra fundamentalmente en el sector del turismo, transporte marítimo y la construcción. Se trata de un mercado con un fuerte potencial de crecimiento, puesto que México solo representa el 1,1% del mercado extracomunitario de servicios de la UE a pesar de ser una potencia económica emergente.

**INVERSIÓN:** la UE es el segundo proveedor de inversión extranjera directa (IED) de México. La IED de la UE aumentó notablemente a partir de la vigencia del tratado de libre comercio, con un crecimiento desde el 2000 de aproximadamente el 120%, si bien en los años más recientes la progresión se ha estabilizado. En 2006 las inversiones europeas en México llegaron a 1.000

millones de euros, siendo las mexicanas en la UE de 100 millones de euros. Las reservas acumuladas de capital europeo en México ascendían a 45.500 millones de euros, que representa en torno al 1,5% de la totalidad de las inversiones extranjeras de la UE mantenidas en el exterior, mientras que las mexicanas llegan a 8.900 millones de euros, que suponen algo más del 0.3% de las reservas de capital acumuladas de México en el extranjero. Existen unas 8.000 sociedades con participación de la UE en su capital social, lo que representa aproximadamente el 22% del total de sociedades con IED registradas en México. Los dos principales sectores de las inversiones europeas en México son la industria manufacturera (41%) y los servicios financieros (32%). México invierte fundamentalmente en los sectores financiero e industrial. El principal inversor en México sigue siendo EE.UU., con el 55,8% de la IED acumulada en México, seguido por la UE, con el 34%.

## Valoración

A la hora de examinar que se ha conseguido en estos casi 9 años de aplicación del AdA, debemos decir que la existencia de una zona de libre comercio entre la UE y México es, en términos generales, una realidad tangible. Las relaciones se han fortalecido en los tres pilares del Acuerdo Global, lo cual ha sido manifiesto en la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo de 15 de julio de 2008 mediante la cual se ha lanzado la propuesta de Asociación Estratégica UE- México<sup>37</sup>, iniciativa que debería servir para reencauzar y profundizar el relacionamiento actual al elevar al más alto nivel el diálogo político UE-México. Sin perjuicio de los avances alcanzados, aún falta mucho para que el acuerdo alcance todo su potencial:

► Respecto a los flujos comerciales, aunque se hayan incrementado la participación de México en el comercio con la UE es poco significativa, debido en gran parte a que México sigue concentrando mayoritariamente su comercio exterior hacia EE.UU. Adicionalmente, las exportaciones mexicanas a la UE están muy concentradas en unos pocos productos, de aquí que sea imprescindible que se diversifiquen más los flujos de comercio respectivos para expandir la relación bilateral en otros sectores de la economía de cada socio y disminuir el déficit mexicano. En buena medida ello pasará por suavizar la estricta regulación de los derechos de propiedad industrial impuesta por la UE, ya que dificulta el crecimiento sostenible de México, así como por encontrar una solución razonable a los obstáculos no arancelarios, técnicos y de otra naturaleza que limitan e incluso llegan a anular las ventajas de un acceso preferente al mercado de bienes manufacturados de ambas partes. Para ello también será importante que ambos socios sigan trabajando en la identificación de nichos y oportunidades de negocios, el mejor conocimiento del mercado y las empresas importadoras, los proyectos de importación, las mejores prácticas y los procesos comerciales de la contraparte. También sería recomendable consolidar el aprovechamiento del Acuerdo Global por parte del sector privado, diversificando los mercados de destino y la gama de bienes y servicios exportados, así como incorporando más pequeñas y medianas empresas a las corrientes de comercio euro-mexicanas.

► Tal como señalan los comunicados del Consejo Conjunto, es posible profundizar tanto en lo que afecta al comercio de bienes agrícolas como al de servicios, las inversiones y la protección de los derechos de propiedad intelectual, haciendo uso de las cláusulas de revisión del marco

---

<sup>37</sup> De acuerdo con la Comunicación de la CE, se trata de proporcionar un sólido marco político que acreciente el diálogo y la coordinación entre la UE y México en cuestiones bilaterales, regionales y globales que preocupan a ambos, como son la política, la seguridad, el medioambiente y la energía. La Comisión también propone que se celebren Cumbres EU-México cada dos años. Bien recibida la Comunicación por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, se está debatiendo con México su inclusión en el contenido del AdA Económica, Concertación Política y Cooperación de 1997.

jurídico que se han previsto en las decisiones 2/2000 y 2/2001 del Acuerdo con el objetivo de avanzar hacia una mayor apertura en el comercio.

► Respecto a las negociaciones de bienes agrícolas, sólo se ha alcanzado un compromiso de progresiva liberalización parcial, que deja fuera de la desgravación total o la somete a cupos arancelarios a productos sensibles como la caña de azúcar, los cereales y los productos lácteos, entre otros. De acuerdo al calendario de liberalización pautado, no es posible afirmar categóricamente que el Acuerdo Global, tal como ha sido implementado, es conforme con el artículo XXIV del GATT, en la medida que el acuerdo no cubre *“lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios”* de ambas partes. De aquí que en estos momentos, el AdA se encuentra en fase de presentación fáctica en suspenso<sup>38</sup>. Los avances que necesariamente se deberían dar en materia agrícola se verán limitados por el calendario de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE y su posición negociadora en la Ronda de Doha de la OMC que en estos momentos está paralizada<sup>39</sup>.

► Respecto al comercio de servicios, se debe avanzar en la liberalización de los sectores exceptuados (servicios audiovisuales, cabotaje y transporte aéreo) y en la eliminación de determinados obstáculos que resultan de la aplicación de las reglas pactadas (obligación de establecimiento, requisitos de nacionalidad, reconocimiento de experiencia profesional y armonización de legislación). Debería igualmente ponerse fin a las prácticas monopolísticas en el sector bancario.

► En materia de inversiones, falta una reglamentación clara en aspectos como la eliminación de las restricciones a los pagos relacionados con inversión, ya que se carece de un cronograma, y hará falta que se negocie con el conjunto de la UE un acuerdo de inversión que forme parte del Acuerdo Global. Para ello habrá que valorar la situación actual de los acuerdos de promoción de la inversión celebrados bilateralmente con los Estados miembros de la UE que podría ser problemática. Sería igualmente conveniente reorientar las inversiones europeas hacia sectores de mayor valor agregado para la economía mexicana.

► El acuerdo no reconoce las asimetrías que se dan entre la UE y México, ni se crean mecanismos de compensación que faciliten su reducción o compensen a los sectores sociales afectados por la apertura económica con acciones de cooperación, siendo además palmario el desequilibrio entre las disposiciones relativas al comercio y la inversión en comparación con las que regulan la cooperación y el diálogo político. Para facilitar el reforzamiento de las relaciones euro-mexicanas sería conveniente también que México ponga en marcha las reformas legales, fiscales, energéticas y en comunicaciones que necesita el país para reducir la pobreza y los altos niveles de inequidad y que al tiempo le permitan ganar competitividad internacional<sup>40</sup>. Esto permitiría que su crecimiento económico, significativo en los últimos

<sup>38</sup> Más información sobre la situación del examen de Acuerdo Global en la OMC en <http://rtais.wto.org/UI/PublicShowMemberRTAIDCard.aspx?rtaid=73>

<sup>39</sup> Las negociaciones comenzaron en 2001 y deberían haber concluido a finales del 2006. Se firmó en 2004 el *Acuerdo-Marco de Julio*, estableciendo las bases para las reglas sobre agricultura, algodón, acceso al mercado de los productos no agrícolas y temas de desarrollo (trato especial y diferenciado). En la VI Ronda Ministerial, celebrada en Hong Kong, del 13 al 18 de diciembre de 2005 el principal logro fue haber estipulado un plazo - 2013- para la eliminación casi total a la exportación de productos agrícolas. La medida afectaba principalmente a la UE, cuyas políticas agrícolas son fuertemente cuestionadas por el G-20. Sin embargo, los compromisos asumidos por la UE eran dispares en relación a los negociados sobre el sector servicios. Repitiendo la experiencia de Cancún, las diferencias fueron irreconciliables y en julio de 2006 las negociaciones fueron suspendidas, si bien desde entonces se han intentado reactivar infructuosamente en varias ocasiones.

<sup>40</sup> El informe *Doing Business* del Banco Mundial de 2007 clasifica a México en el puesto 43 de un total de 175 países. Estos informes se realizan anualmente, clasificando a los países según 10 indicadores de la reglamentación de las actividades comerciales que registran el tiempo y el costo que supone cumplir los requisitos legales para

años, se asentase en bases más consistentes que el precio alto de las materias primas y las remesas de sus nacionales en el extranjero. La mejora de la cohesión social interna y la competitividad atraería más inversiones extranjeras y mejoraría las expectativas de crecimiento del mercado interno.

► Respecto a la existencia simultánea de numerosos acuerdos de LC vigentes celebrados tanto por México (16) como por la UE (22) las Decisiones 2/2000 y 2/2001 del Consejo Conjunto brindan una garantía formal de que los acuerdos no afecten las obligaciones de las partes en el AdA. Sin embargo, no se resuelve la cuestión de si los acuerdos que puedan llegar a celebrarse serían realmente compatibles entre sí, lo que puede ser un punto de fricción para el despegue esperado de las relaciones euro-mexicanas en función de los compromisos de las partes en el marco de la OMC y de la ALADI y el TLCAN en el caso de México.

► Sería de suma relevancia la elaboración de una "Evaluación de impacto del comercio sobre la sustentabilidad" (EIS) pues no se hizo con anterioridad a la negociación del acuerdo. Éste serviría para contar con información precisa sobre la situación actual y perspectivas futuras antes de proceder a su revisión y permitiría establecer indicadores con mecanismos efectivos de seguimiento. Asimismo, deberían incorporarse al proceso de negociación mecanismos claros y efectivos de participación y consulta ciudadana para el seguimiento del acuerdo. El Consejo Conjunto puede hacerlo en tanto dispone de la competencia para adoptar decisiones en todo lo relativo al Acuerdo Global (Fairlie Reinoso, A., 2007 y Perez Rocha, R., 2004).

## 2.2. ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE – CHILE

### Relaciones de comercio, servicios e inversión

COMERCIO: La UE es el principal socio comercial de Chile. La evolución del comercio bilateral desde la aplicación de las provisiones comerciales del AdA (2003) permite apreciar un dinamismo creciente puesto que el crecimiento anual del comercio total de mercancías entre 2003 y 2007 es del 21.3% y han aumentado las exportaciones chilenas a la UE un 220% en este período, mientras que han crecido un 80,4% las exportaciones europeas de 2003 a 2007. De acuerdo con datos de la Comisión Europea (2008b), entre 1995 y 2003 el comercio de mercancías entre Chile y la UE creció de 5.600 a 8.000 millones de euros y la tendencia alcista ha continuado después, llegando en 2007 a un volumen total de flujos comerciales de 17.200 de euros, de los que 12.500 son importaciones europeas y 4.600 son importaciones chilenas. En 2007 el comercio con Chile representa para la UE el 0.6% de sus flujos totales, lo que supone situarse en el puesto trigésimo quinto en el ranking de los socios comerciales de la UE (el vigésimo cuarto en importaciones y el cuadragésimo primero en exportaciones), mientras el comercio con la UE representa para Chile el 19,9%, ocupando el primer puesto (la UE es el principal destino de las exportaciones chilenas, con el 23,9% y el segundo mercado de importación para Chile, con el 13,8%). EE.UU. constituye el segundo socio comercial de Chile, con el 14,1% (11.470 millones de euros en 2007).

El patrón de comercio mutuo revela que la UE exporta a Chile fundamentalmente productos manufacturados (81,3%), mientras Chile exporta a la UE materias primas (88%), concentrándose en unos pocos grupos de bienes. Concretamente, las exportaciones europeas a Chile incluyen maquinaria, con el 31,1% (1.450 millones de euros), equipamiento de transporte, con el 16,6% (766 millones de euros) y productos químicos, con el 13,7% (637 millones de euros). A su vez, la UE importa de Chile metales base (cobre, hierro y acero) y productos de metales base, con el 52,7% (6.631 millones de euros) y productos agrícolas, con el 16,5% (2.075 millones de euros). El

---

iniciar y administrar un negocio, participar en el comercio transfronterizo, pagar impuestos y cerrar una empresa. Véase <http://www.doingbusiness.org>

importante déficit europeo en flujos comerciales de bienes, 7.900 millones de euros en 2007 ha aumentado notablemente desde la aplicación del Acuerdo. Aunque la influencia en las cifras anteriores del cobre chileno es elevada, ya que el mineral y los productos derivados de él, en especial los cátodos de cobre, representan cerca del 60% de las exportaciones chilenas a la UE. El volumen total de toneladas exportadas a Europa no ha variado mucho en el período examinado, pero sí su alto precio, que prácticamente se cuadruplicó entre 2003 y 2007. Ello ha incrementado las cifras en euros de las exportaciones chilenas a la UE y el déficit de ésta<sup>41</sup>.

**SERVICIOS:** Existe una tendencia alcista también en el comercio de servicios, puesto que de los 1.600 millones de euros de 2003 (900 millones de exportaciones europeas y 700 de exportaciones chilenas) se ha pasado a 3.300 millones de euros en 2006 (2.200 millones de exportaciones europeas y 1.100 de exportaciones chilenas). Chile representa hoy en día el 0,4% del comercio total de servicios de la UE, siendo el superávit europeo de 1.100 millones de euros.

**INVERSIÓN:** La UE es el principal inversor en Chile, representa alrededor del 52% de la IED recibida por este país entre 2003 y 2007. Los flujos de capitales presentan grandes fluctuaciones en el período de aplicación del AdA, con una retirada de inversiones chilena en la UE de 300 millones en 2003 a una IED de 420 millones en 2007; a su vez, la UE pasa de invertir 1.600 millones de euros en 2003 a 165 millones en 2007. Los stocks de capital europeo invertido en Chile alcanzan los 13.500 millones de euros en 2006, siendo 1.400 los chilenos en la UE en esta fecha. Las inversiones europeas han estado destinadas a la compra de bancos, telefonía y consultoras y la participación en concesiones de obras públicas (carreteras, puertos y cárceles). Las inversiones chilenas se concentran mayoritariamente en el sector bancario, los servicios y la industria manufacturera. En términos globales las inversiones se han reducido mucho, aproximadamente a la mitad en el período de vigencia del AdA (2003-2007) en comparación con los cinco años anteriores a la suscripción del acuerdo (1997-2002), pasando de 13.010 millones entre 1998-2002 a 6.436 millones de euros entre 2003-2007. Esta reducción no es un fenómeno aislado, puesto que la inversión extranjera total en este país también se contrajo en estos cinco años, en torno al 55%, bajando de 13.690 millones de euros a 5.824 millones de euros.

## Valoración

Pasados 5 años de su entrada en vigor, las partes han constatado el buen funcionamiento del AdA y los beneficios mutuos que está reportando, los cuales también se reflejan en estudios independientes<sup>42</sup> que subrayan los avances en lo respectivo a los tres pilares. No obstante, se señalan las siguientes observaciones para su profundización:

► El pilar comercial del AdA no ha sido aprovechado en su totalidad. Se observa una fuerte dependencia de Chile de las importaciones de productos manufacturados europeos así como de la UE de materias primas chilenas. Se ha reforzado el patrón exportador de materias primas para Chile y su superávit comercial se basa en el alto precio del cobre y sus derivados, siendo difícil que se mantenga esta variable tan al alza en los próximos años. Debería diversificarse más el comercio mutuo para optimizar y dinamizar las relaciones económicas y lograr penetrar en más sectores económicos de la contraparte. A diferencia del Acuerdo con México, el AdA UE-Chile se encuentra en la OMC en fase de presentación fáctica distribuida<sup>43</sup>, cumpliendo las

<sup>41</sup> Para cifras exactas que revelan la importancia tan elevada de las exportaciones del cobre chileno a la UE, véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2007.

<sup>42</sup> Un estudio exhaustivo lo brinda CELARE, 2008.

<sup>43</sup> Más información sobre la situación del examen de AdA en la OMC en <http://rtais.wto.org/UI/PublicShowMemberRTAIDCard.aspx?enc=AWa8CS13jjmdjhYUiquBpYy6NLakkcDY+vHbDofrd4>



previsiones del art. XXIV del GATT al quedar liberalizado prácticamente todo el comercio. Sin embargo, una mayor profundización del comercio esta sujeta al avance en la liberalización de los productos agrícolas y servicios condicionada por las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC, cuyo atraso en concluir ha fundamentado las dilaciones para cerrar las líneas arancelarias de los productos sensibles. Si bien cuando finalice el periodo de transición en el 2013 sólo quedará un 0,4% del comercio bilateral total de mercancías sin beneficiarse de alguna forma de liberalización, en el sector agrícola ello afectará al 11% de los productos. Existe una alta probabilidad de que este sector acabe siendo el más conflictivo al expirar este periodo de transición, si consideramos el importante grado de protección europea de las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas protegidas, en particular en relación con los vinos<sup>44</sup>. En materia de acceso al mercado de los servicios, se debería fomentar una mayor liberalización especialmente en el campo de turismo, incluir el movimiento de las personas físicas, y negociar un acuerdo ambicioso en materia de transporte aéreo.

► Al igual que en el acuerdo con México, para tratar de prevenir conflictos derivados de las “membresías múltiples simultáneas”, esto es, pertenencia de la UE (22) o de Chile (17)<sup>45</sup> a la vez a diferentes procesos de integración regional, se ha establecido una cláusula que habilita la posibilidad de mantener arreglos comerciales con terceros estados (art. 56), sin resolver la compatibilidad entre ellos.

► Luego de la firma del Acuerdo, se presentó el estudio EIS relativo al acuerdo entre Chile y la UE (Planistat Luxembourg y CESO-CI, 2002) en diciembre de 2002, conforme al cual la liberalización absoluta del comercio entre ambos interlocutores generaría un crecimiento económico discreto en la UE y significativo en Chile (el 0,5% del PIB) que se redistribuiría a través de la mayoría de los sectores a medio y largo plazo. Se advierte que dicho acuerdo no va a solucionar las desigualdades sociales y la inequidad preexistentes y se identifica un impacto negativo en el medioambiente en aquellos sectores de mayor crecimiento pero no se establecen medidas al respecto ni mecanismos de seguimiento. Tampoco se incorporan mecanismos institucionales de participación social. Un nuevo y actualizado EIS será primordial para evaluar los resultados del acuerdo y sus desafíos futuros.

## **2.4 ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA UE – CARIFORUM**

Las relaciones comerciales entre la UE y el CARIFORUM son las que presentan las mayores asimetrías respecto a las relaciones que sostiene el bloque europeo con ALC. Dado que el acuerdo entró en vigor provisionalmente el 29 de diciembre de 2008 no es posible hacer una valoración de su desempeño pero sí de la situación actual y sus perspectivas.

### **Relaciones de comercio, servicios e inversión**

COMERCIO: En base a datos de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2008c), el comercio entre el la UE y el bloque caribeño supuso 6.874 millones de euros en 2007, lo que hizo que para ese año la UE fuera el segundo mayor socio comercial del CARIFORUM participando del 17% de su comercio total (en tanto que el socio principal fue EE.UU., participando del 39,5% del comercio de la región caribeña). Por su parte, para el mismo año 2007, la participación del CARIFORUM en el comercio total de la UE representó el 0,26%; las importaciones

---

<sup>44</sup> Respecto a este producto, debemos señalar como un avance que por Decisión 1/2006 del Consejo de Asociación UE-Chile se hayan eliminado desde su entrada en vigor el 24 de junio de 2006 los derechos de aduana (de 13 a 32 euros por hectolitro) que eran aplicables a los vinos, bebidas espirituosas y bebidas aromatizadas del anexo II del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y la República de Chile.

<sup>45</sup> Chile cuenta con 17 acuerdos de libre comercio con más de 50 países, entre los cuales, encontramos economías de gran tamaño como, por ejemplo, China, EE.UU. y la UE; y otras de un tamaño menor pero de gran importancia para Chile por estar insertas en América Latina, como es el caso de Costa Rica y El Salvador.

europeas provenientes de la región caribeña representaban sólo el 0,23% (3.262 millones de euros) del total de las importaciones y el 0,29% (3.612 millones de euros) de las exportaciones totales. Si bien las exportaciones europeas en el 2007 con destino al CARIFORUM crecieron un 8,1% respecto al 2006, las importaciones a la UE provenientes del bloque caribeño para el mismo período disminuyeron un 18,6%.

Para el año 2007, las principales importaciones de la UE que tenían como origen los países del CARIFORUM consistían en productos primarios que representaban casi el 50% (cerca de 2.000 millones de euros) de las importaciones, y principalmente productos agrícolas (cerca de 961 millones de euros). Luego se ubicaba la importación de productos manufacturados, que representaban alrededor del 39% (cerca de 1.600 millones de euros) del total de las importaciones; siendo los de equipo de transporte, los principales dentro de esta categoría (alrededor de 800 millones de euros). Para el mismo año, los principales productos importados por el CARIFORUM que tenían como origen la UE, eran productos manufacturados, representando alrededor del 76% (cerca de 3.500 millones de euros) del total de las importaciones caribeñas. Muy por debajo, se ubicaban las importaciones de productos primarios, que representaban alrededor del 14% (cerca de 650 millones) de las importaciones totales, conformando, a su vez, el casi 11% importaciones de productos agrícolas.

SERVICIOS: en 2006 la UE prestó servicios –con exclusión de los servicios gubernamentales– por valor de 2.300 millones de euros en el Caribe, mientras recibió prestaciones de servicios por valor de 4.100 millones de euros, por lo que el déficit es de 1.800 millones. El Caribe representa un 1% del comercio total de servicios de la UE de 25 Estados. En los servicios se han producido altibajos constantes en los últimos años, siempre con un déficit europeo; como muestra que en 2004 los servicios europeos en el Caribe llegasen a 3.900 millones de euros y los de la UE en el Caribe a 1.300, y en 2005 fueran de 5.200 y 1.700 respectivamente. La UE presta servicios fundamentalmente en los sectores de las comunicaciones, el transporte y la energía.

INVERSIÓN: En lo que hace a inversiones, las asimetrías son mucho más evidentes. En el 2006, la IED europea en el Caribe, fue de 14.000 millones de euros; siendo 2.600 millones de euros la IED caribeña en la UE. Ello supone que los flujos de capital europeo acumulados en el Caribe lleguen a 33.900 millones de euros y a 12.500 los del Caribe en la UE, en ambos casos en el 2006. El crecimiento es constante en los últimos años: así, en 2004 los flujos eran de 16.100 y 7.600 millones de euros respectivamente. Las inversiones europeas se han centrado en los sectores de la energía, el transporte y las comunicaciones. A ello hay que sumar los 294 millones de euros de préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

## Valoración

► El acuerdo está basado fundamentalmente en el pilar comercial y abarca los llamados “temas de Singapur” (inversiones, competencia, transparencia en las contrataciones públicas y facilitación del comercio), por lo que ha sido calificado como un acuerdo “OMC-plus”<sup>46</sup>. El AAE elimina todos los aranceles y los contingentes aplicados a las exportaciones caribeñas a la UE, a excepción del azúcar y el arroz, que se liberalizarán por breves períodos. Por su parte, los países caribeños producirán una apertura gradual de los mercados en un período de veinticinco años y se beneficiarán de la mejora de las “normas de origen”, lo que tendrá efectos positivos para el desarrollo de industrias que importan materiales para fabricar productos para su exportación a Europa. Asimismo, el AAE permite que la región del Caribe

<sup>46</sup> La evaluación de la conformidad del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con las reglas de la OMC se encuentra en fase de presentación fáctica en suspenso en el momento de redacción de este informe.

excluya productos e industrias sensibles de la liberalización o que aplique progresivamente la liberalización a lo largo de muchos años<sup>47</sup>.

► Entre los desafíos apuntados con directo impacto en el área comercial, se destacan los vinculados a la regulación tributaria y medioambiental, así como a las asimetrías birregionales, la eliminación de las deficiencias institucionales, de infraestructura y, en general, de las barreras que podrían actuar en detrimento de un crecimiento comercial sostenible que permita a los países del CARIFORUM beneficiarse, a largo plazo, del intercambio comercial birregional. Al respecto, si bien todavía no se han publicado estadísticas oficiales actualizadas desde su puesta en marcha, se asume que la eliminación de casi todos los aranceles y cuotas generará, en corto plazo, importantes ganancias para los países del Caribe, puesto que no tendrán que afrontar los impuestos a las importaciones para la mayoría de los productos exportados. Sin embargo, para incrementar las exportaciones requerirá importantes inversiones, tanto del sector público como privado, en infraestructura y en recursos humanos.

► El pilar cooperación será clave para el éxito del acuerdo, pues los países caribeños tendrán que enfrentar desafíos inéditos en la historia de las relaciones comerciales con la UE, amparadas hasta ahora por el régimen unilateral de los SGP en sus distintas versiones. A pesar de ello el pilar de cooperación ha recibido enérgicas críticas por el poco y generalizado desarrollo que recibe, pues se basa en las normas previstas en el Acuerdo de Cotonou, en particular en los procedimientos de programación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) con un relativo bajo monto asignado<sup>48</sup>. La efectiva implementación de la cooperación de carácter comercial – especialmente el reforzamiento de la administración fiscal y la recaudación tributaria en los países caribeños- será clave para mitigar los impactos negativos que podría causar la reducción de ingresos fiscales como consecuencia de la liberalización del comercio.

► Dada la gran asimetría entre las partes, para solventar los problemas que puedan surgir será decisivo el mecanismo de prevención y solución de diferencias previsto en la parte III (artículos 202-223)<sup>49</sup>. Alternativamente, se contempla la posibilidad de acudir al sistema de solución de diferencias de la OMC.

► Especial mención merecen las disposiciones del AAE en materia de propiedad intelectual, pues de no ser profundizadas y reformuladas podrían convertirse en una peligrosa herramienta a través de la cual la UE podría imponer estándares de propiedad intelectual que van más allá de los requisitos de las normas dispuestas por la OMC, estableciendo una regulación rigurosa para los países en desarrollo con vistas a favorecer los intereses comerciales de corto plazo de las empresas europeas en detrimento de la salud pública en los países en desarrollo.

---

<sup>47</sup> La cobertura de los productos liberalizados por los países del CARIFORUM se eleva al 61% de las importaciones de la UE en valor durante diez años, el 82% durante quince años (el 85% de las líneas arancelarias) y el 86% durante veinticinco años (el 90% de las líneas arancelarias), siendo las principales exclusiones de las reducciones arancelarias los productos agrícolas y agrícolas transformados, productos químicos, muebles y otros productos industriales.

<sup>48</sup> Concretamente, el AdA está respaldado con asistencia financiera del Décimo Fondo de Desarrollo de la Unión Europea, en particular del programa regional, dotado de 165 millones de euros para el periodo 2008-2013.

<sup>49</sup> El mecanismo prevé consultas entre las partes, la mediación de un tercero cuyo dictamen no será vinculante y el recurso a un procedimiento arbitral, estando el panel compuesto por tres árbitros, cuyo laudo obligatorio deberá ser cumplido por las partes, tomando las medidas precisas para ello y, en su defecto, ofreciendo una compensación.

### 3. NEGOCIACIONES DE ACUERDOS DE ASOCIACIÓN PENDIENTES ENTRE LA UE Y ALC

A continuación se evalúa el pilar comercial en las negociaciones de acuerdos de asociación pendientes que la UE ha abierto con el MERCOSUR, CAN y América Central. Los avances limitados en estas negociaciones han estado vinculados a los avatares que han impedido el éxito de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha y la sombra de su fracaso se sigue proyectando como una de las principales variables de la negociación. En la actualidad resulta difícil responder al interrogante de si la Ronda de Doha culminará con resultados positivos y aun más incierto resulta especular respecto a cuándo finalizará, cuáles serán los avances de fondo y que concesiones comerciales se harán. Si bien los problemas siguen planteándose en el sector agrícola, industrial y servicios, en la última reunión celebrada entre el 21 y 29 de julio de 2008 en Ginebra las discrepancias fundamentales se dieron sobre el Mecanismo Especial de Salvaguardia, tema central para los PVD. Esta situación de incertidumbre pone en riesgo el propio sistema de comercio global y multilateral, erosionando, por un lado, la legitimidad del foro y afectando, por otro, el ritmo de las negociaciones birregionales que llevan adelante la UE y ALC.<sup>50</sup> A esto debe agregarse que la actual crisis económica mundial y las medidas proteccionistas aplicadas por algunos Estados, no auguran una pronta conclusión exitosa de Doha.

Puede sorprender que en este contexto de incertidumbre en el ámbito de las negociaciones multilaterales de comercio, la UE haya decidido lanzar las rondas negociadoras con América Central y los países andinos y trate de despertar las dormidas conversaciones con MERCOSUR. En los dos primeros casos la decisión ha venido determinada por los requerimientos procedentes de los propios países latinoamericanos, sobre todo aquellos que ya han apostado por la liberalización comercial con los EE.UU.<sup>51</sup> lo que ha supuesto un giro en la tradicional postura europea de apostar por mantener el esquema SPG. Al margen de esta dinámica reactiva, la decisión de entablar negociaciones para la creación de AdA con las tres subregiones latinoamericanas se enmarca en un cambio de enfoque generalizado que la UE ha hecho respecto a sus relaciones con los PVD. De aquí que en otros espacios interregionales, la UE también está impulsando el establecimiento de ZLC, no solo con los vecinos Mediterráneos, si no también con los subgrupos que componen los ACP entre los que se encuentra el CARIFORUM. La comparación con la evolución y contenidos de dichos acuerdos resulta de gran pertinencia.

#### 3.1 NEGOCIACIONES UE- MERCOSUR PARA UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN

El MERCOSUR ha sido tradicionalmente objeto de una atención preferente por parte de la UE en el contexto de sus relaciones con AL en función del patrimonio histórico, cultural y social que comparten. El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC) firmado en 1995 y en vigor desde el 1 de julio de 1999, constituyó un punto de inflexión en las relaciones euromercosureñas pues fue el primero entre dos uniones aduaneras distantes geográficamente y de tamaño económico asimétrico. El AMIC constituye un instrumento

<sup>50</sup> Inmediatamente después de la Ronda Ministerial de Hong Kong en 2005, la aplicación de la *Doctrina Lamy* fue considerada por muchos como la opción más probable. Dicha doctrina, de la época en que el actual Director General de la OMC fue el comisario de Comercio de la UE, puede resumirse en la 'condicionalidad Doha' con el siguiente razonamiento: la UE no debe negociar acuerdos bilaterales o con bloques de integración mientras estén en progreso las negociaciones comerciales. La preferencia europea es la Ronda Doha y sólo en caso de que no sea posible esta opción, se baraja el regionalismo, como segunda opción preferida y el bilateralismo si no hay otra alternativa.

<sup>51</sup> Los países de América Central tienen en vigor el CAFTA (Central American Free Trade Agreement) con las EE.UU. desde el 1 de junio de 2006. También lo tiene Perú, estando pendiente de la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio con EE.UU. En cambio, Colombia ha visto como el acuerdo negociado está siendo obstaculizado en el trámite de ratificación por el Congreso norteamericano.

convencional que trata de sistematizar el conjunto de relaciones - económicas, de cooperación y diálogo político- con el fin de constituir una asociación birregional que su término debería suponer la formación de una vasta ZLC, con un producto interior bruto de alrededor de 12 billones de euros y una población cercana a los 750 millones de habitantes, más del 10% de la población mundial. Luego de 16 rondas negociadoras las últimas ofertas se hicieron en septiembre del 2004, momento en que las negociaciones quedaron paralizadas al no llegar a un acuerdo entre las partes, obstaculizado también por la prioridad que desde ambas regiones se ha dado a las negociaciones multilaterales de Doha, cuyo ritmo de letargo ha influido en el impasse en el que se encuentran las negociaciones.

A continuación se valoran los puntos más importantes a tener en cuenta en el proceso negociador de cara a sus perspectivas de concreción<sup>52</sup>.

### **Relaciones de comercio, servicios e inversión**

COMERCIO: El MERCOSUR ha sido tradicionalmente el socio comercial latinoamericano más relevante de la UE, y con un potencial de crecimiento significativo. La UE es su segundo socio comercial después de EE.UU.<sup>53</sup> y el comercio con la UE representa en torno al 19,6% de su comercio internacional total (21% de sus exportaciones y 18,6% de sus importaciones), mientras para la UE supone apenas el 3% de su comercio extracomunitario total (3,3% de sus importaciones y 2,6% de sus exportaciones). Se trata de cifras y porcentajes modestos si se tienen en cuenta los datos globales del comercio exterior europeo<sup>54</sup>. El MERCOSUR, ocupa el puesto octavo en el comercio extracomunitario de la UE. Mientras la UE da cuenta de aproximadamente el 17,4% del comercio mundial (unos 15,3 billones de euros), el MERCOSUR representa apenas el 2,6% del comercio mundial. De acuerdo con datos estadísticos de la Comisión Europea (2008d), el comercio bilateral entre la UE y el MERCOSUR (incluyendo a Venezuela) llegó a 79.800 millones de euros en 2007, de los que 47.800 millones fueron importaciones europeas de MERCOSUR y 32.100 millones de euros fueron exportaciones europeas al Cono Sur.

El comercio euromercosureño ha crecido un 57% en el período 2000-2007. Paralelamente, ha ido aumentando progresivamente el déficit de la balanza comercial europea, llegando en el 2007 a 15.700 millones de euros. Con los datos de 2007, al MERCOSUR va dirigido el 49,9% del comercio europeo con América Latina, de los 160.200 millones de euros de 2007 (88.800 millones de euros de importaciones europeas y 71.300 millones de exportaciones europeas a este continente). Con la diferencia sustancial de que el superávit mercosureño (15.700 millones de euros) absorbe prácticamente todo el superávit latinoamericano en sus intercambios con la UE (17.500 millones de euros en 2007). En estas relaciones se destacan dos países; por una parte Brasil concentra la mayor parte del comercio mercosureño con la UE y es por sí mismo el decimoprimer país comercial para Europa, con 53.900 millones de euros y un superávit comercial de Brasil de 11.400 millones de euros en 2007. Del lado europeo 1/3 de las exportaciones de la UE de 27 Estados miembros con Brasil y un 1/5 de las importaciones se llevan a cabo con Alemania.

Los flujos comerciales de mercancías están concentrados en pocos grupos de productos: la UE compra esencialmente productos primarios mercosureños (representan un 71,1%, 33.400

---

<sup>52</sup> En las cifras y datos estadísticos de fechas recientes que a continuación se mencionan se incluye a Venezuela, en tanto está en la fase final de su proceso de adhesión al MERCOSUR.

<sup>53</sup> EE.UU. es el principal socio comercial del MERCOSUR, ligeramente por delante de la UE, con el 20,4% del comercio mercosureño.

<sup>54</sup> En 2007 la UE exportó al mundo por valor de 2.665.900 millones de euros, con una balanza comercial negativa de unos 186.000 millones de euros. A su vez, en 2007, el MERCOSUR tiene un total de 406.500 millones de euros de comercio, con una balanza comercial positiva de 63.700 millones de euros.

millones de euros) y el MERCOSUR adquiere productos manufacturados europeos (suponen un 73%, 23.400 millones de euros). Los productos agrícolas representan 21.200 millones de euros, de los que 19.900 son importaciones europeas; la energía 6.200 millones de euros, de los que 5.400 son importaciones europeas; la maquinaria 9.600 millones de euros, de los que 8.100 son exportaciones europeas; el equipo de transporte 5.200, de los que 4.100 son exportaciones europeas, y los productos textiles 8.000 millones de euros, de los que 5.900 son exportaciones europeas. El enorme desequilibrio se da en el capítulo agrícola, ya que el déficit comercial europeo es de 18.600 millones de euros en 2007, superior al déficit de la balanza comercial total (15.700 millones de euros), esto genera una fuerte dependencia europea de las importaciones agrícolas del MERCOSUR, que representan el 21,2% de las importaciones agrícolas totales de la UE. Sólo el superávit en maquinaria y productos químicos logran enjugar parcialmente el déficit de la balanza comercial europea con el MERCOSUR. Estos datos reflejan que todavía cada parte no ha logrado penetrar en la mayoría de los sectores económicos de la contraparte. En buena medida es debido a las desviaciones del comercio europeo y mercosureños hacia otros países y bloques emergentes, y particularmente China<sup>55</sup>.

**SERVICIOS:** El comercio de servicios (con exclusión de los servicios gubernamentales) ha experimentado una mejoría con el AMIC. Tomando como referencia el año de la firma del AMIC (1995), resulta que los flujos totales de servicios entre el Mercosur –sin contar a Paraguay- y la UE -de los 15 Estados miembros de entonces- llegaron a 5.635 millones de euros, con un superávit europeo de 736 millones de euros, y en la fecha de la entrada en vigor del AMIC (1999) subieron hasta 8.440 millones de euros, siendo el superávit europeo de 1.020 millones de euros. Desde entonces el comercio de servicios entre la UE y el MERCOSUR oscila suavemente, siendo generalmente creciente: en 2001 alcanzó un total de 10.100 millones de euros, en 2002 disminuyó a 8.600 millones de euros, subiendo ligeramente a 9.900 millones euros en 2003 y 14.300 millones de euros en 2006. Finalmente, en 2007, los servicios europeos en el MERCOSUR alcanzaron la cifra de 11.036 millones de euros y los servicios mercosureños en Europa llegaron a 7.566 millones de euros, para un total de comercio de servicios euromercosureño de 18.602 millones de euros. Hay un superávit para la UE de 3.470 millones de euros. El comercio de servicios (importaciones más exportaciones) con el MERCOSUR representa alrededor del 2,3% del total de la UE con el mundo. Es un porcentaje bajo si se compara con un país tan pequeño como Suiza (el 12,6%). Ello significa que existe un potencial alto de crecimiento. Los servicios se han prestado fundamentalmente en los sectores bancarios, viajes y transporte.

**INVERSIÓN:** El cuantioso flujo unidireccional de la UE hacia el MERCOSUR lleva a que la UE sea el principal inversor en el Cono Sur, en especial en los sectores bancario, de telecomunicaciones, manufacturero y financiero. En términos generales, las inversiones han decrecido desde 2001 en comparación con el volumen de inversiones de la década anterior, si bien las oscilaciones son constantes. Así, en 2002 la UE invirtió 4.100 millones de euros en el MERCOSUR, retiró 600 millones de euros en 2003, volvió a invertir 4.600 millones de euros en 2004, 9.200 millones de euros en 2005 y 6.500 millones de euros en 2006. En 2007 –contando a Venezuela- la UE ha invertido 16.450 millones de euros. En este mismo periodo el MERCOSUR hizo inversiones directas en la UE por valor de 1.100 millones en 2001, 1.700 millones en 2002, retiró 100 millones en 2003, invirtió 3.900 millones en euros en 2004, 3.200 millones de euros en 2005, 1.200 millones de euros en 2006 y 2850 millones de euros en 2007. A pesar de ello, las reservas de capital europeo acumuladas en el MERCOSUR llegaron a

<sup>55</sup> En pocos años China se ha convertido en el segundo socio comercial internacional de la UE, llegando en 2007 a 303.200 millones de euros, que suponen una cuota de mercado del 11.4%, sólo por detrás de EE.UU., que sigue siendo el primero (442.500 millones de euros y 16.6%), mientras es el tercero para el MERCOSUR, con 32.600 millones de euros (el 8% del comercio exterior). Ello supone que el mercado chino es uno de los principales motores de crecimiento de las economías mercosureñas, por delante inclusive de los propios países miembros del MERCOSUR, puesto que Brasil y de Argentina sólo ocupan el cuarto y quinto lugar respectivamente, con 24.400 millones de euros (6%) y 21.700 millones de euros (5%).

142.230 millones de euros en 2007, mientras las reservas de capital mercosureñas en la UE de 27 alcanzaron los 16.500 millones de euros en 2006. El Mercosur sigue siendo el principal destino de las inversiones europeas en América Latina, ya que de los aproximadamente 227.800 millones de euros de reservas de capital europeo que en 2007 había acumulados en esta región algo más de 142.000 correspondían al Mercosur, destacando Brasil con 97.500 millones de euros y Argentina con 30.100 millones de euros<sup>56</sup>

### Valoración y perspectivas de la negociación birregional

► El ritmo de aplicación del AMIC es lento y revela insuficiencias, en particular en el sector comercial, como pone de relieve la excesiva concentración de los flujos comerciales en unos pocos bienes, y en particular por parte de la UE del sector agrícola mercosureño. La UE ha perdido fuelle en el MERCOSUR, entre los factores determinantes está el empuje de China, pero también la subsistencia de barreras comerciales importantes, la dura competencia al nivel agroalimentario, la inadecuación de la oferta exportadora a la demanda real, la sobrevaloración de los tipos de cambio, etcétera. De ahí la importancia que para fortalecer y relanzar los vínculos comerciales entre ambos bloques subregionales tiene la conclusión de las negociaciones para establecer una asociación que contemple una zona de libre comercio. Para ello será importante diversificar más los flujos de comercio respectivos, para lo cual es necesaria una reforma de la estricta postura de la UE en relación con los derechos de propiedad industrial, en particular en relación con las denominaciones de origen e indicaciones geográficas de los productos agrícolas, así como por encontrar una solución razonable a los obstáculos no arancelarios, técnicos y de otra naturaleza que actualmente subsisten y que limitan o llegan a anular las ventajas de un acceso preferente al mercado.

► La propuesta formal europea del 2004 suponía liberalizar el 94% del comercio global al final del proceso; mientras la oferta del MERCOSUR sólo aspiraba a liberalizar el 77% del comercio global, de manera que un 23% seguiría sin ingresar con un arancel 0%, o bien sujeto a cuotas. En vista de ello, es altamente improbable que se consiga firmar un acuerdo omnicompreensivo que incluya una zona de libre cambio en el pilar comercial compatible con el artículo XXIV del GATT del 94 entre cuyos requisitos se exige que el acuerdo cubra *“lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios”*. La actual oferta de la UE es dudoso que cumpla este requisito, pero la del MERCOSUR es claramente insuficiente. Estas discrepancias son solo la punta del iceberg de un proceso de negociación enormemente complejo<sup>57</sup>.

► El punto más espinoso de las negociaciones entre la UE y MERCOSUR se centra en la cuestión agrícola. Para el MERCOSUR la UE es el principal mercado internacional de exportación de sus productos agrícolas, que por su alta calidad, competirían en ventajosas condiciones con los europeos. De aquí que exijan una reforma en profundidad de la PAC. La última oferta europea contemplaba liberalizar -agotados los periodos transitorios- el 86,25% de las importaciones totales de los bienes agrícolas. Sobre el 13,75% restante seguiría habiendo derechos *ad valorem* (basados en el valor en aduana de las mercancías) y, sobre todo, derechos específicos (según la capacidad, el peso o la medida de los productos). Además se mantendrían cuotas, incrementadas respecto a las actuales, pero contingentes.

---

<sup>56</sup> Hay que advertir que en las estadísticas de Eurostat América Latina aparece compuesta por 17 Estados siguientes continentales (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela) y un país caribeño (Cuba). Por su parte, la DG Trade agrega dos países caribeños a Latinoamérica: República Dominicana y Haití.

<sup>57</sup> Véase un desarrollo extenso de diferentes problemas que dificultan la conclusión del AdA en Cienfuegos Mateo, 2006. y Cienfuegos Mateo, M. y Gratius, 2008.

Esto se suma a la imprecisión de la UE respecto a la supresión de los subsidios a la exportación<sup>58</sup>. La UE ofreció al MERCOSUR un mejor acceso para las importaciones de productos agrícolas transformados, siempre que, a cambio, éste concediera una protección adecuada a las indicaciones geográficas europeas (en particular, en vinos y bebidas alcohólicas, así como queso y jamón), y se garantizasen los derechos de propiedad intelectual. Se trata de temas sensibles para este sector agrícola mercosureño, pero sin embargo no “desata” el nudo agrícola<sup>59</sup>.

► Si bien la liberalización completa del sector agrícola tendría gran un coste económico para la UE, no sería excesivamente complicada, puesto que los productos agrícolas sensibles sólo afectan a un 14,3% del total de las importaciones totales europeas de productos agrícolas mercosureños, con un impacto estimado en torno a los 1.500 millones de euros de llegarse a la liberalización completa con las cifras de hoy en día (19.939 millones de euros en 2007)<sup>60</sup>. El problema fundamental está en las consecuencias políticas en el interior de la UE<sup>61</sup>. Una liberalización completa del mercado agrícola otorgada al MERCOSUR sin un acuerdo dentro de la OMC, o yendo más allá de lo que se pudiera llegar a pactar en la Ronda Doha, podría además crear problemas con otros terceros socios de la UE, como EE.UU., México, Noruega y Australia, siendo probable que exigiesen compensaciones a estas concesiones unilaterales. Para la UE sólo un acceso libre al mercado productos industriales, de servicios y compras públicas puede compensar las concesiones en materia agrícola que habría de hacer. Sin una mayor apertura de estos sectores los beneficios económicos de un AdA para la UE no compensarían los riesgos políticos que entraña la liberalización del mercado agrícola.

► Respecto a la liberalización de los bienes industriales, son identificables dos problemas principales: el déficit mercosureño en sus intercambios industriales con Europa es insostenible a largo plazo (12.722 millones de euros en 2007); por otro lado, la liberalización de los intercambios choca frontalmente con diferentes estrategias industriales de los Estados mercosureños para proteger la producción local. Más particularmente, la exigencia europea de reciprocidad para los sectores del textil y los calzados, así como una completa liberalización en los sectores del automóvil y las industrias *high-tech* es difícil de aceptar por el MERCOSUR porque estos sectores son muy sensibles en sus países miembros y aplican políticas fuertemente proteccionistas, con altos aranceles y cupos a la importación.

► En el sector de los servicios, las discrepancias están en la falta de apertura y/o la escasa transparencia en los mercados públicos de obras y servicios de los países del MERCOSUR, las

<sup>58</sup> Se trata de uno de los temas estrella de la Agenda Doha, dado que el 90% de los subsidios a la exportación de todos los Estados de la OMC proceden de la UE. La eliminación casi completa de los subsidios a la exportación agrícola en 2011 fue el principal logro de la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Hong-Kong.

<sup>59</sup> Los reclamos de MERCOSUR son: el incremento sustancial de los contingentes arancelarios; los métodos de gestión para la administración de los contingentes arancelarios, (*license on demand, first come, first serve*, etcétera); la eliminación de aranceles de los contingentes; la reducción de los aranceles fuera de la cuota; la eliminación de los periodos de transición para la aplicación de las reducciones arancelarias; la limitación de la protección a las indicaciones geográficas; la compensación por los subsidios internos y a la exportación de la UE (Kutas, G., 2005).

<sup>60</sup> Se trata de estimaciones que tienen en cuenta el volumen actual de los flujos de productos agrícolas, que seguramente crecería en caso de una apertura total. Pero el crecimiento no podría ser absoluto porque en estos momentos los países mercosureños tienen otros socios internacionales a los que exportan sus bienes agrícolas y ni la demanda europea ni la oferta mercosureña pueden aumentar indefinidamente.

<sup>61</sup> La liberalización tendría consecuencias en la PAC que debería reducir su proteccionismo, lo cual podría desencadenar un conflicto interno dentro de la UE entre los países que defienden su mantenimiento (Francia, España, Italia, Irlanda y Polonia) y los que abogan por su desmantelamiento (en particular, Alemania, Dinamarca y Suecia). Las ampliaciones europeas han agravado este problema, ya que la agricultura ha sido uno de los temas más sensibles pues se trata de países con una población agrícola importante. Después de difíciles negociaciones se pactó una ayuda de 5.800 millones de euros en concepto agrícola para el periodo 2000-2006 y se ha procedido a congelar el gasto de la PAC (en términos reales) hasta 2013.



incertidumbres del marco legal para las inversiones extranjeras y la existencia de amplios sectores de servicios en manos del Estado. Sin embargo, no tienen la trascendencia del capítulo agrícola o industrial, porque ofrecen grandes oportunidades de negocios para las empresas europeas prestadoras de servicios en países como Argentina y Brasil y por las enormes posibilidades de inversión directa que genera un mercado mercosureño liberalizado para los operadores europeos. Lo demuestra que más de dos tercios de la IED europea en el MERCOSUR se ha realizado en el sector servicios. Por su parte, en las últimas ofertas en el sector de servicios poco fue añadido a lo ya negociado en negociaciones multilaterales (vía OMC), existiendo espacio considerable para el avance de tales compromisos y la inclusión de nuevos temas en la agenda de negociaciones como subsidios, reconocimiento mutuo, y nuevos sub-sectores de servicios, como en las áreas de tecnología e ingeniería. Por último, el mercado de servicios requiere el establecimiento de un nuevo marco regulador inter-regional orientado a la liberalización y a la mayor convergencia. Las considerables diferencias en marcos reguladores, políticas monetarias y condiciones de movilidad de capitales entre los países del MERCOSUR acaban dificultando el avance del proceso de integración financiero y económico al interior del bloque y por ende en las negociaciones con la UE. La posible ratificación de la entrada de Venezuela en el MERCOSUR hará ese proceso aún más complejo.

► La existencia simultánea de numerosos acuerdos comerciales de preferencias comerciales vigentes celebrados por el MERCOSUR y sus Estados miembros (13) y de libre comercio de la UE (22) también pueden obstaculizar el proceso negociación por los problemas potenciales de compatibilidad intrínseca entre todos ellos y por vía de consecuencia con las reglas de la OMC para ambas partes, así como con la ALADI en el caso particular del MERCOSUR.

► El resultado de la Ronda de Doha está además condicionando fuertemente el futuro de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, habiendo diferencias internas en la propia UE al respecto (tanto la DG de Comercio y como la DG de Agricultura abogan por la Ronda Doha como primera opción mientras que la DG Relaciones Exteriores es más proclive a negociar simultáneamente Doha y la asociación con el MERCOSUR). En la Declaración Conjunta de la UE y Brasil de 4 de julio de 2007, se reafirmó el compromiso recíproco de concluir pronto la Ronda Doha de Desarrollo. No obstante, dada la alta probabilidad de fracaso, hay signos de que se está preparando el relanzamiento de las negociaciones birregionales.

► La asociación estratégica con Brasil lanzada en julio de 2007 pueden constituir tanto un factor de impulso como de restricción del AdA. Brasil es, además de la piedra angular para el futuro de relaciones del MERCOSUR con la UE, una potencia global emergente. Dada la importancia de Brasil, no hay que descartar que en caso de no prosperar las negociaciones birregionales, la UE decida celebrar un acuerdo bilateral con este país como ha hecho con Chile, México y los países de la CAN. Esta opción, de momento descartada por ambas partes, incrementaría las tensiones que ya existen en MERCOSUR<sup>62</sup> y dificultaría la convergencia regional. Pero además tropieza con obstáculos jurídicos pues la normativa mercosureña establece que las negociaciones de los acuerdos con terceros países, grupos de países y organismos internacionales sean llevadas a cabo por el Consejo del Mercado Común y que, por delegación de éste, el Grupo Mercado Común las conducirá, contando en este caso con

---

<sup>62</sup> Son visibles algunos elementos de las dificultades del proceso de integración del MERCOSUR: la tasa baja de comercio intrarregional (en torno al 13% en 2007), la incompleta legislación aduanera común y la inexistencia de políticas comunes en sectores claves (servicios, inversiones, compras públicas, etcétera), las agendas externas diversas de sus Estados, las asimetrías crecientes, entre los países miembros y los conflictos entre ellos –guerra del papel entre Argentina y Uruguay, tensiones entre Brasil y Paraguay por la presencia de tropas militares estadounidenses en el territorio de éste, etcétera-, a ello se suma la desafección hacia el proceso de integración por parte de los sectores sociales.

la participación de representantes de todos los Estados parte (artículos 8 y 14 del Protocolo de Ouro Preto, de 17 de diciembre de 1994).

► El SPG de la UE, por su gradualidad, no parece el más adecuado para impulsar las relaciones comerciales con MERCOSUR ya que la mayoría son de renta media alta. No serviría tampoco para mejorar el acceso de productos que ya son altamente competitivos, pero sí podría servir para explorar la apertura de nuevos mercados. De todos modos las preferencias del SPG general se están erosionando mucho en la medida que se extienden las ZLC cada vez más abiertas.

► En el estudio EIS sobre el acuerdo MERCOSUR-UE (The University of Manchester, 2008) se hace una serie de propuestas de medidas concretas en los tres pilares: el comercial, el político y el de cooperación. El primer pilar hace referencia a las tradicionales medidas de tratamiento especial y diferenciado con periodos de transición y cuotas temporales en algunos sectores sensibles como vehículos de motor y componentes, textiles, servicios financieros y distribución comercial. Se propone también incluir medidas para mejorar el comercio y reducir costes y otras medidas complementarias que se recogen en el apartado de cooperación del presente informe.

► Un reforzamiento de las relaciones euromercosureñas exigirá que se reconozcan las asimetrías que se dan entre ambas partes y se creen mecanismos de compensación a los sectores sociales afectados por la apertura económica mediante el pilar de cooperación. El MERCOSUR deberá también poner en marcha las reformas necesarias para reducir la pobreza y los altos niveles de inequidad, ganando a su vez competitividad internacional<sup>63</sup>.

### 3.2 NEGOCIACIONES UE- CAN PARA UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN

Teniendo como precedente el Acuerdo Marco Regional de Cooperación de 1993 aun en vigor y el posterior Acuerdo de Dialogo Político y Cooperación de 2003, que no entro en vigor por falta de ratificación de los países andinos, en la IV cumbre de Jefes de Estado de la UE y ALC celebrada en el 2006 se anunció oficialmente la decisión de iniciar las negociaciones del AdA entre la UE y la CAN que incluyera el tradicional esquema de diálogo político, programas de cooperación y un acuerdo comercial. Inicialmente se propuso una negociación de bloque a bloque, tal como constaba en el mandato negociador de la Comisión, pero después de tres rondas de negociaciones, la primera en septiembre de 2007, las mismas se estancaron por falta de una posición conjunta entre los países andinos, especialmente en materia de comercio, desarrollo sostenible y propiedad intelectual. De aquí que la UE diera luz verde a dos vías paralelas de negociación: el pilar comercial se negocia con los países andinos que se muestren "interesados". En ese caso, las conversaciones se realizan "en grupo" con los que deseen unirse a la negociación y no de forma independiente país por país. Colombia, Perú y Ecuador han aceptado esta vía, mientras Bolivia es actualmente el único país que ha quedado fuera de la negociación comercial. Y por otra parte los pilares de diálogo político y cooperación se negocian con la CAN "como región", es decir, bloque a bloque. Antes de analizar las negociaciones comerciales comentaremos brevemente el estado de las relaciones.

#### Relaciones de comercio, servicios e inversión

COMERCIO: la UE es el segundo socio comercial de la CAN después de EE.UU., representando un 14,2 % de su comercio internacional, mientras para la UE estos países solo representan el 0,6 % de su comercio mundial, según datos de la DG de Comercio de la UE del 2007. Desde el año

<sup>63</sup> En el ranking de 2008 del Informe Doing Business Argentina ocupa el puesto 102, Paraguay el 108, Uruguay el 113, Brasil el 126 y Venezuela el 175. Véase <http://www.doingbusiness.org>

2001, se evidencia una tendencia creciente de las exportaciones de bienes andinos hacia la UE, llegándose a revertir el déficit mostrado en la balanza comercial entre 1998-2003. En el año en que comenzaron las negociaciones del AdA (2007), las exportaciones andinas hacia la UE alcanzaron el nivel más elevado obtenido en los últimos diez años (10.255 millones de euros, lo cual representa un incremento del 14,6% con respecto al monto alcanzado en el año anterior, 8.943 millones de euros), mientras que las importaciones andinas procedentes de la UE en este mismo año ascendieron a 5.786 millones de euros, que representa un incremento del 12,6% con respecto al valor obtenido el año anterior (5.139 millones de euros). Al compararse con el valor obtenido en el año 2006 (14.081 millones de euros), los 16.041 millones de euros de 2007 ha habido un incremento del comercio global del 12,6%. En conjunto los intercambios comerciales UE-CAN han crecido cerca del 300% en los últimos 25 años.

En 2007 la balanza comercial arroja un superávit de 4.470 millones de euros para los países andinos. La mayor parte de este superávit es consecuencia casi exclusivamente del desempeño de Perú, país que desde el año 2001 tiene la mayor participación en las exportaciones andinas a la UE, puesto que antes de esa fecha ocupaba Colombia, siendo su aporte a las exportaciones a la UE en el 2007 del 45%. El superávit responde también a los altos precios internacionales de los productos minerales que es uno de los principales rubros exportadores de la región. Se registra una fuerte dependencia de los flujos comerciales de unos pocos productos: los productos primarios suponen el 87,4% de las exportaciones andinas y los productos manufacturados el 85,6% de las exportaciones europeas. Durante el año 2007 los 25 principales productos de exportación de la CAN hacia la UE explicaron el 80 % de las ventas totales, siendo los principales productos exportados: minerales de zinc y sus concentrados (Bolivia y Perú); hulla bituminosa, café sin descafeinar y sin tostar y ferroníquel (Colombia); bananos (Ecuador y Colombia); camarones y langostinos y preparaciones y conservas de pescado (Ecuador); y, cátodos de cobre refinado y minerales de cobre y sus concentrados (Perú). Esta especificación por países es importante para comprender luego varios de los problemas que traban las actuales negociaciones, especialmente en relación al banano. Por su parte, la UE exporta mayormente maquinarias (hacia Bolivia); aparatos emisores de radiotelefonía o radiotelegrafía (hacia Colombia y Ecuador); y, aviones y aeronaves (hacia de Perú).

SERVICIOS: Se trata de un sector que, por el volumen de los flujos, comienza a ser relevante en las relaciones euroandinas: 9.240 millones de euros en 2007, con un superávit europeo de 2.475 millones de euros. El comercio de servicios (importaciones más exportaciones) con la CAN representa alrededor del 1,4% del total de la UE con el mundo, lo que es un porcentaje elevado si se compara con el 2,3% que representa el MERCOSUR. Los servicios se han prestado fundamentalmente en los transportes, los viajes y la construcción.

INVERSION: la IED europea en ALC se ha concentrado en el Cono Sur, no obstante en la región andina la UE es el mayor inversionista seguido por EE.UU. Entre 1995 y el 2004 el stock acumulado de IED de la UE en la CAN fue de US\$ 21.954 millones, lo que representó el 23% de los flujos percibidos por la región. La inversión europea se concentró principalmente en las privatizaciones de las compañías del Estado en el sector energía y telecomunicaciones, así como la compra de bancos privados locales y cadenas de comercio minoristas. Como ha ocurrido la con la IED europea en toda la región, desde el 2001 viene disminuyendo, debido en parte al agotamiento de los programas de privatizaciones. Así, en 2007 los flujos de IED llegaron a 1.399 millones de euros, siendo Colombia el principal receptor, con 878 millones de euros y las reservas de capital europeo en la CAN eran de 12.175 millones de euros. El principal inversionista europeo en la CAN es España, representando casi la mitad del monto de la IED en la región andina.

## Valoración y perspectivas de la negociación birregional

La primera ronda de negociaciones entre la UE, Colombia Ecuador y Perú culminó en Bogotá el 13 de febrero de 2009. Se espera realizar cuatro rondas más antes de la finalización de la negociación planificada para junio de 2009. En vistas a los resultados hasta ahora alcanzados se destacan los siguientes puntos de cara a las perspectivas de concreción del acuerdo:

► En relación a la “doble vía de negociación”, debemos señalar que tradicionalmente la UE se ha diferenciado de EE.UU. en sus respectivos enfoques relativos a los acuerdos norte-sur, tanto por su rol en el fortalecimiento de los bloques regionales latinoamericanos, la inclusión de mesas de negociación de asimetrías y trato especial y diferenciado, así como por la naturaleza integral no meramente comercial de sus acuerdos con terceros países al incluir también los pilares de diálogo político y cooperación. Sería conveniente entonces negociar con la CAN en su totalidad, para lo cual será necesario conseguir sentar a Bolivia otra vez en la mesa de negociaciones, aunque sea con un ritmo de negociación diferenciado para adaptarse a las particularidades productivas del país como se ha pactado para las negociaciones con Ecuador. En efecto, una tensión importante que ha marcado el ritmo de las negociaciones es la falta de consenso de orden político al interior del bloque andino, a lo que se debe sumar las limitaciones a nivel institucional<sup>64</sup> del bloque lo que demuestra la importancia de profundizar la asistencia técnica por parte de la UE.

► Los productos originarios de la CAN se benefician actualmente de un acceso preferencial mediante el SGP-Plus<sup>65</sup>, mediante el cual se calcula que aproximadamente el 81% del universo arancelario contenido en la Nomenclatura Combinada aplicada por la UE se puede beneficiar de preferencias arancelarias y que aproximadamente un 67% de bienes andinos exportados a la UE se ha beneficiado de las rebajas arancelarias sobre el total de las exportaciones andinas a ese mercado (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2008). De aquí que la negociación del AdA toma como punto de partida la consolidación de los actuales beneficios en el marco del SGP Plus que pasarían a estar regulados mediante acuerdo en lugar de depender de una regulación comunitaria susceptible de ser modificada unilateralmente y sometida a condicionalidades y gradualidad. Para que suponga una contrapartida a la liberalización recíproca, la oferta de desgravación por parte de la UE debe ir más allá de las ya concedidas, incorporar mayores concesiones en la partida agrícola y establecer tratamiento especial y diferenciado que contemple un periodo transitorio adecuado a las transformaciones productivas necesarias para los sectores sensibles. Asimismo, una de las mayores preocupaciones de los países andinos se vincula con las medidas fitosanitarias que limitan el acceso al mercado europeo, pues estas restricciones no arancelarias no son consideradas en el SGP-Plus.

► Respecto a los productos agrícolas, a la falta de acuerdo respecto en la OMC se suman las restricciones arancelarias y no arancelarias que limitan la entrada de los principales productos agrícolas andinos al mercado europeo. Si bien las principales exportaciones andinas a la UE son minerales, también existen importantes exportaciones agrícolas sensibles para la UE, tales como: bananos, preparaciones de pescado, flores, espárragos, jugos de frutas y hortalizas, entre otros. El producto más sensible lo constituye el banano, especialmente para Ecuador (y en menor medida Colombia) en vista de que es su principal

<sup>64</sup> La CAN no cuenta con un Arancel Externo Común y es por ello que se acordó que la desgravación se haría a partir de un Punto Inicial de Desgravación (PID) que los países andinos han encontrado dificultoso consensuar. Es solo un ejemplo de las tantas limitaciones que presenta la CAN a la hora de negociar con la UE.

<sup>65</sup> Vigente a partir de enero de 2006 y extendido hasta el 2011, abarca la eliminación del arancel ad-valorem y el específico (en el caso de este último, sólo si no está combinado con un derecho ad-valorem) de los productos originarios de los países beneficiarios, abarcando ahora más de 7.800 líneas arancelarias, de las que unas 4.300 subpartidas se clasifican como sensibles y 3.50 son no sensibles.

exportación a la UE y mantiene un proceso de solución de controversias con la UE debido al trato preferencial otorgado por el bloque. De esta manera, los países de la CAN buscarán el establecimiento de contingentes arancelarios con una tasa anual de crecimiento de la cuota; y en el caso especial del banano, se debería buscar una cuota con un arancel de cómo máximo el establecido para los países ACP, mientras que para el resto de los productos sensibles se debe buscar el mayor acceso posible teniendo como base lo conseguido por otros países en acuerdos previos (Fairlie Reinoso, A. 2008). Igualmente importante resultaría el establecimiento de una Cláusula de Salvaguardia para los productos agrícolas e industriales para afrontar eventuales situaciones críticas, pero esta debe estar claramente regulada de forma que se impida un uso arbitrario o abusivo.

► Respecto a la liberalización del sector de servicios, es recomendable avanzar en la liberalización de los sectores exceptuados (servicios audiovisuales, aéreos y cabotaje marítimo) así como también identificar los sectores sensibles para cada parte. Es conveniente realizar una liberalización progresiva y no inmediata de forma de establecer las condiciones necesarias para liberalizar algunos sectores de servicios. De igual forma, la cooperación económica en ciertos sectores de servicios como turismo, energía y transporte es también fundamental, en especial mediante el estímulo a las pymes de servicios mediante asistencia técnica y capacitación.

► En relación al capítulo de inversiones, los acuerdos de la UE se refieren de forma genérica a la liberalización del mercado de capitales, el establecimiento de las inversiones y la cooperación para la promoción de las inversiones, pero no incluyen compromisos más profundos como el establecimiento de una cláusula de expropiación directa o indirecta, o un mecanismo de solución de controversias específico al capítulo de inversiones. Estos sí se incluyen en el TLCs que Perú tiene con EEUU, y Colombia se encuentra esperando su aprobación, lo que puede generar divergencias con los otros países andinos si se pretende exigir las mismas concesiones por parte de la UE. Asimismo, si bien las disposiciones para la liberalización de los pagos corrientes y el movimiento de capitales establecidas en los acuerdos con la UE, son en general compatibles con la normativa andina, varios puntos deberán ser negociados de forma particular para lograr su plena liberalización.

► Es importante la elaboración de un EIS de forma transparente y participativa y que sus resultados se incorporen la antes posible a las negociaciones para establecer los mecanismos compensatorios y complementarios necesarios. Dicho estudio debería también identificar las consecuencias para el mercado de trabajo y el tejido económico. Adicionalmente, la creación de una Comisión para el control y seguimiento del acuerdo sería una medida positiva.

### **3.3 NEGOCIACIONES UE- AMÉRICA CENTRAL PARA UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN**

La apertura de las negociaciones del AdA entre la UE y Centroamérica se anunció en el 2006 con ocasión de la IV Cumbre UE-ALC de Viena y el 22 de octubre de 2007 se celebró en San José de Costa Rica la I Ronda de negociaciones. Los países centroamericanos que forman parte de la negociación son los miembros de Subsistema de Integración Económica Centroamericana –SIECA- es decir, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (Belize, que es miembro del SICA, no está presente en las negociaciones, ya que ha negociado en el seno del CARIFORUM un EPA con la UE). Por su parte Panamá, que es miembro del SICA pero no aún de la SIECA, participa como observador. Ante la insistencia de la UE, Panamá ha comenzado a agilizar su integración al bloque regional centroamericano, con el objeto de participar de modo más activo en las negociaciones e intentar, de esa manera, ser parte del acuerdo cuando se concluya. Al concluir la redacción de este informe, se han concluido 6 rondas de negociación y una Reunión Técnica Comercial (la VII Ronda de Negociaciones entre Centroamérica y la UE se celebrará del 30 de marzo al 3 de abril próximo

en Tegucigalpa). Hasta el momento, los temas que parecen perfilarse como sensibles de la negociación al margen de lo comercial son los vinculados a migración y la adhesión por parte de El Salvador, Guatemala y Nicaragua al Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.<sup>66</sup> Respecto al componente de cooperación, las negociaciones se han dividido en ocho áreas temáticas, siendo este pilar de especial interés para Nicaragua y Honduras, por ser los mayores beneficiarios centroamericanos de la cooperación europea. A continuación se valoran los puntos más importantes a tener en cuenta en el proceso negociador:

### **Relaciones de comercio, servicios e inversión**

**COMERCIO:** Las cifras de las relaciones comerciales entre la UE y Centroamérica hacen evidente las fuertes asimetrías existentes<sup>67</sup>. Europa representa uno de los principales mercados de destino y origen para el istmo centroamericano y, por el contrario, Centroamérica no es una región de gran importancia comercial para la UE. Según datos de la Comisión Europea (2008e), que cuenta también a Panamá en tanto potencial participante en el AdA, del total de las importaciones centroamericanas en el 2007, la UE participaba del 9.8% y del 16.2% de sus exportaciones globales; lo que posiciona a la EU como el segundo socio no regional (11.8 % de su comercio total) detrás de EE.UU. (31.1% del comercio total). Del lado europeo para el mismo año, la participación centroamericana en las importaciones de la UE representaban el 0.33% del total de las importaciones y el 0.43% de las exportaciones totales. El intercambio comercial interregional tuvo un crecimiento sostenido importante durante el período 2003-2007; las importaciones centroamericanas de la UE han crecido a un promedio anual del 26.6%; mientras que las exportaciones hacia el bloque europeo crecieron un 30%. El intercambio comercial total tuvo un crecimiento promedio anual del 28.2%. En el mismo período, el crecimiento promedio anual de las importaciones europeas de origen centroamericano fue solo el 4.0% y para las exportaciones del 8.6%. El crecimiento promedio anual registrado para el intercambio comercial total fue del 6.3%.

La oferta exportable de la región centroamericana al mercado de la UE se concentra en productos primarios y principalmente, en el sector agrícola; mientras las importaciones centroamericanas provenientes de la UE se concentran en los productos manufacturados. En el 2007, del total de las exportaciones centroamericanas a la UE el 53.6% (2.556 millones de euros) eran productos primarios (especialmente café, bananas frescas, piñas tropicales y camarones cultivados). Muy por debajo se ubicaba la exportación de productos manufacturados, representando el 11.4% (542 millones de euros). Por su parte, las importaciones centroamericanas provenientes de la UE, se registra que para el mismo año, la oferta estaba conformada principalmente por productos manufacturados, representando el 75.8% (4.015 millones), conformando, a su vez, el 35.8% importaciones de equipo de transporte.

**SERVICIOS:** Los flujos de servicios entre la UE y Centroamérica alcanzaron la cifra de 35.500 millones de € en 2006, con un superávit centroamericano de 1.700 millones de euros (18.600 millones de exportaciones a Europa, por 16.900 millones de euros de importaciones de servicios europeos). Centroamérica representa el 5,7% del total de comercio de servicios

<sup>66</sup> Sin embargo, la Comisión Europea no hace de la adhesión a la CPI una condición *sine qua non*.

<sup>67</sup> Según un informe de la Secretaría del Sistema de Integración Económica Centroamericana (2008) la extensión territorial de la UE es un poco más de 10 veces a la extensión territorial de los países centroamericanos. En el año 2006, la población de la UE era 13,2 veces mayor a la población de la región centroamericana. El PIB generado por la UE en el mismo año fue 165,5 veces superior al generado por los cinco países centroamericanos y el PIB per cápita anual 12,6 veces mayor al promedio de la región centroamericana; lo que naturalmente se traduce en mayores índices de bienestar y de nivel de vida. Véase SIECA, 2007.

internacionales de la UE<sup>68</sup>. Se trata de una cifra importante, puesto que supera a la de Sudamérica (contando Chile, el MERCOSUR y la CAN) de alrededor de 24.200 millones en ese año. El comercio de servicios se concentra en servicios financieros, transportes, viajes y seguros.

**INVERSIÓN:** Los flujos de IED de la UE hacia Centroamérica han crecido formidablemente en los últimos años especialmente en los sectores de subcontratación u outsourcing de empresas locales, compra de activos ya existentes e inversiones orientadas al sector servicios, consecuencia de las privatizaciones del sector público. En 2004 alcanzaron la cifra de 36.100 millones de euros, 8.500 millones de euros en 2005 y 30.100 millones de euros en 2006. Ello supone que en 2006 la UE tenga unas reservas acumuladas de IED de 287.100 millones de euros, según datos de la DG Trade y de Eurostat, que pueden ser cuestionados<sup>69</sup>. También están creciendo los flujos de IED centroamericano a la UE después de unos años de atonía, en 2006 llegaron a 17.800 millones de euros (con reservas de capital centroamericano en Europa por 263.100 millones de euros).

### Valoración y perspectivas de la negociación birregional

► Al margen de los importantes avances registrados en las negociaciones sobre aduanas y facilitación del comercio, solución de controversias y denominación de origen, las mayores dificultades se encuentran en el pilar comercial. Centroamérica ofrecía el LC para el 85.3% de líneas arancelarias de los productos europeos, la oferta de la UE cubre el 94% de las líneas arancelarias de los productos centroamericanos. Estos niveles de liberalización darían cumplimiento al artículo XXIV del GATT.<sup>70</sup>

► El crecimiento del comercio centroamericano hacia la UE sin duda se ha beneficiado del SGP-plus. Sin embargo debe tenerse en cuenta que muchos productos de importancia para la región centroamericana no caen dentro de este sistema preferencial, como café en oro y banano lo que ha planteado problemas. Además el acceso a los mayores beneficios del sistema está condicionado al cumplimiento de los acuerdos de carácter social y medioambiental lo que ha excluido a Panamá de sus beneficios<sup>71</sup>. En la V Ronda de

---

<sup>68</sup> Asimismo, tal como se comentó previamente, la UE ocupó en el 2007 el primer lugar del mundo en transacciones comerciales en el sector de servicios respondiendo por 46,4% del total transaccionado. A modo comparativo, la región centroamericana participó con un escaso 0,2% tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones de servicios comerciales, superado por México (0,8%) y Brasil (1,1 %) entre los países latinoamericanos.

<sup>69</sup> En efecto, según el documento "Central America" de la DG Trade, de 15 de septiembre de 2008 (disponible en [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113478.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113478.pdf)), las reservas de IED europeas en Centroamérica alcanzan los 287.100 millones de euros. Ello supondría que serían superiores las de Centroamérica a las de América Latina en su conjunto, puesto que –con datos extraídos de Eurostat también de 2006: <http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>– las reservas de IED europeas en Centroamérica suponen 200.535 millones de euros en ese año. Sorprendentemente de nuevo, resulta que para Eurostat las reservas de capital europeo en Centroamérica en 2006 son inferiores a las cifras de la DG Trade, al situarse en 257.215 millones de euros (con la particularidad de que Eurostat incluye a México dentro de Centroamérica, mientras la DG Trade lo coloca dentro de América del Norte). La única explicación plausible es que México y los países y territorios no autónomos del Caribe están incluidos en América Central, por lo que agruparía a 30 países y territorios no autónomos, mientras Latinoamérica sólo incluiría a 18 países. Véase, por ejemplo, Eurostat, *European Union Foreign Direct Investment Yearbook 2008. Data 2001-2006*, Opoce, Luxemburgo, 2008, pp. 53, 109-110 y 113).

<sup>70</sup> La oferta de la UE es prácticamente idéntica a la última oferta europea hecha al MERCOSUR a finales de septiembre de 2004 (94%); no así a la inversa, pues el MERCOSUR en su última oferta, de las mismas fechas, ofrecía la liberalización de un 77% de las líneas arancelarias. En este sentido, la más generosa propuesta centroamericana (8 puntos mayor que Mercosureña) podría facilitar alcanzar la conclusión del acuerdo (Cienfuegos Mateo, M. 2007)

<sup>71</sup> Panamá no logró documentar a tiempo el cumplimiento de los acuerdos requeridos para continuar siendo beneficiario del SGP-plus y deberá presentar nuevamente su solicitud a mediados de 2010.

negociación se negociaron las condiciones preferenciales de acceso para el etanol y los camarones, con lo que se terminó de alcanzar la consolidación de la totalidad del SGP plus para los productos centroamericanos que otorgará un marco jurídico más estable. Sin embargo, la oferta de la UE excluye productos sensibles de gran importancia para Centroamérica, como el banano<sup>72</sup>, azúcar, carne de bovino y concentrado de frutas.

► Los calendarios de liberalización deben atender a las asimetrías regionales y establecer periodos transitorios adecuados que tengan en cuenta los sectores más sensibles y las consecuencias en el mercado laboral y el tejido económico así como en el medioambiente. Es recomendable que las negociaciones aborden las cuestiones relativas a las políticas tributarias en los países centroamericanos, pues la liberalización del comercio reducirá los ingresos fiscales, lo que impactará en los recursos asignados a las distintas partidas arancelarias que conforman los presupuestos nacionales. Presumiblemente, los programas sobre educación, salud y medioambiente se verían especialmente afectados, siendo recomendables la evaluación de posibles reformas fiscales u otras medidas. Similar apreciación merece la regulación ambiental, pues esta materia no ha ocupado un lugar preponderante en la agenda de negociación. Sobre el particular, mención especial merece el comercio birregional de biocombustible, pues bajo el sistema del SGP-plus, la UE ya importa etanol centroamericano que, se estima, crecería con la conclusión del acuerdo teniendo en cuenta el objetivo fijado por la UE de incrementar al 10% la utilización de biocombustible para transporte. Esto podría tener un impacto ambiental negativo que debe ser evaluado.

► Conforme a los informes de las rondas de negociación, no surge con claridad que se esté conduciendo un estudio intensivo de la calidad regulatoria y de infraestructura centroamericana, lo cual podría actuar como barrera para la inversión, aumentando el costo de las transacciones, lo que, a su vez, afectaría la dinámica exportadora europea en este rubro.<sup>73</sup>

► La elaboración de un EIS se encuentra en una etapa muy inicial, abordando solamente las cuestiones metodológicas de dicho estudio. Es importante que se haga de forma transparente y participativa y que sus resultados se incorporen la antes posible a las negociaciones para establecer los mecanismos compensatorios y complementarios necesarios. En efecto, las negociaciones de los componentes de cooperación y de diálogo político están siendo eclipsadas por las comerciales, lo cual resta claridad respecto a las ventajas comparativas que presenta la firma de un AdA. Cabe cuestionar también que no se prevea la creación de una Comisión para el control y seguimiento del desarrollo del acuerdo.

---

<sup>72</sup> En relación al banano, la UE había acordado en el seno de la OMC que rebajaría el impuesto de 176 euros por tonelada métrica aplicado a desde enero de 2006 a 114 euros para el 2016, siendo 148 euros el precio por tonelada partir de enero 2009. Ante el fracaso de Doha la UE rechazó llevar la negociación al ámbito regional y dejó en claro que sólo es negociable en el foro multilateral. El 8 de febrero de 2008, un informe preliminar de un panel de la OMC había declarado ante el reclamo de Costa Rica que el régimen arancelario europeo de 176 euros por tonelada métrica hacia el banano, viola reglas comerciales. Dicho informe se basó en el informe final del órgano de solución de diferencias de la OMC de diciembre de 2007 por la disputa entre la UE y Ecuador.

<sup>73</sup> Sobre el particular, debe tenerse en cuenta los datos arrojados por la iniciativa del Banco Mundial *Doing Business*. Para el año 2009, los países centroamericanos clasifican en puestos bajos (Costa Rica: 117; El Salvador, 72, Guatemala 112; Honduras 133 y Nicaragua 107); lo que resalta la importancia de llevar a cabo estudios sobre la materia.



## PARTE II

### LA CIRCULACION DE PERSONAS EN LA ASOCIACION BIRREGIONAL ENTRE LA UE Y ALC

Los flujos migratorios entre ALC y Europa son de larga data y han entrelazado las sociedades de ambos continentes. Sin embargo, solo se ha elevado a tema estratégico de la relación en los últimos años. Entre las diversas razones encontramos en primer lugar el incremento notable de la inmigración latinoamericana en Europa especialmente concentrada en España y otros países del sur de Europa. La demanda de mano de obra en algunos países europeos se alió con la falta de expectativas laborales en algunos países latinoamericanos, particularmente de la zona andina, para alentar un incremento de los flujos de personas hacia Europa. Ésto ha tenido su contrapartida en un incremento de los flujos de remesas hacia ALC que se han convertido en fuente regular de ingresos para muchas familias. Este fenómeno ha coincidido con el incremento de las iniciativas europeas para la coordinación de la política migratoria y con el endurecimiento progresivo de las condiciones de ingreso en el mercado laboral europeo, que pretende limitar la entrada y reprimir la permanencia de los trabajadores irregulares, una tendencia que con la crisis económica se va a acrecentar. Todos estos factores y otros relacionados con las dificultades de mantener cohesionada una ciudadanía cada vez más heterogénea y fragmentada, han convertido el tema migratorio en uno de los más conflictivos en la relación bi-regional, especialmente tras la aprobación de la denominada “directiva de retorno” que se analiza más adelante.

Se trata de un aspecto que no puede quedar al margen de la construcción de la Asociación global biregional y ello pasa por abordar los principales obstáculos jurídicos y políticos, pero también sociales. Éste es un tema especialmente sensible por su directa vinculación a los derechos humanos fundamentales y en el que las actitudes tienen mucho que ver con percepciones cargadas de prejuicios y visiones contrapuestas del “otro”.

#### 1. MARCO LEGAL PARA LA LIBERALIZACIÓN DE LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS

Antes de abordar las cuestiones relacionadas con la regulación de la circulación de personas entre la UE y ALC es necesario mencionar que la regulación al interior de cada uno de los bloques de integración en dichas regiones es difícilmente comparable, pues la producción normativa, la efectividad, y las garantías jurídicas contempladas en el derecho comunitario son significativamente diferentes de las previstas en el derecho de los procesos de integración latinoamericanos, cuyo desarrollo normativo en esta materia es notablemente inferior. Aunque por razones de espacio, el estado de situación legal de la circulación de personas dentro de la UE así como al interior de los bloques regionales de América Latina se detalla en los anexos, si cabe destacar que la libre circulación de personas en el derecho comunitario europeo se fundamenta en la existencia de actos jurídicos adoptados por las instituciones comunitarias que son obligatorios para los Estados miembro. La interpretación de estos actos, su aplicación y la verificación de su correcta ejecución es realizada por una institución comunitaria, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), cuya jurisdicción es obligatoria para los Estados miembros. En cambio, la estructura institucional, el grado de desarrollo normativo, y los instrumentos de los procesos de integración latinoamericanos en la materia son débiles y dejan un mayor grado de discrecionalidad a los Estados.

En la actualidad, en el marco de la UE el derecho de desplazamiento y residencia se configura como un derecho político del ciudadano europeo desvinculado del acceso y ejercicio de una actividad económica. Su regulación jurídica se plasma en la Directiva del

Consejo N° 2004/38 de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Mencionaremos también que, en el ámbito de la libre circulación de personas para los países que les es aplicable el acervo Schengen (todos los miembros de la UE menos Chipre, Bulgaria, Rumania, Irlanda y el Reino Unido), se garantiza la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto para los ciudadanos de la UE como para los nacionales de terceros Estados (artículo 62 del TCE). Ello ha comportado la traslación de los controles a las fronteras exteriores de la UE y a la adopción de acciones relativas al cruce de las mismas, que han incluido la adopción de medidas comunitarias para controlar efectivamente los flujos migratorios en las fronteras exteriores. Existen solo excepciones muy limitadas al libre desplazamiento y residencia cuando se justifiquen por razón de orden público, salud o seguridad públicas entendidos estos en sentido restrictivo.

Aunque la legislación laboral y de protección social es fundamentalmente nacional los principios de coordinación comunitaria exigen garantizar la igualdad de trato de los trabajadores migrantes de los otros Estados miembros con los nacionales, en lo que se refiere a: el régimen de cotización y prestaciones de la Seguridad Social; asegurar la acumulación de los períodos de cotización en los distintos Estados miembros a los efectos de establecer el nacimiento, la conservación y el cálculo de las prestaciones sociales que se han de recibir; y la posibilidad de realizar el pago de las prestaciones sociales a los beneficiarios que residan en el territorio de cualquier Estado miembro.

En el ámbito latinoamericano, aunque la circulación de personas no ha llegado al mismo nivel, se han dado algunos avances que incluyen medidas tendentes a flexibilizar y facilitar el cruce de las fronteras de los nacionales. Tal es el caso del MERCOSUR<sup>74</sup>, donde también se han establecido sistemas preferenciales de concesión de permisos de residencia que garantizan el trato nacional y la coordinación en materia de Seguridad Social<sup>75</sup>. Por su parte, la CAN ha creado una tarjeta de migración andina y un pasaporte andino que puede ser utilizado en los movimientos intracomunitarios (excepto Colombia), pero aun no se ha conseguido concretar el Instrumento andino de Seguridad Social que permita conservar los derechos en cualquier país. En otros procesos de integración latinoamericanos los resultados han sido aun menores, sin embargo existen acuerdos bilaterales que tienden a garantizar recíprocamente los derechos de los trabajadores. El único ejemplo de ampliación de los derechos relativos a la libre circulación de personas a nacionales de Estados que no son miembros del mismo proceso de integración, se aplica a los acuerdos celebrados entre los países del MERCOSUR con Chile y Bolivia, los cuales aun no han entrado en vigor y cuya demora ha obligado a la bilateralización de sus efectos.

Un paso adelante en la vía de armonizar la legislación en el ámbito latinoamericano ha sido la aprobación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social firmado en la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile en 2007<sup>76</sup>. Este convenio garantiza la igualdad de trato y el cobro y la revalorización de las pensiones que se generen en cualquiera de los países firmantes de forma acumulativa. Aunque se circunscribe a un ámbito muy concreto y se limita a las pensiones contributivas, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, supone un paso adelante para facilitar la movilidad sin pérdida de derechos y además establece un mecanismo de colaboración entre las Administraciones

<sup>74</sup> Tal sería el caso de la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) num. 74/96 relativa a la tarjeta de entrada y salida y la Resolución GMC núm. 31/08 relativa a los documentos de cada Estado parte que habilitan al tránsito de personas en el MERCOSUR.

<sup>75</sup> Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) núm. 28/02.

<sup>76</sup> Firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

iberoamericanas de Seguridad Social. Por ello constituye un marco que permitirá identificar líneas de colaboración susceptibles de ser trasladadas a la cooperación birregional UE- ALC.

### **La regulación de la circulación de personas entre la UE y América Latina**

La política migratoria de la UE es parcial y fragmentaria, pues no comprende todos los elementos que determinan el régimen jurídico del extranjero en la UE. La regulación de los regímenes de entrada, permanencia y salida de inmigrantes corresponde a las legislaciones nacionales aunque la armonización comunitaria ha avanzado y se han adoptado normativas que reglamentan sectores muy importantes (por ejemplo el control de fronteras exteriores, los visados de entrada, la reagrupación familiar, el régimen jurídico de la residencia de larga duración o las medidas de alejamiento de los extranjeros). Sin embargo, de momento no se han logrado acuerdos sobre otros ámbitos significativos, como las condiciones de concesión de los permisos de trabajo y residencia a los extranjeros.

La política migratoria europea es de carácter subsidiario a las nacionales y fue originariamente concebida como una respuesta defensiva a las presiones migratorias crecientes y el incremento de la irregularidad. Aunque ese enfoque subsiste parcialmente, ha habido una evolución hacia un enfoque más global que se plasmó en las conclusiones de la Presidencia de 16 de diciembre de 2005 "Enfoque global de las migraciones". La Comunicación de la Comisión "Una Política Común de Inmigración" (2007a) ilustra ese cambio de orientación e introduce nuevos retos, tanto respecto a la inmigración legal como a la que se denomina "ilegal". Entiende que la inmigración forma parte de la dimensión exterior y que es necesario reforzar el diálogo político y la cooperación. Así se menciona la necesidad de fortalecer las políticas de integración y la mejora de la inserción laboral de los migrantes, se destaca también el papel de la educación y los conocimientos lingüísticos y del acceso a la vivienda y la salud como derechos fundamentales y también aspectos hacia el exterior como la transferencia de remesas y las repercusiones sobre el capital humano de los flujos migratorios en origen y destino. También el "Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo" aprobado en octubre del 2008 por el Consejo Europeo, aunque pone mucho énfasis en el control de la inmigración ilegal<sup>77</sup> y el control fronterizo, aboga por medidas de cooperación global con los países de origen favoreciendo sinergias entre las migraciones y el desarrollo.

Dentro del régimen general encontramos una serie de disposiciones sobre al tratamiento de inmigrantes de terceros países aplicables a ALC: la directiva 2003/109 (DOUE L 16/44,25 de noviembre de 2003) regula el estatuto de los nacionales de terceros países de larga duración<sup>78</sup> y sus familias que tiene como objeto garantizar sus derechos adquiridos y facilitar su movilidad en el interior de la UE, también garantiza la igualdad de trato y la protección contra la expulsión. La directiva 2003/86 (DOUE L 251, 3 de noviembre de 2003) de reagrupación familiar establece las condiciones para ejercer el derecho a la reagrupación de los residentes de países terceros que hayan permanecido al menos un año legalmente en un país miembro y tengan posibilidad de permanecer de manera regular<sup>79</sup>. La directiva solo beneficia a conyugue e hijos menores aunque permite que las legislaciones nacionales la extiendan a hijos mayores de edad solteros, ascendientes de primer grado y cohabitantes no casados. Con carácter programático el Consejo aprobó en diciembre de 2007 una resolución sobre movilidad y migración circular (Comunicación de la Comisión, 2007b) donde considera que los acuerdos de movilidad son un instrumento flexible para la gestión de las migraciones

---

<sup>77</sup> Por ejemplo restringe el recurso a las regularizaciones y establece que solo se podrá hacer caso por caso atendiendo a razones humanitarias.

<sup>78</sup> Se consideran residentes de larga duración aquellos hayan residido legal e ininterrumpidamente durante 5 años en el territorio de algún Estado miembro.

<sup>79</sup> Quedan excluidos los solicitantes de asilo y refugio que están pendientes de resolución.

en beneficio común y que facilita la migración circular y la adaptación a diferentes realidades según los países. Respecto a la migración circular se establecen una serie de elementos a la hora de establecer los acuerdos: información clara antes de la partida, acuerdos que garanticen la conexión entre oferta y demanda, reconocimiento de calificaciones, acuerdos de intercambio de estudiantes, medidas para limitar la fuga de cerebros, asesoría para el manejo eficiente de las remesas, ayudas para el retorno voluntario y ajustar el marco legal para facilitar la circulación.

La más polémica de las regulaciones comunitarias es la Directiva 2008/115 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular de los adoptaron, el 16 de diciembre de 2008<sup>80</sup>. Este instrumento conocido como la “directiva de retorno” pretende armonizar las legislaciones de los Estados miembros relativas al procedimiento y régimen de aplicación de las medidas previstas en los ordenamientos internos para “alejar” a los extranjeros en situación irregular, del territorio estatal. La regulación establece las garantías mínimas durante el procedimiento que da lugar a una decisión de retorno y, los intereses que se han de tener presente durante el procedimiento. Aunque están concebidos en términos de mínimos y una buena parte de los países de la UE tienen normativas más garantistas, la directiva ha suscitado protestas, especialmente en países latinoamericanos<sup>81</sup>. Las inquietudes recaen sobre el procedimiento de expulsión, las condiciones y la duración del posible internamiento<sup>82</sup> del extranjero susceptible de ser expulsado o las dudas sobre la adecuada protección de los menores de edad. Como resultado, desde ALC se acusa de un intento de “criminalizar” al migrante en infracción irregular, por ello se aboga que los acuerdos de asociación entre la UE y ALC incluyan la obligación de que las partes garanticen los derechos y la dignidad de los migrantes y el respeto a los instrumentos jurídicos de derechos humanos.

En relación a la política migratoria de la UE con respecto a los emigrantes latinoamericanos, en principio no se dispensa un trato que se diferencie del concedido a la mayoría de los nacionales de terceros Estados<sup>83</sup> (exceptuando a los nacionales de terceros Estados que han celebrado un AdA con la UE). Donde sí se aprecia un tratamiento diferenciado, desde el punto de vista de la Unión Europea, es en el requerimiento de estar en posesión del denominado visado Schengen para estancias no superiores a noventa días que se exige a una lista de países latinoamericanos mientras otros quedan exentos de esta obligación<sup>84</sup>. En

<sup>80</sup> DOUE L 348 de 24 de diciembre de 2008.

<sup>81</sup> A título de ejemplo, el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos (CJI/CP-02/08) expresaba, en agosto de 2008, sus preocupaciones por la consistencia de la directiva con algunos instrumentos jurídicos internacionales de respeto de los derechos humanos.

<sup>82</sup> La directiva contempla un periodo de 6 meses extensible a 12 meses cuando la persona o el país tercero no cooperen. Este es el aspecto más negativo de la directiva ya que de por sí el internamiento de personas que no han cometido delito es objetable pero además es un plazo muy superior al de buena parte de los países de la UE (aunque es cierto que alguno de los nuevos miembros no tenía límite) y además parece injusto que la prórroga pueda deberse a la falta de colaboración del país y no solo del propio individuo que es quien sufre las consecuencias.

<sup>83</sup> Así acontece con el Reglamento 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen); la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular; la Directiva 2003/109 del Consejo, de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de de terceros países residentes de larga duración o la Directiva 2003/86 del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

<sup>84</sup> El Reglamento del Consejo nº 539/2001 de 15 de marzo de 2001, establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países exentos de esta obligación. Los criterios para determinar la inclusión en cada lista son ponderados caso a caso. Los países latinoamericanos a cuyos nacionales se exige un visado para cruzar las fronteras exteriores de la UE son: Belice, Bolivia (incluido por el Reglamento del Consejo 1932/2006 de 21 de diciembre de 2006), Colombia, Cuba, Dominica, Ecuador (incluido por el Reglamento del Consejo 453/2003, de 6 de marzo de 2003), Granada,

este sentido el visado actúa como un instrumento unilateral que modula y controla los flujos migratorios en el que no se tiene en cuenta la opinión del país afectado.

Dado que la normativa comunitaria es una regulación de mínimos su vocación es que sea complementada y mejorada, bien a través de las legislaciones nacionales (lo cual dificulta la armonización), bien mediante acuerdos específicos con países terceros. Los acuerdos de asociación en vigor entre la UE y los países latinoamericanos apenas mencionan las cuestiones relativas a la libre circulación de personas o a los movimientos migratorios. En el AdA con México de 1997 se omite cualquier referencia a la libre circulación de personas o a materias relacionadas con cuestiones migratorias. En cambio en el AdA con Chile de 2002 sí se alude aspectos relativos a la libre circulación de personas, si bien sólo se refiere a la cooperación y prevención en materia de inmigración ilegal (artículo 46). En concreto, se comprometen, Chile y los países de la UE, a readmitir a sus respectivos nacionales que se encuentre ilegalmente en el territorio de la otra parte, y a petición de ésta. Cabe también la posibilidad de concluir, si así se solicita por las partes, un acuerdo regulando las obligaciones específicas de readmisión incluyendo la readmisión de nacionales de otros países y apátridas. Mientras tanto se contempla la posibilidad de acuerdos bilaterales entre Chile y los Estados miembros que lo soliciten.

En el Acuerdo de 2003 de Diálogo político y cooperación con los países centroamericanos y el acuerdo de 2003 de Diálogo Político y Cooperación con la Comunidad Andina y sus países miembros la regulación es idéntica. En ambos instrumentos se encuentra un precepto sobre la Cooperación en materia de migración (Artículo 49 de ambos acuerdo) donde se constata la necesidad de un diálogo político sobre todas las cuestiones referentes a la migración. La formulación contenida en esta disposición es muy general e imprecisa, y se dirige a la colaboración entre las partes sobre cuestiones de interés. Se mencionan expresamente, las causas de la migración, las normas de admisión y los derechos del estatuto de las personas admitidas y demás aspectos relativos a la integración de los inmigrantes, en el ámbito de los visados y en la elaboración de una política preventiva contra la inmigración ilegal. Más en concreto se establece que los países centroamericanos y los de la UE deberán readmitir a sus nacionales que se encuentren de forma ilegal en el territorio de la otra parte y que las partes pueden acordar la celebración de un acuerdo de readmisión en el que se regulen más específicamente las obligaciones de cada uno de ellos en materia de readmisión.

En cambio nada se dice en el contenido del AdA Económica entre los Estados con los países del Cariforum de 2008. Es más, se dispone en su Título II relativo a inversiones, comercio de servicios y comercio electrónico que éste no es aplicable a las personas físicas que pretendan acceder al mercado de trabajo en las partes contratantes ni se aplicará de forma permanente a las medidas relativas a la ciudadanía, residencia o empleo. Tampoco impedirá la aplicación de medidas para proteger la integridad y garantizar la ordenación de los desplazamientos de las personas a través de sus fronteras (artículo 60 del acuerdo). Esta región, sin embargo, está enmarcada en el régimen especial para los países ACP.

Dada esta situación de vacío de regulación específica sobre cuestiones relativas a la libre circulación de personas o a los movimientos migratorios en los acuerdos ya existentes entre la UE y los bloques regionales y países latinoamericanos, cabe entonces extraer algunos elementos de la libre circulación de personas aplicable a la Asociación Birregional provenientes de la experiencia europea en sus relaciones con terceros Estados.

---

Guyana, Haití, Jamaica, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. No se requiere visado de entrada para estancias inferiores a 90 días, a los nacionales de: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

## Marco regulatorio sobre la circulación de personas entre la UE y terceros estados no latinoamericanos.

La UE ha celebrado algunos Acuerdos de Asociación con terceros Estados<sup>85</sup> en los cuales podemos encontrar distintas regulaciones que podrían servir de inspiración a los acuerdos de asociación entre la UE y ALC. Podremos distinguir entre diversos tipos de medidas:

**a) Cláusulas sobre no discriminación:** Estas prevén el respeto del principio de igualdad de trato en las condiciones de ejercicio de las actividades económicas asalariadas, lo que implica la ausencia de cualquier forma de discriminación respecto de sus propios nacionales por razones de nacionalidad en lo concerniente a las condiciones de trabajo, remuneración y despido<sup>86</sup>. En el ámbito de la seguridad social, se prevé también la ausencia de cualquier tipo de discriminación por razones de nacionalidad con respecto de los nacionales de los Estados miembros en los que estén empleados, lo que implica igualdad de trato en referencia a las prestaciones de enfermedad y maternidad, prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional, subsidios por defunción, las prestaciones por desempleo y las familiares, permitiéndose también la totalización de los períodos de seguro, empleo o residencia que se cumplan parcialmente en los diferentes Estados miembros<sup>87</sup>.

**b) Disposiciones para la lucha contra la migración ilegal:** En los acuerdos más reciente celebrados con los países mediterráneos (Líbano y Egipto) se observa la inclusión de un capítulo relativo a la cooperación para la prevención y el control de la inmigración ilegal. En éstos, se impone la obligación de los Estados miembros de la UE, de Líbano y Egipto de readmitir a petición de las partes, a los nacionales que se encuentre ilegalmente en el territorio de otra parte. Ello no impide que se negocien y celebren acuerdos internacionales entre los Estados reglamentando obligaciones específicas para la readmisión de nacionales, pudiéndose también incluir disposiciones sobre la readmisión de nacionales de terceros países<sup>88</sup>

**c) Disposiciones para la reducción de la presión migratoria.** Establecen las bases jurídicas para adoptar acciones y programas cuya finalidad es reducir los flujos hacia la UE. Así, se contempla la adopción de acciones dirigidas a la creación de empleo y a desarrollar la formación en las zonas con un elevado índice de emigración, adopción de acciones dirigidas a reducir la pobreza, a mejorar las condiciones de vida y de trabajo y apoyar el desarrollo económico de las regiones de origen de los emigrantes o medidas que faciliten la reinserción de los inmigrantes ilegales repatriados de la Unión Europea<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> En concreto se trata de los acuerdos firmado con Líbano (DOCE L 143 de 30 de mayo de 2006), Argelia (DOCE L 265 de 10 de octubre de 2005), Egipto (DOCE L 304 de 30 de septiembre de 2004), Jordania (DOCE L 129 de 15 de mayo de 2002), Israel (DOCE L 147 de 21 de junio de 2000), Marruecos (DOCE L 70 de 18 de marzo de 2000) y Túnez (DOCE L 97 de 30 de marzo de 1998). Disposiciones similares a las contenidas en los Acuerdos Euromediterráneos se hayan también presentes en el Acuerdo de Cotonú de 23 de junio de 2000 celebrado entre la Comunidad Europea, sus Estados miembros y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) (en D.O.C.E L 317 de 15 de diciembre de 2000, modificado en D.O.U.E L 209 de 11 de agosto de 2005).

<sup>86</sup> Artículo 67 del Acuerdo con Argelia, artículos 64 de los Acuerdos con Marruecos y Túnez. Cabe aclarar que en el resto de los acuerdos (Jordania, Egipto, Israel y Líbano) en cambio, la remisión a las disposiciones sobre los trabajadores es más flexible y las obligaciones asumidas se encuadran dentro del dialogo social entre las partes.

<sup>87</sup> En el acuerdo con Israel la regulación en materia de seguridad social es un poco diferente dado que no se formula expresamente el principio de igualdad de trato con el nacional recogido en los anteriores Acuerdos, en cambio se expresa, en su artículo 64, la necesidad de coordinar los regímenes de seguridad social de los trabajadores israelíes, y sus familias, legalmente empleados en un Estado miembro.

<sup>88</sup> Artículos 68 y 69 de los Acuerdos con Egipto y Líbano.

<sup>89</sup> Artículo 74 del Acuerdo con Argelia, artículos 71 de los Acuerdo con Marruecos y Túnez, artículos 65 de los Acuerdos con Egipto y Líbano, artículo 82 del Acuerdo con Jordania.

**d) Disposiciones relativas al diálogo sobre la política de inmigración:** En algunas de las relaciones bilaterales se han previsto disposiciones sentando las bases jurídicas para establecer un diálogo sobre la política migratoria de la UE con los terceros Estados signatarios. Es el caso por ejemplo de los acuerdos celebrados con los países de la ribera sur del mediterráneo o el Acuerdo de Cotonou con los países de ACP. Entre estas normativas se incluyen las cláusulas sobre los movimientos migratorios que disponen que el diálogo se debería centrar especialmente en los problemas relativos a las condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes, la inmigración clandestina, las condiciones de retorno de las personas en situación irregular y las acciones que favorezcan la igualdad de trato entre los nacionales de terceros Estados signatarios y los ciudadanos europeos<sup>90</sup>.

## 2. DIALOGO POLÍTICO Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE COOPERACIÓN

La creciente importancia de los flujos migratorios entre la UE y ALC ha tenido como consecuencia su progresivo reflejo en el pilar político y de cooperación, aunque todavía falta un desarrollo adecuado.

### Diálogo político

La decisión de institucionalizar el diálogo político especializado en materia migratoria a nivel birregional entre la UE y ALC recién se decidió en la Cumbre de Lima de 2008, pero el tema ya ha sido objeto de atención en el diálogo tanto a nivel interregional como subregional y muy especialmente en el diálogo interparlamentario. Entre las principales cuestiones de debate que han sido apuntadas para reforzar el diálogo político se destacan las siguientes.

*Lucha contra la entrada y permanencia irregular.* La mayoría de latinoamericanos entran de forma regular en Europa con documentos de viaje válidos y pasan a ser irregulares al sobrepasar el periodo para el que han sido admitidos. Las respuestas que se están planteando se pueden clasificar entre las de carácter incentivador y las de carácter represivo. En el sentido positivo, el Plan de política de migración legal [COM (2005) 669] contempla propuestas como el fomento de la contratación en origen que conecte oferta con demanda y ofrezca garantías a los migrantes<sup>91</sup>. Dado que la demanda de empleo es flexible y en algunos sectores estacionales se propone también la migración circular que además disminuye el desarraigo familiar y la pérdida de capital humano en el país de origen. Otra iniciativa para regular la entrada al mercado laboral europeo es la denominada *Blue card* contenida en la propuesta de directiva sobre las condiciones de entrada de trabajadores de alta cualificación de terceros países [(COM 2007)] otras relacionadas con becarios y transferencias intraempresariales.

En el enfoque represivo se sitúa en primer lugar la lucha contra la economía sumergida y el tráfico de personas. La migración ilegal se corresponde con una demanda del mercado laboral y está ligada a la economía sumergida para controlar este tema que afecta entre un 7 y un 16% del PIB comunitario, lo que ha suscitado una propuesta de directiva para sancionar a empresarios que contraten residentes ilegales [COM(2007) 249]. Estas medidas deben ser complementadas con la lucha contra las redes de entrada ilegales de las cuales las principales víctimas son los propios inmigrantes. Esto exige de la cooperación internacional ya que operan de manera transnacional. Las otras medidas represivas son el recurso a la expulsión de los trabajadores que incluye el recurso a las mencionadas cláusulas de

---

<sup>90</sup> Artículo 72 del Acuerdo con Argelia, artículos 69 de los Acuerdos con Marruecos, Túnez y Egipto, artículo 64 del Acuerdo con Líbano, artículo 80 del Acuerdo con Jordania.

<sup>91</sup> En Mali se creó un centro piloto de información laboral.

readmisión. Otro tema de debate es el control de fronteras que debería pasar de enfoques unilaterales a un enfoque multilateral que permita un reparto equitativo de la carga financiera. También deberían revisarse los criterios para exigir a los países requisitos de entrada.

*Protección de los migrantes y sus familias* que garantice la protección de los derechos humanos y ciudadanía. La referencia es el “Convenio de Naciones Unidas sobre la protección de los Derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias”<sup>92</sup> de 1990 que ofrece un amplio marco de protección. Esta convención ha sido ampliamente ratificada por países de ALC<sup>93</sup>, pero no así por los países de la UE que rehúsan a hacerlo hasta que no haya un consenso. Sí hay algunos países europeos<sup>94</sup>, además de otros latinoamericanos<sup>95</sup> que han firmado el “Convenio de la OIT N° 97 relativo a los trabajadores migrantes” de 1949, pero muchos menos de ambas regiones han ratificado el “Convenio N° 143 de la OIT sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes” de 1975 que contiene disposiciones complementarias<sup>96</sup>. Aparte de las directivas mencionadas, que establecen garantías mínimas, no existe convenio de ámbito europeo aplicable a todos los países de la UE. Mientras no se llega a formulas multilaterales, el diálogo político con ALC debería al menos tratar de establecer la bases de un tratamiento más garantista de carácter recíproco que superara la bilateralidad hacia un régimen interregional que se base en la aplicación de la normativa internacional vigente y permita el establecimiento de un sistema de control.

*Disminución de la presión migratoria:* Este enfoque se centra en los factores de expulsión o lo que la Comisión europea denominó las *causas profundas de la migración*, más que en el efecto llamada. Se trata de fomentar políticas de desarrollo en las zonas más vulnerables a la emigración. Estas cuestiones están vinculadas al análisis de los impactos de las migraciones en origen y destino. Dentro de las estrategias sectoriales otro aspecto que se está debatiendo es en torno al co-desarrollo. Este concepto surgido en el contexto europeo vincula en un mismo escenario dos ámbitos, el campo de las políticas migratorias y el de las políticas de cooperación al desarrollo. En este sentido, se están revisando términos y estrategias que afectan al papel de las Organizaciones no Gubernamentales para el desarrollo (ONGD), su relación con las comunidades beneficiarias; y además están apareciendo nuevos actores, como las asociaciones y los colectivos de inmigrantes. Estas acciones están vinculadas con el uso de las remesas, sobre estas se plantean, tanto aspectos financieros para facilitar el envío y reducir los costes de transacción, como sobre el uso más eficaz de los recursos en los lugares de destino. Otra forma de promover el efecto de retornos positivos para las comunidades de origen de los emigrantes es contribuir a mantener los vínculos sociales, económicos y políticos y facilitar el retorno voluntario que evite la pérdida de capital humano. En esta dirección contribuye, por ejemplo, el mantenimiento del derecho político de seguir participando en las elecciones de los países de origen<sup>97</sup>.

<sup>92</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

<sup>93</sup> Los países de ALC que lo han ratificados son Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay.

<sup>94</sup> Alemania, Bélgica, Chipre, Eslovenia, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

<sup>95</sup> Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

<sup>96</sup> De la UE lo han ratificado Chipre, Eslovenia, Italia, Portugal y Suecia y de ALC solo Venezuela.

<sup>97</sup> En enero de 2009, España concluyó con Colombia y Perú los primeros acuerdos sobre ejercicio del derecho de voto en las elecciones municipales y en febrero con Argentina, que regularán la participación en las elecciones municipales de los nacionales de ambos países residentes en España, así como de los españoles residentes en Colombia, Perú y Argentina.



*Integración e interculturalidad.* Una gestión global de las migraciones obliga a incorporar de forma amplia el factor intercultural. El incremento de la heterogeneidad social y los choques culturales generan el incremento de las tensiones sociales. Para evitar que degeneren en conflicto se hace necesario establecer políticas de acogida para los recién llegados y para gestionar la reagrupación familiar, pero también políticas que incidan sobre el entorno social. Se precisa gestionar la diversidad y ayudar a un mejor conocimiento mucho para evitar el surgimiento de actitudes racistas y xenófobas. Este cambio cultural es indispensable para mantener la cohesión social y transmitirla a las generaciones futuras.

### **Instrumentos de Cooperación**

Siendo un tema tan reciente en el diálogo interregional las acciones de cooperación comunitarias en materia de migraciones han sido muy limitadas. Con carácter general durante el periodo 2004 -2008 la CE se dotó de un programa de asistencia técnica para la migración y asilo denominado AENEAS dotado con un monto global de 250 millones de euros del que ALC solo fue beneficiada con carácter muy marginal. A partir de 2008 ese programa ha sido reemplazado por el programa temático sobre migración y asilo (384 millones de euros) que tiene como objetivo ayudar a los terceros Estados a manejar los flujos migratorios. En particular pone el énfasis en el vínculo entre migración y desarrollo, la buena gestión de la migración de trabajadores, la lucha contra la inmigración ilegal y la readmisión de inmigrantes ilegales, la protección de los emigrantes y la promoción de la protección internacional de los asilados. Una novedad es que incorpora la posibilidad de cooperar para la gestión de las migraciones sur- sur. Esto permitirá financiar acciones dirigidas a mejorar la circulación de personas dentro de los marcos intra-regionales de ALC.

Los actuales reglamentos de cooperación como el ICD (Instrumento de Cooperación al Desarrollo) son la principal base jurídica de la CE para adoptar acciones y programas de cooperación que contribuyan a reducir de forma indirecta la presión migratoria hacia la UE. Además del programa específico sobre Migración y Asilo ya mencionado también se pueden priorizar otras acciones dirigidas a la creación de empleo y a desarrollar la formación en las zonas con un elevado índice de emigración, o medidas que faciliten la reinserción de los inmigrantes irregulares repatriados de la UE. Estos objetivos están contemplados por ejemplo en programas regionales como Eurosocial y URBAL en los que sería interesante introducir la variable migratoria. Otros programas sectoriales, como el "Programa Invertir en los ciudadanos" (1.060 millones de euros) y el "Programa de Actores no Estatales y Autoridades locales" (1.639 millones de euros); permiten establecer programas de desarrollo local y co-desarrollo

Otra materia que ha sido objeto de atención es la de tratar de reducir los costes de transacción en el envío de las remesas y que su uso revierta en el desarrollo local. Con esa finalidad la CE ha contribuido regularmente con la Facilidad para el Financiamiento de Remesas creada en 2004 por el Fondo Bilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para facilitar el envío de remesas a zonas rurales. En esta línea convendría profundizar en el establecimiento de mecanismos de cooperación entre entidades financieras en ambas regiones y facilitar el acceso a servicios bancarios en países de origen y receptores.

Todos estos instrumentos reportados, aun siendo valiosos no permiten un enfoque global del proceso migratorio si no se enmarcan en un proceso común. Por ello es necesario adecuar los instrumentos a los principales temas de debate en el diálogo interregional. Los acuerdos de asociación deberían establecer un marco regulador más avanzado que permita garantías de los derechos y evitar las situaciones irregulares. Esto supone la incorporación de

la cláusula de trato no discriminatorio y la inclusión de las garantías recogidas en los tratados multilaterales, pero también es necesario incrementar los instrumentos de cooperación que contribuyan a poner en marcha las políticas de enfoque global.

En este sentido resulta pertinente la propuesta de creación de un Observatorio de las Migraciones como instrumento que permita hacer el seguimiento, no solo de los flujos y las políticas migratorias, si no también de la protección de los derechos ciudadanos. Esto supone elaborar unos indicadores para el seguimiento de que se garantizan de forma efectiva los derechos de los trabajadores migrantes recogidos en diferentes cuerpos jurídicos de diferentes niveles. Lo cual incluye las actuales directivas comunitarias y el seguimiento de los avances que se puedan dar en los ámbitos subregionales, pero también las cláusulas que se puedan incluir en los nuevos tratados o se añadan a los ya existentes incorporando mejoras y también el seguimiento de la aplicación de los tratados vigentes y de la respectiva adecuación a de las legislaciones nacionales a los estándares internacionales. Este Observatorio podría elaborar un informe periódico general y elaborar estudios comparados en diversas materias, pero también establecer un sistema de *peer review* regular del cumplimiento de los acuerdos.

Es importante hacer un seguimiento de la evolución de las consecuencias tanto en los países de origen como en los de destino para comprender mejor la dinámica de los flujos de remesas y sus efectos a corto y medio plazo. Se necesita mejorar la calidad de los datos disponibles, que permitan una información susceptible de ser objeto de estudios secuenciales y comparativos evaluables y estudien los efectos que se producen en cada uno de los países (e incluso diferenciados por regiones), pero que usen una metodología común que permita hacer estudios comparativos. Dadas las múltiples dimensiones del fenómeno migratorio a nivel micro y macro parece esencial involucrar a un buen número de los actores públicos y privados relevantes, coordinar las actividades y construir redes de observación. La coyuntura de crisis económica y sus efectos en el mercado laboral español constituyen un reto para analizar las dinámicas de este fenómeno en el mediano plazo y la capacidad para adaptar las políticas públicas a los requerimientos de un mundo en cambio y crecientemente interdependiente. Toda esa información es la que permitirá que el diálogo político que se ha lanzado se asiente sobre bases sólidas y no sobre percepciones aprioristas. En la línea de mejorar el conocimiento mutuo y promover el diálogo intercultural y el entendimiento mutuo entre los pueblos de ambas regiones está también la propuesta surgida de las relaciones interparlamentarias para la creación de una Fundación Euro-Latinoamericana de que fue recogida en la Declaración de Lima (2008).

Siguiendo una línea que prime las medidas de incentivos a la autorregulación y el principio de responsabilidad compartida, el diálogo político debería contribuir también a establecer medidas de coordinación y cooperación efectivos en los temas antes mencionados y particularmente en relación a los siguientes: regulación de la contratación en origen y la simplificación de trámites para la gestión de los visados, reconocimiento de títulos, diplomas y otros certificados; cooperación en materia de Seguridad social para garantizar el disfrute de los derechos de los trabajadores; trato recíproco no discriminatorio; fomento de la migración circular y políticas de desarrollo que contribuyan a disminuir las causas profundas de las migraciones. Estas medidas no excluyen otras para reducir el fenómeno de la irregularidad y sobre todo sus efectos más nocivos como la explotación laboral, la economía sumergida y el tráfico de personas, pero siempre desde un enfoque instrumental en el que el objeto principal sea la protección de los derechos de las personas y especialmente de las que se encuentran en situaciones de mayor precariedad. En esta línea se puede proponer la ampliación de los recursos previstos para el Fondo Europeo para el Retorno de 676 millones

de euros para el periodo 2008-2013<sup>98</sup> con la finalidad de que además de costear la asistencia jurídica a los inmigrantes también incluya facilidades para el retorno voluntario.

---

<sup>98</sup> Otra posibilidad es que este fondo también se nutra con las multas impuestas a los empresarios que contratan ilegalmente y de forma abusiva a los trabajadores inmigrantes.

### PARTE III

#### MEDIDAS DE COHESIÓN SOCIAL PARA LA ASOCIACIÓN, EL DESARROLLO CULTURAL Y EL AVANCE DEL CONOCIMIENTO EN LA RELACION BI-REGIONAL

Este apartado aborda las políticas y los instrumentos de cooperación existentes y necesarios para generar dinámicas de cohesión social en general en la región latinoamericana y de forma específica en los ámbitos del desarrollo cultural y del conocimiento. Dado que en los anteriores apartados se han estudiado las medidas directamente relacionadas con la liberalización de los flujos económicos y de personas, se pretende aquí analizar la dimensión social de las relaciones en dos sentidos; en primer lugar se trata de prever los efectos sociales negativos que puedan tener la implantación de los acuerdos de asociación acordados y en negociación para –en la medida de lo posible– limitarlos, o –cuando sean inevitables– compensarlos. Se trata, pues, de *políticas compensatorias*, también denominada “agenda de acompañamiento”<sup>99</sup> (Osterlof y Villasuso, 2007) que responden a las dinámicas generadas por los acuerdos. En segundo lugar se trata de ir más allá y elaborar una agenda social de *políticas complementarias* que aborden en igualdad de condiciones las dimensiones política y social junto a la económica incorporándolas a la agenda de desarrollo, tanto en el nivel internacional, como el nacional y local.

Por otra parte, las políticas de cooperación de la UE con América Latina se centran en tres ejes prioritarios interrelacionados: la cohesión social, la integración regional y la mejora del conocimiento mutuo (Comisión Europea, 2005c). En el modelo de integración europeo la vinculación entre desarrollo económico y social forma parte consustancial del proceso de desarrollo desde que en su proceso de paulatino ensanchamiento tuvo que afrontar las disparidades socioeconómicas entre Estados y territorios. Las últimas ampliaciones han puesto a prueba el alcance y la dimensión de los instrumentos utilizados y la crisis económica no ha hecho sino acentuar el debate<sup>100</sup>. En el caso latinoamericano las disparidades sociales y territoriales son aun mayores y tanto los procesos de integración ya existentes (CAN, MERCOSUR, SICA), como las nuevas iniciativas (UNASUR, ALBA) están dando cada vez más importancia al ámbito social. Aunque las realidades de ambas regiones son muy heterogéneas, hay oportunidades de concertación euro-latinoamericana en este ámbito (Freres C., 2009) y ese es un rasgo diferencial de las relaciones UE-ALC respecto al que se da en las relaciones con otros actores relevantes. El diálogo sectorial interregional sobre cohesión social ha puesto de manifiesto las diversas visiones que se manejan y las cuestiones más controvertidas, pero también ha abierto vías de cooperación alrededor de temas esenciales para la profundización de las relaciones interregionales que se han materializado en algunos programas específicos como Eurosocial. Sin embargo, un abordaje más global y menos sectorial exige incorporar los principios de cohesión al conjunto de las relaciones, lo cual implica analizar otros componentes estratégicos en el tratamiento de las asimetrías.

En vistas a estas consideraciones previas, a continuación se examinan los desafíos más destacados para la corrección de las asimetrías interregionales, así como la cooperación en materias de desarrollo cultural y avance del conocimiento. Finalmente se hace un análisis de la idoneidad de los actuales instrumentos de cooperación de la UE en dichos ámbitos.

<sup>99</sup> Esta no es lo mismo que el tratamiento especial y diferenciado que se refiere a un tratamiento asimétrico de socios desarrollados y no desarrollados en los compromisos comerciales de un acuerdo internacional.

<sup>100</sup> El acuerdo respecto a las perspectivas financieras (Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 2005) puede repercutir negativamente en las relaciones de la UE con ALC, porque las relaciones exteriores se consideran gastos no obligatorios que han de negociarse en cada presupuesto comunitario anual. El techo máximo del gasto para el periodo 2007-2013 es de 864.316 millones de euros (aproximadamente un 1,048% del PIB de la UE) para una UE de 27 Estados cuando en el septenio anterior la cantidad era similar para 15.

## 1. PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LA CORRECCIÓN DE LAS ASIMETRÍAS INTER-REGIONALES

De forma recurrente se hace referencia a las asimetrías entre las dos regiones como uno de los mayores obstáculos a superar para construir una asociación global. De hecho, como se señaló, la corrección de las asimetrías se ha convertido en una de los principales reclamos en las negociaciones en curso con América Central y los tres países de la CAN que han iniciado las negociaciones y también es una de los principales retos para el desarrollo de la relación con los países de CARIFORUM. En la primera parte del informe se analizaron algunas medidas de tratamiento especial y diferenciado y su compatibilidad con la regulación internacional de la OMC y otros marcos jurídico-institucionales vigentes. Aquí se pretende abordar otras medidas que traten de corregir los efectos negativos que puedan derivarse de las dinámicas que generen los nuevos acuerdos de asociación. Un paso previo es identificar esos posibles efectos y con esta finalidad la UE estableció la obligación de elaborar, con carácter previo a la conclusión de los acuerdos, los EIS cuya función es hacer previsiones de los impactos económicos sociales y medioambientales de las medidas de liberalización con el fin de establecer medidas preventivas, políticas compensatorias y valorar los instrumentos y recursos necesarios.

Dicha evaluación, tal y como se mencionó, se ha realizado en los casos de Chile y el MERCOSUR (el de CARIFORUM quedó englobado con el grupo de países ACP)<sup>101</sup>. Aunque, ni el método poco participativo que se ha empleado para la elaboración, ni los resultados que expresan han sido hasta ahora de gran ayuda para el establecimiento de políticas específicas de cooperación, sí aportan algunos resultados a considerar. En el caso de Chile se hizo el informe en paralelo a las negociaciones por lo que las conclusiones tuvieron muy poca influencia en unas negociaciones que prácticamente estaban finalizadas. Por otra parte el informe apenas apreciaba impactos negativos, ni en la sostenibilidad económica, ni en la social, más allá de los problemas de desigualdad ya existentes antes de la firma del acuerdo. En cambio sí se preveía un impacto ambiental por el incremento de la presión en la explotación de recursos naturales. Como medidas de mitigación se propuso reforzar las capacidades regulatorias ya existentes en el país y la cooperación mediante transferencia de tecnología. Específicamente se señalaron algunos sectores necesarios de mayor atención como la pesca, o la protección a los pequeños productores agrícolas y la prevención de la polución por uso de pesticidas agrícolas o por actividades extractivas. También el sector de la producción de electricidad, el transporte, el turismo y la producción de madera y pasta de papel se consideraron necesitados de un seguimiento especial. El programa nacional de cooperación con Chile que se estableció para el periodo 2002-2006 no incorporó un tratamiento de los efectos del acuerdo, aunque sí se incluyeron algunos sectores como la mejora de la competitividad y el medio ambiente. El balance de ese periodo que se hizo en el nuevo programa 2007-2013 es positivo respecto a la financiación de los fondos sectoriales para la implementación del AdA y la reforma del estado, pero reconoce falencias en el tema de medio ambiente<sup>102</sup>.

En el caso de MERCOSUR el ejercicio es más interesante, primero porque se ha elaborado antes de que concluyan las negociaciones y segundo porque hace una serie de propuestas de medidas concretas en los tres pilares: el comercial, el político y el de cooperación. También menciona la necesidad de políticas nacionales aunque no las llega a concretar porque superan el ámbito del estudio. En el tema comercial además de hacer referencia al tratamiento especial y diferenciado, se propone incluir medidas para mejorar el comercio

---

<sup>101</sup> En el caso de México no se hizo el estudio ya que en ese momento no era preceptivo.

<sup>102</sup> Los primeros programas aprobados en el nuevo periodo sí incluyen el "Apoyo a la evaluación ambiental Estratégica en Chile".

como: establecer un comité conjunto de facilitación del comercio, armonización de procedimientos y adopción de estándares internacionales, establecer ventanillas únicas de importación y exportación o establecer información unificada de todos los procedimientos de importación y exportación. El informe aconseja establecer un capítulo específico sobre desarrollo sostenible en el pilar comercial que incluya cláusulas sociales y de medio ambiente incorporando mecanismos de seguimiento *ad hoc* sobre su implementación efectiva y estableciendo mecanismos de control social a través de procesos consultivos transparentes.

En el plano de los pilares económico y social el EIS aconseja adecuar el programa regional 2007-13 a las negociaciones del acuerdo e incorporar medidas que mitiguen o prevengan los posibles efectos negativos. Como medida concreta se identifica, por ejemplo, el apoyo al fortalecimiento de las políticas reguladoras especialmente en los servicios financieros y los servicios públicos como agua y electricidad. Otra propuesta es el establecimiento de un forum del sector automovilístico que reúna representantes gubernamentales, sector privado y trabajadores para promover la cooperación público-privada y la elaboración de un estudio de impacto para la introducción de los estándares internacionales en la fabricación de automóviles. En el sector agrícola se propone la capacitación en explotación agrícola y forestal para garantizar la sostenibilidad y asistencia técnica para conservación de espacios protegidos. Otras áreas de cooperación identificadas se corresponden con el sector químico, la viabilidad de las Pymes la implementación de los principios de Basilea y la cooperación ínter territorial e intersectorial. La valoración general es que para MERCOSUR los mayores impactos positivos del acuerdo se darían en el incremento de la renta, pero los efectos sobre el empleo, la pobreza y la equidad son inciertos y los mayores riesgos se producen en el campo de los recursos naturales y la biodiversidad. Entre los sectores potencialmente más afectados por la liberalización se identifican los vehículos de motor, el equipamiento de transporte, los textiles y la maquinaria aunque con efectos diversos según los países y una clara desventaja para los socios menores, Paraguay y Uruguay. Otros efectos conexos serían la pérdida de empleo en los sectores afectados (que podría verse compensado por el empleo en otros) y la reducción de los ingresos por importaciones.

Con las negociaciones paralizadas es difícil saber que impacto puede tener el informe en ellas, aunque ya se pueden apreciar algunas limitaciones, por ejemplo, en la escasa atención que se da a las grandes diferencias en el interior del bloque mercosureño a la hora de proponer medidas. Dado que los EIS son una proyección a futuro lo más importante sería que, en base a los indicadores identificados se establecieran mecanismos de seguimiento, tanto en los acuerdos que ya están en funcionamiento, incluyendo a México, como a los que están en negociación, para poder ir adaptando las medidas a la evolución real de las relaciones. La incorporación plena de los agentes sociales y la sociedad civil en general en dicho seguimiento y no solo de manera puntual contribuiría a una mayor transparencia. Otra limitación del informe es que las medidas compensatorias no se correlacionan con otras medidas de cooperación al desarrollo contempladas en los planes de desarrollo nacional y regional.

En el caso de los países de América Central y los de la CAN se están elaborando los respectivos estudios de impacto y sostenibilidad del acuerdo al tiempo que se desarrollan las negociaciones. Para que el informe tuviera efectividad en las negociaciones debería hacerse de forma participativa, transparente y servir para determinar el contenido y alcance de las medidas compensatorias e incorporarlas directamente a la negociación. Eso debería incluir de forma muy particular tres ámbitos: la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio (ATRC), los efectos sobre el mercado de trabajo y el impacto ambiental.

Los programas de Asistencia técnica relacionada con el comercio vienen siendo impulsados desde la OMC y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) dentro de la Agenda de Comercio y Desarrollo. Sin embargo estos no pueden considerarse una mera compensación por la pérdida de preferencias o los efectos más amplios de la liberalización, “sino como un mecanismo para facilitar la difícil transición a un contexto más liberalizado” (PE, 2007, 4)<sup>103</sup>. La CE y los Estados miembros han venido desarrollando acciones en todas las regiones, incluidos los países miembros recientemente incorporados o en proceso de adhesión y ha utilizado tres vías de ejecución: a través de la financiación de programas ejecutados por organismos internacionales como los anteriormente citados o incluso de carácter regional; la asistencia directa a través de consultores de instituciones públicas y privadas y los acuerdos de hermanamiento de los organismos competentes. En AL la mayoría de estos programas han ido dirigidos a fortalecer la integración regional facilitando la cooperación aduanera hacia la creación de Uniones Aduaneras. Otras acciones son: asistencia técnica para la mejora de los sistemas multilaterales de pagos, la formación de funcionarios, las reformas para adaptarse a los compromisos de la OMC, para la formulación de políticas comerciales. Como se señaló el EIS de MERCOSUR incorpora algunas medidas al respecto que pueden adaptarse a otros contextos sub-regionales. Pero si se quiere avanzar hacia una mayor convergencia regional lo mejor sería conducir la cooperación hacia el ámbito de ALADI.

En el caso de los efectos sobre el mercado de trabajo las medidas compensatorias deberían ir dirigidas a evitar la pérdida de empleos y mejorar su calidad<sup>104</sup>. Eso no evita que se deban producir ajustes en algún sector necesitado de reestructuración o poco competitivo. Pero, al igual que se hizo con los nuevos miembros de la UE se deberían contemplar medidas de fomento de sectores con especial potencial de crecimiento, de mejora de la competitividad, de incremento de la diversificación productiva y exportadora y de reconversión de puestos de trabajo. En este punto es especialmente necesaria la mejora de la formación profesional continuada. Estas son medidas fundamentalmente nacionales pero para las que es posible prever acciones de asistencia técnica y mecanismos financieros similares a los fondos de cohesión europeos que operen a nivel regional. La atención al mercado laboral debería incluir también los efectos que la pérdida de empleo tiene sobre la migración, incluyendo la pérdida de capital humano en los territorios de expulsión.

La sostenibilidad ambiental se ha identificado en todos los estudios como uno de los sectores que puede experimentar un impacto más negativo debido a que la estructura de exportaciones y las ventajas comparativas de la mayor parte de los países de la región tienden a incrementar la demanda de producción agrícola e industrial. Para tratar de contrarrestar los efectos, además de las cláusulas medioambientales y los mecanismos de seguimiento se pueden incorporar acciones de cooperación para transferencia de tecnología que reduzca la contaminación y ayuden a conservar la biodiversidad, incluyendo la elaboración de regulaciones específicas, mecanismos de certificación y promoción de

---

<sup>103</sup> El Parlamento Europeo aboga por un abordaje amplio para incluir el apoyo a los ajustes relacionados con el comercio, la infraestructura y la capacidad productiva, además de temas como la regulación de los servicios en países en desarrollo, las normas laborales y ambientales, etc. Además, como en otros documentos del Parlamento, insiste en que este apoyo sea adicional a la ayuda oficial al desarrollo.

<sup>104</sup> Los acuerdos que han firmado Estados Unidos y Canadá con varios países latinoamericanos incluyen provisiones más ambiciosas en materia de derechos laborales. El CAFTA-DR, incorpora el fortalecimiento de capacidades locales para mejorar el cumplimiento de los compromisos en derecho laboral mediante el Mecanismo de Cooperación Laboral y Fortalecimiento de Capacidades, pero no hay financiación suficiente (UNU-CRIS, 2008: 47).

códigos de conducta sometidos a escrutinio público. Esto último implica la incorporación de indicadores de seguimiento verificables.

## **2. COOPERACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN Y EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN LA AGENDA DE COHESIÓN LATINOAMERICANA**

Las graves disparidades entre los países que participan en los mecanismos de integración regional de ALC se han revelado como uno de los principales obstáculos a su consolidación. Para que la integración prospere debe generar ventajas para todos, lo que implica que las pérdidas y los beneficios de todos queden compensados (Malamud y Schmitter, 2007, 9). Si los efectos negativos son más evidentes que los positivos, el efecto es de rechazo, por ello es necesario buscar un equilibrio tanto en el reparto territorial de los beneficios, como el marco temporal en que estos se producirán. La integración comporta además mayor interdependencia y supone mayor riesgo y vulnerabilidad ante los problemas de los países socios. De ahí la necesidad de un marco común confiable y el diseño de instrumentos que reduzcan el impacto de las crisis, especialmente en Latinoamérica, que ha sido golpeada en las últimas décadas por crisis financieras recurrentes con efectos regresivos para la integración.

La convergencia del nivel de rentas, la calidad de vida y del acceso a los servicios públicos de las personas de los diferentes territorios es una aspiración, tanto en el plano interno como entre miembros de un proceso de integración, que va ligada a la construcción de una ciudadanía efectiva. La capacidad de aprovechamiento de las potencialidades de un proceso de integración y de las economías de escala depende del punto de partida. Si no se toman medidas compensatorias las diferencias se acrecentarían y por ello se requiere que los territorios en situación de desventaja sean objeto de políticas activas que traten de paliar el déficit en sus diversas manifestaciones. No todas las asimetrías son de la misma naturaleza ni pueden ser abordadas de la misma forma, ni con el mismo ritmo, pero es necesario identificar aquellas de mayor relevancia para la integración con el fin de elaborar una estrategia integral para el desarrollo regional. Así se podrán diseñar políticas e instrumentos adecuados a la dimensión real del problema y establecer mecanismos de seguimiento para analizar los efectos y la evolución adaptados a cada situación concreta.

Atendiendo a la experiencia europea, frecuentemente se pone el énfasis en la transferencia de fondos estructurales o de cohesión, pero el tipo de instrumentos es mucho más amplio y varía en función de diferentes objetivos. De hecho muchas de las políticas destinadas a reducir las disparidades son de ámbito nacional y, por tanto corresponde a los estados elaborarlas e implementarlas, pero eso no excluye que se necesiten medidas de ámbito regional tanto de carácter regulatorio, como financiero. Entre los instrumentos regionales que tienen incidencia en el tratamiento de las asimetrías encontramos, además de los mencionados fondos de cohesión de enfoque nacional o regional, otros como: la financiación de infraestructuras de conexión territorial y de acceso a los recursos naturales estratégicos; los planes de desarrollo transfronterizo; políticas de armonización de la legislación laboral y de movilidad internacional de la mano de obra de trabajadores cualificados y no cualificados; transferencias de renta o subvenciones a sectores sociales vulnerables; políticas industriales comunitarias que fomenten el encadenamiento de sectores productivos y permitan ganar valor añadido; promoción de la industrialización con incentivos a la inversión en sectores específicos estratégicos como exenciones y créditos tributarios; flexibilizar la disciplina sobre propiedad industrial para fomentar la innovación; medidas de estabilización financiera para evitar la vulnerabilidad a las conmociones internas; o exenciones fiscales para algunos territorios. Todas estas medidas interconectadas son las



que en el interior de la UE han dado lugar a un régimen comunitario que incorpora el objetivo de la progresiva convergencia social y económica entre sus miembros.

En América Latina se tardó en establecer mecanismos correctivos de las asimetrías en los procesos de integración. Aunque se han tratado de abordar desde distintas perspectivas y con instrumentos diversos ha sido de manera fraccionada y falta un tratamiento integral. Sin embargo, en los últimos años encontramos iniciativas novedosas, la mayoría relacionada con la mejora de las infraestructuras y su financiación. En el ámbito de la CAN hace tiempo se creó la Corporación Andina de Fomento (CAF), para la financiación de infraestructuras. Este acuerdo estipula una menor participación de capital para Bolivia y Ecuador que para los demás socios andinos aunque reciben un mayor porcentaje de créditos (con el tiempo la diferencia ha ido reduciéndose). En 1999 se estableció una Política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo y en 2001 se creó en la Secretaría General el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo que cuenta con el apoyo del BID para la etapa de pre-inversión en proyectos de frontera. En la línea de fomentar la integración energética se adoptó en 2004 la Alianza Energética Andina que sufrió un duro revés con la salida de Venezuela de la CAN. En julio de 2005 se aprobó el Fondo Especial Subregional de apoyo al mejoramiento productivo y competitivo de Bolivia y Ecuador. En 2004 se aprobó también el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) que incluye la creación del Sistema de Indicadores sociales de la Comunidad Andina (SISCAN) en 2006; y en 2005 se creó el Fondo de Desarrollo Rural y la Productividad Agrícola, destinado a proyectos productivos para mejorar la eficacia y con el objetivo de promover el desarrollo integral de las zonas rurales.

Respecto a América Central, aunque las disparidades entre los Estados miembros son menores también se han establecido algunos mecanismos tendentes a mejorar las infraestructuras. A raíz de la reunión del Grupo Consultivo de Donantes que se realizó en Madrid en marzo de 2001 para financiar la reconstrucción de América Central tras las devastadoras consecuencias del paso del Huracán Mitch se creó el Plan Puebla Panamá (PPP), que recientemente se ha reconvertido en Plan Mesoamérica. Este pretende acelerar el progreso de la región mediante la superación de su déficit en infraestructuras, la reducción de la ineficiencia causada por la falta de vías de comunicación, la disminución de su vulnerabilidad a las amenazas de desastres naturales y la mejora de la conexión al mercado internacional. El objetivo final es incidir en la integración regional e impulsar proyectos de desarrollo social y económico. Los proyectos estelares son la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) y la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI). En 2007 se creó el un Fondo de Integración Regional Incluyente dentro del Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA) financiado por la UE que va dirigido a la financiación de actividades a favor de la inclusión social, especialmente de los sectores más desfavorecidos.

En el caso de MERCOSUR apenas se contempló en sus inicios alguna referencia a la corrección de asimetrías, la novedad fue la creación del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) en 2005 con la finalidad de financiar proyectos de desarrollo para reducir las asimetrías entre los países miembros de MERCOSUR y aumentar la competitividad de las economías como instrumento de fomento de la integración y la cohesión social. Creado como instrumento de compensación para los países pequeños, se establece que su financiación corresponde a: 70% Brasil, 27% Argentina, 2% Uruguay y 1% Paraguay. Por el contrario, la ratio de los beneficiarios se establece en: 48% Paraguay, 32% Uruguay, 10% Argentina y 10% Brasil. El FOCEM financia proyectos encuadrados en el marco de los siguientes programas: I. Programa de Convergencia Estructural; II. Programa de Desarrollo de la Competitividad; III. Programa de Cohesión Social; IV. Programa de Fortalecimiento de la

Estructura Institucional y del Proceso de Integración.<sup>105</sup> En diciembre de 2008 el Consejo del Mercosur creó el Instituto social de MERCOSUR<sup>106</sup> con el objetivo de favorecer la integración y la superación de las asimetrías entre los Estados Parte. Aunque previo a la creación de MERCOSUR, debe señalarse también la existencia del Fondo financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA) una institución creada en 1977 de la que forman parte Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay para la financiación de proyectos de interconexión física que promuevan un desarrollo armónico de los países de la Cuenca de la Plata. Es, junto al BID y la CAF, uno de los principales impulsores de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

El IRSSA es un programa de interconexión mediante la construcción de los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) que trata de canalizar procesos de desarrollo interregionales. Se elaboró una cartera de proyectos 2003-2006 de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que abarcaba 351 proyectos agrupados en 41 grupos divididos entre los diversos ejes y de tamaño muy diverso. En noviembre de 2004 el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) adoptó un conjunto de 31 proyectos de alto impacto o “proyectos ancla” que se denominó como “Agenda de Implementación Consensuada (AIC) 2005-2010” con una inversión estimada de 6.921 millones de US\$, lo que supone apenas un 10% de la cartera. En paralelo la integración energética ha tomado gran protagonismo pues existe una complementariedad entre países productores y países importadores dentro de la región que ofrece grandes oportunidades, pero los intereses divergentes han dificultado su concreción. En 2000 la cumbre presidencial de América del Sur acordó crear un Mercado energético regional Sudamericano ligado a la iniciativa IIRSA. A aquel se le ha unido Petróleos de América (PETROAMERICA) que promueve la cooperación para garantizar el suministro energético a través de la coordinación de políticas públicas<sup>107</sup>. En 2007 se creó el Consejo Energético de Suramérica que ha pasado a formar parte de UNASUR tras la firma del tratado constitutivo. En paralelo han nacido: el Gaseoducto Sudamericano que trata de establecer una red para regular el tráfico del gas y asegurar el aprovisionamiento interconectando y ampliando estructuras que ya existen desde Bolivia, Argentina y Brasil y de Argentina, Uruguay y Chile, conectándolos con Perú. Al tiempo Venezuela lidera la iniciativa Gaseoducto del Sur que llevaría el gas desde Venezuela a Argentina con la participación de Brasil y Bolivia.

Estas iniciativas ponen de manifiesto la emergencia del tema de la integración física como factor dinamizador del crecimiento y generador de cohesión económica y social en la región. Este se contempla como una oportunidad de consolidar procesos de integración mediante actividades concretas que cimienten una integración efectiva como pasó con la Comunidad Económica del Carbón y del Acero en Europa. Las carencias de infraestructuras no solo son un freno al crecimiento del comercio intraregional si no que además, reduce la capacidad de crecimiento, incrementa los costes de transacción y de transporte y retrae la inversión. Como consecuencia las regiones más aisladas, ya de por si menos desarrolladas tienden a quedar relegadas. Los territorios que tienen un marcado déficit de infraestructuras o estructuras productivas obsoletas y poco competitivas no pueden acceder a las ventajas, ni las economías de escala que proporciona un mercado único y la liberalización del comercio. En Europa la inversión en infraestructuras ha sido fundamental en la dinamización de los territorios y en la incorporación de estos a los mercados y las cadenas productivas.

---

<sup>105</sup> Durante los primeros años de funcionamiento del Fondo se prevé que los proyectos a financiar pertenezcan prioritariamente al Programa I. y contribuirán al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.

<sup>106</sup> MERCOSUR/CMC/DEC, N° 37 de 15 de diciembre.

<sup>107</sup> Supone la convergencia de PETROANDINA, PETROSUR y PETROCARIBE,

Pero las infraestructuras no son suficientes para garantizar un desarrollo regional equilibrado si no se conjugan con otros factores. Si se planifican únicamente en base a criterios de eficiencia económica y se trata de maximizar el crecimiento se tiende a priorizar proyectos en las regiones mejor situadas, que generan mejores resultados a corto plazo. Pero impulsar la convergencia económica y la reducción de las asimetrías que se proyecte en un crecimiento sostenible a medio y largo plazo requiere incorporar un elemento de cohesión social. El acceso generalizado a las infraestructuras es un factor esencial para reducir la desigualdad de renta entre diferentes territorios. Además, la dotación de infraestructuras básicas tiene un mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida y las oportunidades de los sectores con rentas más bajas (Calderón y Servén, 2004), por ello se reduce la desigualdad y se incrementa la proporción de clase media frente a la de bajos recursos. Así el acceso a servicios públicos (como el agua y el saneamiento, la electricidad, sistema sanitario) y al mercado supone un incremento de las oportunidades individuales y un factor de desarrollo social. Para evitar los desequilibrios hay que coordinar infraestructuras con incentivos a las inversiones productivas de alto valor añadido y políticas de formación de capital humano. Pero las estrategias de desarrollo de cada región no pueden ser idénticas, porque sus necesidades y sus recursos tampoco lo son, de ahí que en el contexto europeo se hable de "grupos de regiones" atendiendo a una serie de características comunes, lo que permite establecer diversos tratamientos y estrategias de desarrollo.

Un problema inicial es identificar en cada región las deficiencias estructurales que más efecto tienen en el crecimiento y el desarrollo social y establecer secuencias de corto, medio y largo plazo. Para ello, es necesario contar con información comparable y una central estadística que permita hacer un seguimiento de los procesos y de sus costes y beneficios. Después hay que establecer criterios para que el reparto de los recursos y los proyectos sean equitativos y buscar un equilibrio para que los proyectos sean viables. Hay que compatibilizar las visiones nacionales con la regional y establecer compromisos con un calendario de cumplimiento que sea asumible y no genere falsas expectativas. Y también se han de fijar y respetar unas reglas comunes. La integración física difícilmente puede surgir espontáneamente de un conjunto de decisiones autónomas yuxtapuestas de los Estados, por lo que se necesitan mecanismos comunes de toma de decisiones con participación de la sociedad civil para garantizar que se atienda a las prioridades de los menos favorecidos. Se trata de integrar al usuario, no solo como sujeto pasivo, sino también como partícipe en todo el diseño de las políticas de integración regional.

Los proyectos de integración de infraestructuras, dadas sus dimensiones, necesitan grandes volúmenes de inversión a mediano y largo plazo. En la financiación conjunta de proyectos transnacionales hay unos costes fijos a repartir, que suelen ser altos, y unos costes variables que son proporcionales y dependerán de la porción de la infraestructura que corresponde a cada país o región. A diferentes necesidades, se deberían asignar diversos tipos de recursos y la carga de la inversión debería hacerse, tanto en función de los beneficios futuros, como de las capacidades actuales. Esto implica el necesario establecimiento de criterios objetivos y procedimientos transparentes. Hay autores que defienden que los costos fijos se podrían conceptualizar como bienes públicos regionales y buscar adecuados mecanismos de distribución financiera (Gomez y Strong, 2003) que incluyen la financiación privada y/o externa. Se ha mencionado el papel impulsor de los organismos financieros regionales, pero también lo tienen como prefinanciadores y como garantes de las inversiones. A esto se une la creciente participación del sector privado, no solo en la construcción de las infraestructuras, si no también en su posterior gestión y explotación. Esta alianza público-privada tiene como finalidad compaginar la idea de servicio público con una gestión económica eficiente, pero también comporta controversias y posibles conflictos de interés. Dada la diferente regulación de la relación público-privada que tienen los diversos

ordenamientos jurídicos para la gestión de infraestructuras encontrar la fórmula de equilibrio entre una multiplicidad de países y regiones con necesidades diversas es un proceso complejo.

### 3. COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA CULTURA, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

La construcción de un Espacio Común de Educación Superior e Investigación UE-ALC es parte de la agenda birregional de cohesión social, integración regional y conocimiento mutuo de la “asociación estratégica”. La cooperación en ciencia y tecnología, además, se ha incorporado al diálogo político birregional a través de un diálogo ministerial específico<sup>108</sup>. Las capacidades tecnológicas constituyen un aspecto central de la agenda de desarrollo de los países de renta media de ALC y uno de los ámbitos de mayor potencial para el regionalismo y las políticas comunes. A su vez, comporta posibilidades más amplias de cooperación con la UE, dadas sus capacidades tecnológicas, y los intereses comunes que existen en este ámbito. Existe evidencia empírica del papel de la tecnología como determinante del crecimiento (Alonso, J. A., 2007, 341), al tiempo que las brechas de conocimiento se identifican como carencias tan o más determinantes para el desarrollo económico que la falta de capital físico. Muchos casos exitosos de alcance (*catch up*) han estado históricamente asociados, tanto al fomento de la innovación tecnológica, como a la adopción y asimilación a través de la transferencia de tecnología. Para optimizar las capacidades de absorción, dos elementos resultan esenciales: la inversión pública y privada en I+D y los recursos destinados a la formación y actualización del capital humano.

Muchos países de renta media, no cuentan con las capacidades de I+D para explotar las posibilidades de las tecnologías nuevas, lo cual dificulta la interacción con el sistema productivo (Alonso, J. A., 2007, 342). Sin embargo, el logro de un mayor nivel tecnológico es crucial para llevar a cabo transformaciones estructurales que impulsen la actividad de sectores con mayores niveles de productividad y la obtención de mejoras de eficiencia, permitiendo el avance en la carrera de la competitividad internacional que propicie la mejora de los niveles de bienestar. Por ello la cooperación en ciencia y tecnología es considerada uno de los ámbitos temáticos relevantes para la asociación estratégica birregional entre la UE y ALC, como se ha establecido en las Cumbres birregionales y en particular en las Cumbres de Guadalajara (2004) y Viena (2006). Esa cooperación puede responder a un doble objetivo común: por un lado, lograr incrementos de productividad en los países de menor desarrollo, en un contexto de liberalización económica. Por otro lado, reorientar la I+D de los países industrializados, y en particular de la UE, hacia problemas que afectan a los países en desarrollo, que contribuya a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y a problemas globales, como el medio ambiente o el cambio climático.

El panorama regional en ALC en I+D se caracteriza por una gran heterogeneidad con carencias de formación del personal investigador, gasto en I+D, y desequilibrio entre las actividades de investigación, y el desarrollo tecnológico. Sólo tres países de la región (Brasil, Chile y Cuba) destinan a ciencia y tecnología más del 0,5% del PIB (el promedio de la OCDE es 2,4% y de la UE el 2%) y sólo Brasil se encuentra por encima del 0,7% del PIB. En los últimos diez años ese indicador se ha estancado, y en algunos países incluso ha retrocedido

<sup>108</sup> De ese diálogo surge precisamente la Declaración de Brasilia, aprobada el 22 de marzo de 2002, en vísperas de la II Cumbre UE-ALC, que expresó la aspiración de ambas regiones de crear un espacio común del conocimiento. En esa conferencia se establecieron, además, las siguientes prioridades temáticas: salud y calidad de vida; sociedad de la información; crecimiento económico en un entorno globalizado; desarrollo sostenible y urbanización; y patrimonio cultural. Para ello, la cooperación debería centrarse también en “áreas transversales”: fortalecimiento de las capacidades de innovación, con especial referencia a las pymes; la educación, capacitación y movilidad del personal de investigación, las redes de centros de excelencia, y el fortalecimiento de las capacidades nacionales en I+D.

(México y Brasil experimentaron el mayor crecimiento). La producción científica aumentó en ese periodo<sup>109</sup>, pero la ratio de generación de patentes sigue siendo muy baja y se concentra el 90% en Brasil, seguida por Cuba. La baja dotación de personal científico e investigador con estudios de doctorado impide que la región cuente con suficientes programas de doctorado (Sebastián J., 2007). La tecnología ha tenido la misma prioridad en las políticas de desarrollo países de ALC con similares niveles de renta, lo que contribuye a incrementar las disparidades. La cooperación científica y tecnológica inter-latinoamericana es muy baja, y ello dificulta la cooperación con terceros. La dispersión de los centros de I+D condiciona la dispersión de las agendas de investigación de actores con actividades en este campo, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y en particular su programa Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED). Por todo ello se hace necesario un planteamiento de carácter regional en el que la cooperación con la UE ofrece incentivos con el acceso a los programas de cooperación científica y tecnológica.

Se han firmado convenios de cooperación en ciencia y tecnología con Argentina (1999), Chile (2002), Brasil (2004), y México (2004). Estos permiten el acceso al Programa Marco, en condiciones de reciprocidad, ampliando por ello las condiciones de acceso de INCO. Los acuerdos también permiten establecer un canal de diálogo con estos países, que contribuye a orientar las acciones hacia áreas en las que existen capacidades y, sobre todo, se pueden generar sinergias con los sectores con mayor potencial de incorporación de tecnología a la producción, y prioritarios para el desarrollo como: biotecnología, sector alimentario, medio ambiente y cambio climático, desastres por causas naturales. La participación de ALC en el VI Programa Marco (2002-2006) generó 221 proyectos, con 538 equipos de América Latina y el Caribe y 2.679 europeos, con un valor de 1.300 millones de euros, de los que 700 millones fueron aportados por la CE y se desarrollaron iniciativas para promover la participación conjunta en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC): el programa WINDS-Latin America y la red ERA-EULANEST. En el VII Programa Marco (2007-2013) pretende fortalecer su componente de cooperación internacional. El proyecto LAC-Access, iniciado en 2007, promueve las áreas prioritarias de salud; alimentación, agricultura y biotecnología; TICs; energía; medio ambiente; y ciencias socioeconómicas y humanidades.<sup>110</sup> La red INCO-Net EULARINET es una acción cuatrienal que se lanzó en marzo de 2008 y formada por un consorcio integrado por entidades de 13 países, 7 de AL (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua, y Uruguay). Pretende promover el diálogo sobre ciencia y tecnología y establecer relaciones entre responsables políticos y gestores de programas a fin de establecer un área de conocimiento UE-ALC. Esta red en parte se basa, en las ya establecidas a través de CYTED-D en el área iberoamericana, y la ya citada ERA-NET EULANEST.

El Programa @LIS (América Latina, sociedad de la información) tiene su origen en los diálogos sectoriales sobre sociedad de la información, y su objetivo básico ha sido reducir la "brecha digital" entre ambas regiones, y promover un diálogo sobre estándares y reglas. En vigor entre 2002 y 2006, ha contado con un presupuesto de 77 millones de euros. Las actividades incluyen "proyectos piloto". Una de las acciones mejor valoradas es la red ALICE<sup>111</sup> (América Latina interconectada con Europa), coordinada por las redes CLARA (América Latina) y DANTE (UE), gestora a su vez de la red académica europea GEANT2. Su propósito es crear una red de banda ancha entre instituciones científicas de ambas regiones. Este programa ha

<sup>109</sup> América Latina representaba el 1,8% de las citas del *Science Citation Index* (SCI) en 1993, al 3,26% en 2002, siendo Brasil el origen de más del 50% de las mismas.

<sup>110</sup> Otras áreas prioritarias del VII Programa Marco, no cubiertas por esta iniciativa, son nanotecnología y nuevos materiales; transporte y aeronáutica; seguridad e investigación espacial.

<sup>111</sup> A partir de 2009 se iniciará ALICE-2, continuadora del programa anterior.

tenido una fuerte demanda, ha contribuido a crear redes latinoamericanas, ha ofrecido un diseño “en red” más adaptado a las expectativas latinoamericanas (frente iniciativas estadounidense de carácter bilateral) y además contribuye a los objetivos de la UE en la regulación global de la sociedad de la información.

A pesar de todas estas acciones falta una estrategia integral para cooperación en ciencia y tecnología entre la UE y ALC que de coherencia a todos estos programas. El diálogo político de rango ministerial que se ha creado debería contribuir a generar políticas que por una parte contribuyan al fortalecimiento de las capacidades nacionales de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica ( I+D+I) y al mismo tiempo generen un flujo de transferencia de tecnología que genere sinergias y no dependencias. Por su parte en la negociación de los Acuerdos de Asociación se deberían incorporar las medidas necesarias en materia de protección de la propiedad intelectual para incentivar la innovación y complementar la liberalización con políticas de mejora de la competitividad. Otro espacio a desarrollar es una mayor vinculación entre los organismos científicos y la empresa que propiciara la innovación competitiva y su adecuación a las condiciones locales al tiempo que fomenta la diversificación productiva en la región y disminuye la dependencia tecnológica.

Tan importante como la innovación tecnológica es la formación de recursos humanos capaces impulsar y absorber esa innovación para generar conocimiento y transformación económica y social. El espacio educativo euro-latinoamericano, además de sus fines educativos, puede contribuir de manera significativa al objetivo de mejorar el conocimiento mutuo. Existe un creciente interés por la UE de jóvenes estudiantes latinoamericanos. Para la UE es de interés estratégico convertirse en un referente académico internacional de primer orden, y este espacio puede contribuir a ese fin<sup>112</sup>. En el contexto de una política de cooperación más orientada hacia instrumentos programáticos (apoyo presupuestario, enfoques sectoriales) para los países más pobres, la cooperación científica y tecnológica europea puede ser uno de los componentes más importantes de una cooperación avanzada con los países de renta media-alta, y una oportunidad, para la cooperación triangular y el apoyo a políticas regionalistas y de apoyo a la integración en el marco de una relación birregional más profunda.

Uno de los instrumentos ha sido el programa Erasmus-Mundus que proporciona becas para estudiantes que se desplazan a centros europeos a realizar estancias formativas de corta duración. Por su parte, el programa ALFA (América Latina-Formación Académica) promueve el intercambio de estudiantes, investigadores y profesores basado en redes o consorcios de instituciones de nivel superior europeas y latinoamericanas.<sup>113</sup> Las evaluaciones realizadas (Europeaid 2002) muestran resultados positivos, aunque con elevados gastos de gestión en la I fase, que se subsanaron después, y una creciente “apropiación” por parte de universidades latinoamericanas. El Programa ALBAN, en vigor desde 2002 a 2010, ofrece becas “de alto nivel” a estudiantes latinoamericanos para estudios de postgrado en centros de la UE. Cuenta con 88 millones de euros. Este programa ha tenido una fuerte demanda, otorgando unas 800 becas anuales. La evaluación intermedia (Europeaid 2005) muestra un mejor desempeño que los programas bilaterales y que ha generado vínculos de cooperación académica y científica entre las dos regiones a través de los proyectos de investigación. Ahora bien, todos estos programas al ser inducidos por la demanda generan fuertes desequilibrios en cuanto a países beneficiarios y de acogida, pues los países de menor

<sup>112</sup> Véanse las conclusiones de la mesa de expertos sobre el espacio de educación superior UE-América Latina, en el seminario internacional “Cooperación intercontinental entre la UE y América Latina y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia”, Viena, 24 - 26 de abril 2006.

<sup>113</sup> Se ha desarrollado en dos fases (Alfa I, 1994-1999; Alfa II, 2000-2005) y en su segunda fase contó con 54 millones de euros. Han participado 770 instituciones de ambas regiones.

desarrollo de AL captan pocas becas lo cual no contribuye a limar las asimetrías regionales. Por la misma razón los beneficiarios no suelen corresponder a los sectores menos favorecidos y ese enfoque individualizado no ayuda a fortalecer las capacidades de las instituciones universitarias de la región.

Crear un autentico espacio de movilidad del conocimiento requiere concebir, desarrollar y financiar adecuadamente un programa de movilidad estable de estudiantes, profesores e investigadores entre ambas regiones. Más que ofrecer becas individuales, se deberían potenciar y desarrollar centros de excelencia a partir de proyectos de investigación, y asociar la movilidad a programas comunes que permitan transferencia mutua de conocimiento y que aseguren la reincorporación del personal de investigación. Se precisa destinar esfuerzos a formar gestores capaces de trabajar con lógica de red a partir de las instituciones educativas y de investigación y las redes ya existentes. La comunicación y coordinación de los centros latinoamericanos debería ser objeto de mayor atención, tanto en el diálogo político, como en los programas de cooperación en una lógica multilateral y de cooperación triangular y sur-sur. En este marco, es importante asegurar el reconocimiento automático de los estudios realizados en una institución de la otra región en todas las disciplinas del conocimiento y en todos los niveles de la educación superior (grado, maestría y doctorado), lo que requerirá sistemas de acreditación adecuados y fiables. Otro aspecto a contemplar es el de mejorar los procedimientos de admisión de investigadores de larga y corta duración.

#### **4. LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN COMUNITARIOS**

La identificación de los objetivos del diálogo político y la cooperación es de por sí compleja, pero su concreción aun lo es más. Aunque la cooperación es uno de los tres pilares en negociación lo cierto es que el modelo de AdA que la UE ha establecido para ALC no permite grandes innovaciones. Dichos acuerdos se limitan a establecer un marco de colaboración pero los compromisos y los recursos tienen que buscar otras vías de concreción. Al respecto podemos identificar varios elementos:

- Los acuerdos de asociación ofrecen la posibilidad de acordar una serie de instrumentos jurídicos que contractualicen compromisos en determinadas materias y que establezcan instituciones paritarias para su planificación y control.
- Dentro de los presupuestos comunitarios hay una serie de instrumentos de las políticas de cooperación comunitarias que se enmarcan en la Política de desarrollo común y se divide en niveles regionales, subregionales y sectoriales. Estas son gestionadas por EuropeAid y corresponden básicamente a la DG. RELEX y a la DG Desarrollo.
- Otras políticas comunitarias contemplan partidas con fondos destinados a acciones de cooperación en ámbitos como el Comercio, la Educación, la Ciencia y la tecnología o las migraciones y situadas en otras direcciones generales.
- Existen además una serie de instrumentos financieros extrapresupuestarios que contribuyen a financiar políticas de desarrollo proporcionando fondos suplementarios como el BEI y el FED.
- Aunque menos de lo que debieran (dados los principios de complementariedad, coherencia y coordinación) debemos contar también la participación de los Estados miembros en las políticas de cooperación interregional como un recurso disponible para implementar las políticas acordadas.
- Finalmente también se contempla la cooperación a través de instituciones internacionales o regionales como una vía de buscar sinergias que potencien el alcance de las políticas de cooperación comunitaria.

Una primera vía de mejorar el pilar la cooperación es perfeccionar el marco jurídico institucional de los acuerdos. Esto supone clarificar mejor el papel de los diferentes niveles de diálogo e incorporar mecanismos de seguimiento y control de los acuerdos que sean efectivos, tanto en el nivel subregional como en el birregional. Aquí surge de nuevo la posibilidad de crear una Secretaría permanente latinoamericana que facilite la continuidad de los trabajos entre cumbres. Los acuerdos también permiten incorporar instrumentos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de protección de los derechos humanos en general, pero también en el ámbito laboral o en el de las migraciones, como ya se señaló, lo cual implica asumir los convenios internacionales en vigor. Otros aspecto a desarrollar y perfeccionar es el de los mecanismos de solución de conflictos que no tiene porque limitarse al ámbito comercial si no que puede extenderse otros como el del medio ambiente o las políticas laborales.

En cuanto a los instrumentos comunitarios a tomar en consideración son diversos y, a pesar de la simplificación que ha supuesto la reducción de los numerosos canales de cooperación al desarrollo existentes previamente a la reforma a los actuales instrumentos básicos<sup>114</sup>, hay que señalar que aun existen hasta 11 bases legales de cooperación y otros canales complementarios y que estos son diferentes para los diversos grupos de países que se dan en la región. Esto es así específicamente en el caso de los países miembros del CARIFORUM que están encuadrados en el esquema ACP y tienen acceso a los recursos del FED. Respecto a los recursos del presupuesto de cooperación gestionados por la Comisión también hay que distinguir distintas líneas. La principal el ICD que es la principal fuente de financiación de los programas de cooperación contempla 2.690 millones de € en el periodos destinados a la regiones divididos en le programa bi-regional (556 millones de €) subregionales para la Comunidad Andina (50 millones de €) para América Central (75 millones de €) y MERCOSUR (50 millones de €). El resto (1.959 millones de €) en principio va destinado a los programas nacionales. Pero además del ICD contempla los programas temáticos abiertos a todos los países con una dotación global de (5.596 millones de €)<sup>115</sup>. A estos instrumentos se suma la el programa temático de Migraciones y Asilo y la Ayuda Humanitaria. Las prioridades regionales subregionales y nacionales recogidas en los informes estratégicos nacionales o regionales actualmente en vigor para el periodo 2007-2013 y estos sirven de base para la elaboración de los Programas de Acción Anuales (PAA) elaborados por la Comisión y sometidos al informe del comité correspondiente según el instrumento y al control parlamentario.

Los renovados instrumentos financieros ofrecen una mayor flexibilidad a los anteriores en el uso de los recursos y su instrumentación. Así pueden ser gestionados por países asociados y sus instituciones, entidades subestatales, entidades conjuntas PVD-CE, organizaciones Internacionales, instituciones comunitarias, agencias de los Estados miembros o entidades pública y privadas de los Estados miembros, incluyendo ONG y personas físicas. La modalidades de financiación incluyen: proyectos y programas, ayuda presupuestaria, ayuda sectorial, prestamos del BEI, Subsidios a intereses, condonación de deuda, ayudas a funcionamiento, contribuciones a organizaciones internacionales (OI), contribuciones a órganos nacionales, capital riesgo, y capital humano y material. No obstante, al tratarse de recursos presupuestarios están sometidos a la programación anual lo cual resta flexibilidad.

<sup>114</sup> Instrumento para la Pre-adhesión (Regl 1085/2006); Instrumento para la Política de Vecindad (Regl. 1638/2006); Instrumento de cooperación al desarrollo (Regl 1905/2006)resto PVD); Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (Regl. 1889/2006); Instrumento para la estabilidad (Regl. 1717/2006); Instrumento de Seguridad Nuclear (Regl. EURATOM 300/2007).

<sup>115</sup> Estos son: Invertir en los ciudadanos (1.060 millones de €); Medio ambiente y gestión sostenible de recursos naturales (804 millones de €); Actores no Estatales y Autoridades locales (1.639 millones de €); Seguridad Alimentaria (1.709 millones de €) Migración y Asilo (384 millones de €) y Países del Protocolo del Azúcar, que solo beneficia a los ACP (1.244 millones de €).



Al margen de las políticas de cooperación internacional expresamente previstas para la acción exterior, la CE dispone como vimos de otras políticas temáticas que ofrecen acceso a terceros países. Estas no permiten grandes transferencias financieras pero sí un intercambio de conocimientos y generación de redes de colaboración interregional que fortalezcan la asociación birregional. En el caso de la cooperación en ciencia y tecnología y educación superior, al ser parte de diversas políticas comunitarias, se ha caracterizado por una fragmentación y dispersión que dificulta el acceso para los países latinoamericanos (Nupia, C., 2008).<sup>116</sup> El acceso a estos programas se ha visto obstaculizado por la falta de información, su dispersión y la complejidad de las convocatorias. Por parte de AL, las dificultades más relevantes han sido la dispersión de las temáticas y agendas de investigación y la primacía de agendas nacionales o bilaterales, y no regionales. Es necesaria una simplificación de los instrumentos que se base en una política global y vincular la agenda educativa con la de innovación tecnológica y competitividad.

En el caso de los instrumentos financieros, dejando al margen al FED al que solo tienen acceso los países del Caribe, los demás países de ALC con un acuerdo marco tienen acceso a los fondos del BEI, para el que se estableció una línea diferenciada para América Latina de 2.800 millones de euros para el periodo 2007-2013. Esta "Facilidad América Latina" tiene como objetivos apoyar la integración regional en lo referido a la infraestructura de energía, comunicaciones, gestión del medio ambiente, y de cooperación transfronteriza. Teniendo en cuenta el volumen de recursos necesarios para los proyectos de infraestructura estos fondos deberían gestionarse en colaboración con bancos de la integración como la CAF, el BID, FONPLATA o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Por el lado de la UE hay que ir también más allá de recursos comunitarios que, aparte de ser insuficientes, adolecen de una rigidez de programación que limita su capacidad de responder a los desafíos de un AdA. Hasta hoy hay poca experiencia de co-financiación con la Comisión, pero esta situación podría cambiar. En diciembre de 2008 se celebró la primera reunión de agencias de cooperación de la UE con el fin de potenciar su coordinación y trabajo conjunto en América Latina. Se prevé organizar otra reunión en el primer semestre de 2010 con ocasión de la Presidencia española del Consejo y se espera poder concretar algunas medidas. Por otro lado, la Comisión ha acreditado a muchas agencias de los estados miembros para poder delegar en ellas algunos de sus programas, por lo que es previsible que se aumente la co-financiación en los próximos años.

Toda esta complejidad de instrumentos brevemente reseñada dificulta enormemente la elaboración de estrategias y políticas integrales ya que, de entrada, es difícil incluso saber la cantidad de recursos totales disponibles para la cooperación y, sobre todo, porque cada instrumento obedece a dinámicas diferentes. Aunque teóricamente existe una política común hacia América Latina, en la práctica domina la lógica instrumental hasta el punto que cada instrumento tiene sus propias prioridades que pueden llegar a ser contradictorias. Esta compartimentalización no es exclusiva de la CE, pero sí es un exponente destacable. Aunque

---

<sup>116</sup> Programas como ALFA y Albán son gestionados por Europeaid que es también el marco institucional de ALIS y de AL-Invest, también relacionados directamente con la tecnología y el apoyo a la investigación científica. Otros programas como Erasmus-Mundus y Jean Monnet de cooperación en el ámbito de la educación superior dependen de la Dirección Educación y Formación. En tercer lugar, AL puede participar en actividades del Programa-Marco de Investigación y Desarrollo de la UE, a través de su modalidad de proyectos de cooperación internacional (INCO), y aquellos países que han firmado acuerdos bilaterales de cooperación en ciencia y tecnología, han podido participar en otras modalidades del mismo en condiciones de reciprocidad con sus socios europeos.

el debate sobre la aplicación de la “Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda”<sup>117</sup> y la aprobación del código de conducta para una división del trabajo entre los miembros de la UE<sup>118</sup> ha abierto un proceso de reflexión, aun se está lejos de una solución satisfactoria a todo este entramado. Sin embargo, se deben buscar las vías para tratar de hacer converger los diversos instrumentos hacia una estrategia común que contribuya a la profundización de la Asociación Global Interregional. Esto pasa por simplificar los instrumentos, coordinar las políticas y hacer que las prioridades acordadas sean las que guíen los instrumentos y no a la inversa.

Finalmente la necesidad de establecer mecanismos mas flexibles de financiación que además contribuyan a coordinar las políticas e incrementar la disponibilidad de recursos hace necesario reconsiderar la propuesta que reiteradamente hizo el PE de creación de un Fondo de Solidaridad Birregional para financiar la gestión y financiación de programas sectoriales que contribuyan a la cohesión social en ALC y financiado por recursos, tanto de la CE, como del BEI y los Estados miembros. Este podría tomar la forma jurídica de un fondo fiduciario administrado por el mismo BEI (Ayuso, A, 2006) o de manera conjunta con una institución financiera latinoamericana. La otra opción es la financiación de los instrumentos de cohesión que se están creando en los diversos acuerdos subregionales de integración, eso puede contribuir a fortalecer el tratamiento de las asimetrías en dichos organismos pero desdibuja la visión global que exige la creación de una asociación birregional. En todo caso, ambas vías no son incompatibles.

---

<sup>117</sup> Adoptada en el Foro de Alto Nivel de París, celebrado en marzo de 2005, en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) por mas de 100 países y organismos internacionales, ha establecido un conjunto de indicadores de calidad y un sistema de seguimiento de carácter voluntario

<sup>118</sup> “EU Code of conduct on Division of labour in Development Policy” (COM 2007) 72 final, 28.02.2007.

## Consideraciones finales

La conformación de una Zona Eurolatinoamericana de Asociación Global Interregional en torno al 2012 es un proyecto ambicioso, que requerirá encontrar solución a los múltiples desafíos que sobrepasan el corto plazo. Si las Cumbres birregionales constituyen la principal vía política para impulsar las relaciones entre ALC y la UE, los acuerdos de asociación conforman el instrumento más potente para lograr ese fin. De aquí que sea necesario concluir la “red de acuerdos de asociación” actualmente en curso y profundizar los ya acordados a fin de dar pasos sustantivos hacia la conformación de un Acuerdo Interregional.

Una condición para la viabilidad de tal proyecto es una convergencia de los actuales espacios subregionales pues la asincronía de los procesos negociadores de la UE con los distintos subgrupos regionales y países dificulta el diseño de una agenda birregional común y genera tensiones en los procesos de integración latinoamericana. Para reforzar los acuerdos de asociación vigentes y concluir los aún pendientes es necesario evaluar la diversidad de ALC, reconocer las asimetrías intra y birregionales y asumir que distintas realidades requieren distintas soluciones, reconociendo también la diversidad de la vocación integracionista de la región. El establecimiento de la agenda común deberá integrar la diversidad de la región y a su vez encontrar vías de convergencia que permitan la confluencia de objetivos comunes.

La profundización de la asociación birregional debe además superar la mera liberalización económica para contribuir plenamente al desarrollo de los socios latinoamericanos, lo que implica fortalecer la cooperación para mitigar sus costes mediante medidas complementarias. Para ello será necesario también que los propios países sudamericanos y caribeños apliquen las reformas necesarias en sus respectivas estrategias de desarrollo nacional y regional para agilizar la viabilidad de un acuerdo de asociación birregional de las magnitudes del aquí estudiado.

Complementar y articular la dimensión social y económica con la dimensión institucional y política de la relación birregional es otro de los grandes retos para forjar una auténtica asociación estratégica que atienda a las necesidades de los ciudadanos. En esta dirección el diálogo político en el ámbito parlamentario ofrece un espacio privilegiado de intercambio y generación de consensos. El PE, la Asamblea EuroLat y los foros parlamentarios subregionales y bilaterales fortalecen la legitimidad democrática de la asociación y ayudan a encontrar soluciones políticas basadas en un respeto de la pluralidad. Por ello están llamados a incrementar su papel con el impulso de propuestas viables y ejerciendo su rol de control político.

La apuesta por una Zona Euro-Latinoamericana de Asociación Global Interregional que incluya una verdadera asociación estratégica en los ámbitos político, económico, social, cultural y la búsqueda en común de un desarrollo sostenible, comporta grandes dificultades a ser sorteadas y es por ello que debe contemplarse como un objetivo programático de medio plazo. Al ritmo de las negociaciones actuales con MERCOSUR, países andinos y centroamericanos, sumado a la parálisis de las negociaciones multilaterales en la OMC y la crisis económica financiera actual como escenario de fondo, los plazos establecidos en torno al 2012 seguramente deberán extenderse para darle viabilidad y cimientos sólidos a la asociación birregional.

Tal emprendimiento puede otorgar a su vez los incentivos necesarios para dinamizar el vínculo y contribuir a superar los obstáculos para una mayor integración latinoamericana, pues la negociación de un Acuerdo de estas características impulsaría un esfuerzo de

coordinación intergubernamental e interinstitucional de una magnitud sin precedentes. América Latina y Europa afrontan grandes transformaciones internas y externas en un contexto de incertidumbre que exige cambios estructurales en la gobernanza internacional. Fortalecer la alianza interregional es también parte de la búsqueda de esas respuestas globales y es por ello que el fortalecimiento de la dimensión política es fundamental para profundizar las relaciones. La Cumbre de 2010 puede ser una valiosa oportunidad para relanzar esta propuesta, no sin antes haber reflexionado conjuntamente sobre sus verdaderas implicaciones.

## BIBLIOGRAFIA

Acuña, J.: "Reformas para Optimizar el CAFTA", *Actualidad Económica*, N° 308-309, Año XVIII Diciembre 2004 - Enero 2005. Accesible en [http://www.americasnet.net/Events/CAFTA/Reformas\\_Optimizar.pdf](http://www.americasnet.net/Events/CAFTA/Reformas_Optimizar.pdf).

Alcantara, M., Ortiz, M. S. (Eds): *Relaciones entre América Latina y Europa: Balance y Perspectivas*, Ediciones Universidad Salamanca-SEIGB, Salamanca 2008.

Aleman, Cecilia: "Balance de los distintos mecanismos de diálogo" para Seminario, ¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, ICEI/FRIDE/Fundación Carolina, Casa de América, Madrid, 9-10 de marzo (mimeo).

Alonso, José Antonio (dir.): *Cooperación con países de renta intermedia*, Madrid, Editorial Complutense / ICEI, 2007.

"Documento Nacional Chile. Acuerdo de Asociación de la UE y Chile y los posibles impactos y rol de la sociedad civil", ALOP, Diciembre de 2002, accesible en [http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro\\_proyectos/union\\_europa/cono\\_sur/alop\\_chile.pdf](http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/cono_sur/alop_chile.pdf).

Amjadi, A. y Alan W.: *Transport Costs and Natural Integration in the Mercosur*, Washington, Banco Mundial, Working paper n° 1742, 1997.

Arif, Kader: *Working Document on the stepping stone Economic Partnership Agreement between the European Community and its member states, of the one part, and Central Africa, of the other part*, DT\758204, Parlamento Europeo, Comité de Comercio Internacional, 2008, accesible en [www.acp-eu-trade.org/library/files/Arif\\_EN\\_101208\\_EP\\_Working-document.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Arif_EN_101208_EP_Working-document.pdf).

Audley, John et al.: *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

Ayuso, A.: "La Unión Europea y América Latina: una relación de reequilibrios y asimetrías", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 85, CIDOB, 2008.

\_\_\_\_\_: *Análisis de viabilidad del Fondo de Solidaridad Birregional Unión Europea-América Latina propuesto por el Parlamento Europeo*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, 2006.

Bartels, L. "Social issues: layout, environmental and human rights", S. Lester y B. Mercurio, eds., *Bilateral and Regional Trade Agreements: Commentary, Analysis and Case Studies*, Cambridge, CUP, 2009.

Bello, Teresinha da Silva: *O Euro: uma nova moeda*, Indicadores Económicos Fee, Porto Alegre, v. 26, n. 3, 1998, pp. 119-143.

Bernstein William J.: "A Splendid Exchange. How Trade Shaped the World", *Atlantic Monthly Press*, New York 2008.

Bilal, S, Rampa, F, Jerosch, F y Makhan, D.: "Monitoring Economic Partnership Agreements: A methodological overview", *ECDPM InBrief 18*, Maastricht, ECDPM, 2007.

Calderón, César y Luis Servén: *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, Washington, Banco Mundial, Working paper n° 3.400, 2004.

Campos, J.P.: "Acuerdo de Asociación Chile – Unión Europea", 4 de octubre de 2006, accesible en la página web de la Embajada de Chile ante Bélgica, [http://www.embachile.be/data\\_docs/JILYJYLK.pdf](http://www.embachile.be/data_docs/JILYJYLK.pdf).

Carciofi, Ricardo: "Cooperación y provisión de bienes públicos regionales: el caso de IIRSA", *Integración y Comercio* n° 28, enero-junio, 2008, pp. 57-88.

Carrondo, Manuel: *La cooperación científica en los retos socioeconómicos y medioambientales entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Bruselas, Comisión Europea, 2008.

"Análisis de los cinco años del acuerdo de asociación Chile-UE", Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa (CELARE), Noviembre de 2008, accesible en [http://celare.cl/archivos/publicaciones/estudio\\_acuerdo.pdf](http://celare.cl/archivos/publicaciones/estudio_acuerdo.pdf).

Chiquiar, Daniel. "Why Mexico's Regional Income Broke Up", *Journal of Development Economics* n° 77, 2005.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe/CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007*, Mayo 2008, pp. 300.

\_\_\_\_\_. *Panorama social de América Latina 2008*. Santiago de Chile, CEPAL, 2008. (<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008-SintesisLanzamiento.pdf>).

Cienfuegos Mateo, M. y Ponte Iglesias, M.T.: "Las relaciones Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas para la consecución de un acuerdo de asociación", en Mellado, N. (Coord): *Cooperación y conflicto en el Mercosur*, Lerner Editora, Córdoba (Argentina), 2007, pp. 47-101.

Cienfuegos Mateo, M.: *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, CIDOB, Barcelona, 2006, pp. 97-99.

\_\_\_\_\_. "Mercosur y Unión Europea. Los porqués de una relación en stand-by", *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, 2007-1, pp. 613-662).

\_\_\_\_\_. *Unión Europea, América Latina y el Caribe. Preferencias, Actores y Obstáculos*, Revista Archivos del Presente, Año 12, M° 47, pp. 52 a 55, Buenos Aires 2008.

COHA Report: "The EU and Mercosur - Can the EU Get its Foot in the Door of Mercosur, Latin America's Most Dominant Market?", 27 april 2007.

Comisión Europea. *Promover las normas fundamentales del trabajo y mejorar la gobernanza social en el contexto de la mundialización*. Bruselas, Comisión Europea [COM(2001) 416 final], 2001.

\_\_\_\_\_. *Communication from the Commission on Impact Assessment*. COM(2002) 276 final, Brussels, 2002.

\_\_\_\_\_. *Impact Assessment of the S&T Agreement concluded between the European Commission and the Republic of Argentina*, Bruselas, Comisión Europea, 2005a.

\_\_\_\_\_. *Regional Workshops on "Sustainable Development and Regional Trade Agreements" Background Paper*. San Jose, Costa Rica, April 25-26, 2005b.

\_\_\_\_\_. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo "Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina", [COM (2005) 636 final], Bruselas, 8 de diciembre de 2005c.

\_\_\_\_\_. *Plan de política en materia de migración legal: Comunicación de la Comisión, Bruselas, 21.02.2005 COM(2005) 669 final*. Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social. N. 13, 2005d. ISSN 1133-0473, pp. 369-396.

\_\_\_\_\_. *Promoting decent work for all. The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world* [SEC(2006) 643]. Bruselas, Comisión Europea, 2006.

\_\_\_\_\_. Comunicación al Consejo, al PE, al CESE y al COR. "Una política común de inmigración". COM (2007) 780 final, diciembre 2007a, accesible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0780:FIN:ES:PDF>

\_\_\_\_\_. Comunicación de la Comisión al Consejo, al PE, al CESE y al COR sobre "obras migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países", COM. 248, mayo de 2007b, accesible en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007\\_0248es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007_0248es01.pdf)

\_\_\_\_\_. *América Latina. Documento De Programación Regional, 2007-2013*. Bruselas, Comisión Europea, 2007c.

\_\_\_\_\_. *Comunidad Andina. Documento de Estrategia Regional, 2007-2013* Bruselas, Comisión Europea, 2007d.

\_\_\_\_\_. *Communication to the Council and the EP, Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*, Brussels, 2007e.

\_\_\_\_\_. *Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países* COM (2007) 249, 2007f.

\_\_\_\_\_. (DG Trade), *Mexico. EU Bilateral Trade and Trade with the World*, 2008a.

\_\_\_\_\_. (DG Trade). *Chile. EU Bilateral Trade and Trade with the World*, 2008b.

\_\_\_\_\_. (DG Trade), *Africa, Caribbean, Pacific. Statistical Analysis 2007*, 2008c.

\_\_\_\_\_. (DG Trade), "Mercosur. EU Bilateral Trade and Trade with the World", 2008d.

\_\_\_\_\_. (DG Trade), *Central America*, 2008e.

\_\_\_\_\_. *La cooperación científica en los retos socioeconómicos y medioambientales entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Bruselas, Comisión Europea, 2008f.

\_\_\_\_\_. *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina. Un compromiso común*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2008g.

\_\_\_\_\_. "The MDG Contract. An approach for longer term and more predictable general budget support", Bruselas, Comisión Europea, June 2008h.

Damasceno, A. O.: "Integração financeira internacional e crescimento econômico: uma crítica à abordagem convencional", *Economia e Sociedade*, V.16 n.2 (30), Unicamp, 2007, pp 171-198.

Delegación de la Comisión Europea en Argentina: "El Mercosur y la Unión Europea", Buenos Aires, 2004.

Devlin, R.; Estevadeordal, A.; Krivosos, E.: "The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up?", Occasional Paper 22, INTAL-BID, Buenos Aires, 2003.

Doris Osterlof Obregón (Ed.): *América Latina y La Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquiva*, FLACSO, 2008.

Dussel, Enrique: "México a 11 años del TLCAN: ¿Profundización de la integración económica o polarización?", en Alan Fairlie (ed.), *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Lima, LATN, Fundación Fredrich Ebert, 2006, pp. 15-40.

ECORYS Nederland BV: *Trade Sustainability Impact Assessment of the AA to be negotiated between the EU and Central America. Draft Inception Report*. Rotterdam, Ecorys, 2009.

Europeaid. *Evaluation of EU mobility grant-awarding programmes*, Bruselas, Europeaid/Particip, abril 2002.

Parlamento Europeo. *Evaluación intermedia del programa Alban*, Bruselas, mayo-junio, Mimeo, 2005.

\_\_\_\_\_. "Reglamento (CE) No 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo," *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 378/41, Luxemburgo, 2006a.

\_\_\_\_\_. "Reglamento (CE) No 1927/2006 del Parlamento Europeo del Consejo, por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización". *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 48/82, Luxemburgo, 2006b.

\_\_\_\_\_. *Working Document on "The EU's Aid for Trade"* (PE 382.633). Bruselas, Committee on International Trade (Rapporteur: David Martin), 2007.

\_\_\_\_\_. *Working Document on Economic Partnership Agreement between the CARFORUM States, on the one part, and the European Community and its Member States, of the other part* (PE 416.546). Bruselas, Committee on International Trade (Rapporteur: David Martin), 2008a.

\_\_\_\_\_. *The Application of Human Rights conditionality in the EU's bilateral trade agreements and other trade agreements with third countries*. Bruselas, Policy Department External Policies, 2008b.



\_\_\_\_\_. *The application of human rights conditionality in the EU's bilateral trade agreements and other trade arrangements with third countries*. Policy Department, External Policies. Bruselas, Parlamento Europeo, 2008c.

\_\_\_\_\_. *EU partnership accord with the Caribbean: green light from MEPs, with conditions*, Press Release (PR 50189). Bruselas, 2009.

Federación Internacional de Derechos Humanos. *Position Paper. Human Rights Impact Assessment of Trade and Investment Agreements concluded by the European Union*. Paris, FIDH, 2008.

Fairlie Reinoso, A.: *Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, Consejo Consultivo Laboral Andino, Programa Laboral de Desarrollo e Instituto Laboral Andino, Lima, 2007, 236 pp.

Fairlie Reinoso, Alan, Sandra Queija y Milagros Rasmussen: *Tratado de Libre Comercio Perú-EE UU: un balance crítico*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú/LATN, agosto 2008.

Fay, Marianne y Mary Robinson. *Infraestructure in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and Main Challenges*, Washington, Banco Mundial, 2005.

Fernández, Wilson. "La integración física y la viabilidad de IIRSA", en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Coords.), *La integración regional en América del Sur*, Barcelona, CIDOB (en prensa, 2008).

Freres, C. y Sanahuja, J. A. (coords.): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria-Antrazyt, Barcelona 2006a.

\_\_\_\_\_. "La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina", Julio Cotler, ed., *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2006b.

\_\_\_\_\_. *Hacia una Nueva Estrategia en las Relaciones Unión Europea – América Latina*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, nº 01/06, 2006c, 56 pp, pp. 30-45.

Gratius, S.: "EU Expectations of Negotiations with Mercosur Three years after the Impasse", en Valladao, A. y Marconini, M., (Eds.): *Reviving the EU-Mercosur Trade Talks. A Business Perspective*, París: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2008, pp. 41-70.

\_\_\_\_\_.: *Brazil in the Americas: a Regional Peace-Broker?*, Working Paper 35, FRIDE, Madrid, 2007.

Garciamartín, C. (Dir): *Integración Iberoamericana ¿Es viable un Fondo de Cohesión?*, ICEI Estudios e Informes 3, Madrid, ICEI, 2009.

Gill, Stephen. "Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism", *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 24, no. 1, 1995, pp. 399-423.

\_\_\_\_\_. "New Constitutionalism, Democratization and Global Political Economy", *Pacifica Review* vol. 10, no. 1, febrero, 1998, pp. 23-28.

Giordano, P., Lanzaframe, F. y Meyer-Stamer, J. (eds): *Asymmetries in Regional Integration and Local Development*, Washington, DC, Inter-American Development Bank, 2005.

Gómez-Ibáñez J. A. y Strong J. S: *Evaluación de Proyectos de Infraestructura para la Integración Regional*, Mimeo, Marzo 2003, accesible en [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

Guillebaud, J. C. : *Le Commencement d'un Monde. Vers une Modernité Métisse*, Éditions du Seuil, Paris 2008.

Haddad, Eduardo, Edson P. Domínguez y Fernando S. Perobelli: *Regional Aspects of Brazil Trade Policy*, INTAL.BID Occasional paper nº 18, 2002.

Heidrich, P.: *Introducción a la economía política de los proyectos de integración física y energética de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Latin America Trade Network (LATN), Working Papers n. 87, Buenos Aires, FLACSO Argentina, Diciembre 2007 , 15 pp.

Hufbauer, Gary C., Diana Orejas y Jeffrey J. Schott: *Nafta: A Seven-Year Appraisal*. Washington, Institute for International Economics, 2003.

Hummels, D.: *Towards a Geography of Trade Costs*, Chicago, University of Chicago, Mimeo, 1999.

III Foro de la Sociedad Civil UE-México, Bruselas, 13-14 de noviembre de 2008, "Propuestas de la sociedad civil a las autoridades", accesible en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/mexico/civil\\_society/conference/documento\\_de\\_propuestas\\_19nov08.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/civil_society/conference/documento_de_propuestas_19nov08.pdf).

INTAL-BID, *Informe Mercosul – Período Segundo Semestre 2007, Primeiro Semestre 2008*, Informe Mercosul Nº 13, Noviembre 2008. Accesible en [www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal).

Irwin, D. A., Mavroidis P. C., Sykes, A.O.: *The Genesis of GATT*, Cambridge University Press, New York 2008.

Jaffrelot, C. (dir) : *L'Enjeu Mondial. Les Pays Émergents*, SciencesPo.Les Presses-L'Express, Paris 2008.

Jovtis, I.: *Economic Partnership Agreements (EPAs): What is at stake?*, Institute of Global Responsibility, Varsovia, diciembre 2007, 12 pp.

Junior, M. O.: *Uma análise da liberalização do comércio internacional de serviços no Mercosul*, Working Paper Nº 727, IPEA, 2000.

Kose, M. Ayhan, Guy M. Meredith y Christopher M. Towe: *How NAFTA has Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, Washington, International Monetary Fund, working paper no. 04/59, abril 20004.

Kutas, G.: "EU-Mercosur Relations and the WTO Doha Round: The Agricultural Knot", en *OBREAL, EU-Mercosur Relations and the WTO Doha Round: Common Sectorial Interests and Conflicts*, seminario celebrado en Barcelona los días 7 y 8 de julio de 2005, accesible en [www.chaireMercosur.sciencespo.fr/fichiers/Publications/commerce/livres/2005/Doha\\_Barcelona/Paper\\_G\\_Kutas.pdf](http://www.chaireMercosur.sciencespo.fr/fichiers/Publications/commerce/livres/2005/Doha_Barcelona/Paper_G_Kutas.pdf)

Lederman, D., William M. y Luis S.: *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, Washington, Banco Mundial, 2003.

Lipchitz, A.: *Economic Partnership Agreements: Accompanying Measures Are Needed*, Working Paper 36, Paris, Agence Française de Développement, 2007.

López Jurado, C.: "El nuevo sistema de preferencias arancelarias comunitario a la luz de los informes de la Organización Mundial del Comercio", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm 21, 2005.

López, María José: *Para llegar lejos... tienes que estar cerca. La historia de la Red CLARA y ALICE*, Santiago de Chile, Red Clara, marzo 2008.

Lui, Dan: "The Aid for Trade Agenda and accompanying measures for EPAs. Current state of affairs". *ECDPM*, November 2008, accessible en [http://www.fes.de/cotonou/DocumentsEN/ThematicFocus/trade\\_finance\\_economy/AidForTrade\\_EPAs.pdf](http://www.fes.de/cotonou/DocumentsEN/ThematicFocus/trade_finance_economy/AidForTrade_EPAs.pdf)

Machado, M. F.: "A integração financeira no Mercosul", BRANDÃO, Antônio Salazar P.; Pereira, Lia Valls. *Mercosul Perspectivas de Integração*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

Malamud, A. and Philippe C. Schmitter: "The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America", *IBEI Working Paper 2007/6*, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals.

Markov, Helmuth. "Checking the system: a review of trade preferences", *Bridges*, Vol. 7, Nº 6, July 200, accessible en <http://ictsd.net/i/agriculture/market-access/trade-preferences/14174/>.

Martín Arribas, J.J. (Coord.): *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2006, 381 pp.

Martinez Alfonso, L., Peña, L. y Vazquez, M.: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Nº 7, año 2008-2009, CEGRE-CIEI-CIEM-CRIES, accesible en [www.cries.org](http://www.cries.org).

Mathis, J.H.: "Regional Trade Agreements in the GATT7WTO", *T.M.C.Asser Press*, The Hague 2002.

Lacerda Prazeres, T.: "A OMC e os Blocos Regionais", Aduaneiras, São Paulo 2008.

Máttar, Jorge: "US DR CAFTA: la agenda complementaria para el desarrollo", presentación en Seminario ASIES-IDRC Programa "Centroamérica en la Economía Mundial: Para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios del TLC con EE.UU, Antigua, Guatemala, 2005, accesible en [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/curso\\_intal\\_2005\\_02\\_mattar.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/curso_intal_2005_02_mattar.pdf)

.

Mesquita, Mauricio: "Costos comerciales y fundamentos económicos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica", *Integración y Comercio* nº 28, enero-junio, 2008, pp. 125-157.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Evaluación de las relaciones económicas y de cooperación entre Chile y los países de la Unión Europea: a cuatro años de vigencia del Acuerdo de Asociación*, octubre de 2007, pp. 16-23, en [http://cms.chileinfo.com/documentos/2009\\_Eval\\_5to\\_Agno\\_Acuerdo\\_Chile\\_UE.pdf](http://cms.chileinfo.com/documentos/2009_Eval_5to_Agno_Acuerdo_Chile_UE.pdf)

Mold, A.: *¿Retirada de último? Evaluaciones, opciones y alternativas a los Acuerdos de Asociación Económica (AEE)*, Documento de Trabajo N° 33/2007, de 29/09/2007, <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Molina, Wagner de Souza L.: "A reestruturação do sistema bancário brasileiro nos anos 90: menos concorrência e mais competitividade?", *Intellectus – Revista Acadêmica Digital das Faculdades Unopec*, Ano 02, n.03, 2004, pp.76-95.

Molle, G.: "Negociación Mercosur-Unión Europea", *Revista del CEI – Comercio Exterior e Integración*, Mayo de 2008, N° 11, accesible en [www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar).

Motta Veiga, Pedro da y Sandra Ríos: *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P, 2007.

Mulder, N.; SAEZ S. y otros: *Trade in services in Latin America and the Caribbean: an analysis of recent trends*, CEPAL, 2007, 55 pp.

Nielson, Paul: "Opening of the negotiations for the Economic Partnership Agreement (EPA) between the Caribbean Forum of ACP States (CARIFORUM) and the European Community," Kingston, 16 April 2004, accesible en [www.crn.org/documents/press\\_releases\\_2004/Poul%20Neilson%20Speech%20EPA%20Launch.pdf](http://www.crn.org/documents/press_releases_2004/Poul%20Neilson%20Speech%20EPA%20Launch.pdf).

Nupia, C.M.: *Construcción de redes de cooperación científica y tecnológica entre América latina y Europa: en busca de eslabones para una cooperación científica integral*, ponencia presentada en el II Seminario Internacional Cátedra Europa, Barranquilla, marzo 2008.

OCDE (Comité de Ayuda al Desarrollo), *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2003-2007*, febrero de 2009.

Orbie, Jan.: "The social dimension of globalization and European Union Development policy", ponencia presentada en la Conferencia Internacional de EUSA, Montreal, Canadá, 2007.

Organización Internacional del Trabajo/OIT. *Panorama Laboral 2008. América Latina y el Caribe*. Lima, Perú, OIT (<http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama08.pdf>).

Osterlof, D. y Villasuso, J. M (eds.): *Las agendas complementarias al CAFT-DR en Centroamérica*, San José, Costa Rica, Red LATN, 2007. ([http://www.latin.org.ar/archivos/documentacion/PAPER\\_DOC2437libro-10.pdf](http://www.latin.org.ar/archivos/documentacion/PAPER_DOC2437libro-10.pdf))

OXFAM, "Cantos de Sirena: Por qué los TLCs de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional", Informe n° 90, junio 2006.

Peña, F.: *The future of an elusive partnership: What role could the business sector play in the development of the Mercosur-EU relations?*, paper prepared for the Chaire Mercosur-IADB-MEBF project and for the MEBF's VII Plenary Conference, Lisbon, October 8, 2007.

\_\_\_\_\_. "Latinoamérica y la Unión Europea en un mundo de arenas movedizas", en Félix Peña y Ramón Torrent, *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, Barcelona, OBREAL/Universidad de Barcelona, 2005.

Pérez Rocha, R.: *Resultados del Tratado de Libre Comercio México – Unión Europea*, 2004, accesible en <http://www.margen.org/tlc/vulgo.html>.

Planistat Luxembourg y CESO-CI, Sustainable Impact Agreement SIA of the trade aspects of negotiations for an Association Agreement between the European Communities and Chile (Specific Agreement nº. 1). Final Report Revised, Luxemburgo, diciembre de 2002, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_112388.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_112388.pdf).

Rampa, Francesco: "TrAid: What Future For Developing Countries?", *Briefing Paper TDP 2/2005* Jaipur, India, CUTS International, 2007.

Reid, M.: "Time to wake up. A survey of México", *The Economist*, 16 de noviembre 2006.

Robson, Peter. "The New Regionalism and Developing Countries", *Journal of Common Market Studies* vol. 31, no. 3, 1993, pp. 329-348.

Robson, P.: *The Economics of International Integration*, London, Routledge (4ª edición), 1998.

Rosales, O.: "Integración regional: propuestas de renovación", en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2008, pp. 33-66.

Rösner, H. J.: "Los fondos europeos de cohesión social: algunas lecciones desde la reunificación alemana," en Ana Sojo y Andras Uthoff, eds., *Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

Saez, S.: *Trade in services negotiations: A review of the experience of the United States and the European Union in Latin America*, CEPAL, 2005, 37pp.

Salazar-Xirinachs, J. M.: *Las asimetrías en los TLCs contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA)*, Document prepared for the Seminar on Central America and the Free Trade Agreement with the United States, San José, Costa Rica, 2003.

Sanahuja, J. A.: "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", nº 0, febrero de 2007, pp. 75-106.

\_\_\_\_\_. *La efectividad de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con América Latina. Balance y perspectivas*. Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, nota informativa, documento EXPO/B/AFET/2007/48 ES, abril 2008.

\_\_\_\_\_. "La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa", en Fernando Carrillo Flórez, *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*, La Paz (Bolivia), Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Europea, Programa Eurosocial, Plural, 2009a, pp. 65-99.

\_\_\_\_\_. "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe", en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe n° 7, 2008-2009*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2009b, pp. 11-54.

\_\_\_\_\_. "Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana", Freres, Ch., et altri. (Eds.): *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, 2007, pp. 1-41.

\_\_\_\_\_: "La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima", *ICEI Paper*, núm 07, 2008, pp. 1-4.

Sapir, A.: *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Delive. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Bruselas, Comisión Europea, 2003.

Sebastián, J. (ed.): *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, 2007.

Secretaría de Economía del Gobierno de México (Misión de México ante la UE), "Principales resultados del TLCUEM en el comercio y la inversión entre México y la UE", "Relación México – Unión Europea bajo el TLCUEM", agosto de 2008, accesible en [http://www.economia.gob.mx/pics/pages/5200\\_5208\\_1\\_base/Resultados\\_TLCUEM.pdf](http://www.economia.gob.mx/pics/pages/5200_5208_1_base/Resultados_TLCUEM.pdf).

Secretaría General de la Comunidad Andina, "El sistema generalizado de preferencias (SPG) de la Unión Europea - El régimen para los países andinos", de 16 de diciembre de 2008, disponible en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi911.doc>

Seuba, X.: "La nueva política de la Comunidad Europea sobre propiedad intelectual en terceros Estados", *Unión Europea Aranzadi*, vol. 35, N° 6, 2008, pp. 5-11.

SIECA, *Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*, Sieca, Guatemala, Centroamérica, febrero 2008, 34 pp., en <http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm>

Snape, R.: "History and Economics of GATT's Article XXIV", ANDERSON Kym & BLACKHURST Richard (Eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, St.Martin's Press, New York 1993.

Sobrino Heredia, J.M.: "Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano", Molina del Pozo, C. y Faiña Medín, A. (Dirs): *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales. El caso de Galicia*, Dijusa, Madrid, 2005, pp. 378-384.

Sojo, A. y Uthoff, A. (Eds): *Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

Stöver, Cathrin y Rocío Cos: *The RedCLARA Network supports the Millennium Development Goals*, Bruselas, Comisión Europea, diciembre 2007.

Tanzi, V.: *Building Regional Infrastructure in Latin America*, Buenos Aires, IADB/INTAL, April, 2005.

The University of Manchester. Trade Sustainability Assessment (SIA) of the Association Agreement Under Negotiation between the European Community and Mercosur. Final Overview Trade SIA EU-Mercosur, Final Report, noviembre de 2008, accesible en [http://www.sia-trade.org/Mercosur/phase2/Mercosur\\_final\\_overview\\_SIAv5.pdf](http://www.sia-trade.org/Mercosur/phase2/Mercosur_final_overview_SIAv5.pdf)

Thomson, I., Sánchez R. y Bull R.: *Estudio preliminar del transporte de los productos de comercio exterior de los países sin litoral de Sudamérica*, Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

UNU-CRIS. "Deepening the social dimensions of regional integration: an overview of recent trends and future challenges in the light of the recommendations of the report of the World Commission on the Social Dimensions of Globalization", Working Paper 2008/3, Brujas, Bélgica, UNU-CRIS, 2008.

Valladão, A. (Ed): *Concluding the EU-Mercosur Agreement. Feasible Scenarios*, Chaire Mercosur de Sciences Po, Paris 2004, accesible en [http://www.chairemercotur.sciences-po.fr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=46&Itemid=96](http://www.chairemercotur.sciences-po.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=46&Itemid=96).

\_\_\_\_\_: *The EU-Mercosur Association Agreement. Mutual Advantages for Business and The Economic Cost of Failure*, Chaire Mercosur Sciences Po, París, mayo de 2004, accesible en <http://www.chairemercotur.sciences-po.fr>.

Valladao, A.; Guerrieri, P.: *EU-Mercosur Relations and the WTO Doha Round: Common Sectorial Interests and Conflicts*, Cátedra Mercosul Sciences-Po, 2006, 258 pp.

Vartanian, P. R.; Kohlmann, G.B.: "Análise do grau de adequação do Brasil ao Código de Liberalização de Capitais da OCDE", Menezes, Wagner (coord). *Estudos de Direito Internacional*, Vol XIV, Ed. Juruá, 2008, pp. 237-246.

Velázquez Flores, R. y Domínguez Rivera, R.: *Relaciones México-Unión Europea: una evaluación 2000-2004*, 14 de enero de 2005, accesible en <http://www.sre.gob.mx/uao/ponencia/09CEEUNAMVelzquezDomnguez.doc>.

Venables, A.: "Regional disparities in regional blocs: theory and policy", Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mimeo, 2005.

Zakaria, F.: *The Post-American World*, W.W.Norton & Company, New York-London 2008.

Zapatero, P.: *Derecho del Comercio Global*, Ed. Thomsom, Cívitas, colección monografías, Madrid, 2003, pp. 131-206.

## ANEXO

### 1. CIRCULACIÓN DE PERSONAS

#### 1.1 Experiencia de la libre circulación de personas en la Unión Europea

- La libre circulación de personas en la Unión Europea se enmarcaba inicialmente en el contexto de la consecución del mercado común. Se trataba de garantizar el traslado de los nacionales migrantes de un Estado miembro a otro, con la intención de acceder y ejercer a una actividad económica. Para ello se eliminaban los obstáculos y las restricciones a la entrada, permanencia y salida (derecho de desplazamiento y residencia) en los Estados miembros y se les facilitaba el acceso y ejercicio de una actividad económica en el territorio comunitario. Si la actividad económica es asalariada, su régimen jurídico se regula por la libre circulación de trabajadores (artículos 39 a 42 del TCE); mientras que, si es una actividad económica independiente, se rige por el derecho de establecimiento o a la libre prestación de servicios (artículos 43 a 55 del TCE).

- En la actualidad, el derecho de desplazamiento y residencia se configura como un derecho político del ciudadano europeo, y prácticamente se ha desvinculado del acceso y ejercicio de una actividad económica. Su regulación jurídica se plasma en la Directiva del Consejo nº 2004/38 de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Los sujetos que se benefician del derecho a entrar y residir en otro Estado miembros son los nacionales de un Estado miembro y su familia<sup>119</sup>, independientemente de la nacionalidad que detenten sus miembros.

- Aunque sea incidentalmente, se ha mencionado que en el ámbito de la libre circulación de personas, se garantiza también la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto para los ciudadanos de la Unión Europea como para los nacionales de terceros Estados (artículo 62 del TCE), ello ha comportado la traslación de los controles a las fronteras exteriores de la Unión y a la adopción de acciones relativas al cruce de las mismas, que han incluido la adopción de medidas comunitarias para controlar efectivamente los flujos migratorios en las fronteras exteriores. Ello es así, para los países que les es aplicable el acervo Schengen (todos los miembros de la Unión Europea menos Chipre, Bulgaria, Rumania, Irlanda y el Reino Unido). 1.1.4 El contenido jurídico de la libertad de desplazamiento y residencia en el interior de la Comunidad consiste en el derecho de entrar y salir del territorio de cualquier Estado miembro, así como de permanecer en él; y en la correlativa obligación de los Estados comunitarios de no exigirles, para el paso de sus fronteras o la estancia en su territorio, ninguna condición adicional a las previstas en la normativa comunitaria. Estos derechos, según ha precisado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, están conferidos directamente por el derecho comunitario y por tanto la concesión del título de residencia por parte del Estado receptor es meramente declarativa. Es decir, los Estados miembros no “otorgan” este derecho, sino que reconocen su disfrute en virtud de la normativa comunitaria (por ejemplo, la Sentencia del TJCE de 8 de abril de 1976, asunto 48/75, Jean Noel Royer, Rec. 1976, p. 497).

- Existen unas excepciones muy precisas y delimitadas al libre desplazamiento y residencia. Los Estados miembros se reservan la posibilidad de impedir la entrada en su territorio, o no conceder, o no renovar la carta de residencia, o proceder a la expulsión de un

---

<sup>119</sup> Es un concepto amplio de familia del ciudadano europeo que incluye a: su cónyuge, la pareja de hecho que ha celebrado una unión registrada de acuerdo con la legislación de un Estado miembro, en la medida en que la legislación interna del Estado receptor concede a las uniones registradas un trato equivalente al matrimonio (y en las condiciones que el Estado receptor establezca); sus descendientes directos menores de 21 años, o a su cargo, y los del cónyuge o su pareja de hecho; y sus ascendientes directos o de su cónyuge o pareja de hecho que estén a su cargo.



ciudadano europeo cuando dicha medida se justifique por razón del orden público, salud o seguridad públicas. Estas nociones están parcialmente delimitadas en la Directiva del Consejo 2004/38 de 29 de abril de 2004: así la limitación a la libre circulación justificada por salud pública sólo es aplicable si se trata de enfermedades con potencial epidémico (definidas por la Organización Mundial de la Salud) u otras enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas siempre que, sean, en el país de acogida, objeto de disposiciones de protección para los nacionales. Estas enfermedades sólo justifican la expulsión de un Estado miembro si sobrevienen en el período comprendido en los tres meses siguientes a la fecha de llegada.

- Los conceptos de orden público y seguridad pública, son utilizados de forma sinónima, y no existe una definición de las instituciones comunitarias. Ello no obstante, el TJCE ha dictaminado que su sólo se justifica cuando se produce una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental del Estado (por ejemplo la Sentencia TJCE de 28 de octubre de 1975, asunto 36/75, Rutili, Rec. 1975, p. 1219). Además, el empleo de estas medidas está sujeto a unos límites. De entre éstos, sobresale que, sólo son aplicables si se fundamentan en el comportamiento personal del individuo; si su destinatario se ha hecho acreedor de tal acción. No se pueden adoptar como prevención general hacia un grupo de personas cuya conducta se quiera alterar: las nociones de comportamiento personal y de prevención general son irreconciliables (por ejemplo la Sentencia TJCE de 26 de febrero de 1975, asunto 67/74, Bonsignore, Rec. 1975, p. 297). Además, la conducta que se pretende evitar ha de estar prohibida a los propios nacionales del Estado miembro, o se ha de combatir de una forma efectiva (por ejemplo Sentencia TJCE de 18 de mayo de 1982, asuntos 115-116/81, Adoui y Cornuaille, Rec. 1982, p. 1665)<sup>120</sup>.

- La libre circulación de trabajadores comunitaria supone, en términos generales, el desplazamiento y residencia de un nacional de un Estado miembro (y de los miembros de su familia) a otro Estado miembro con la finalidad de realizar un trabajo asalariado en cualquier sector de la actividad económica. El régimen jurídico aplicable está contenido básicamente en los artículos 39 a 42 del TCE y en el Reglamento del Consejo 1612/68 de 15 de octubre de 1968 sobre la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad. El concepto de trabajador asalariado es muy amplio, tiene un alcance comunitario y su contenido no se remite a los ordenamientos jurídicos interno de los Estados miembros. El TJCE ha determinado que esta noción deber ser definida según unos criterios objetivos que caractericen la relación laboral. Se trata de los siguientes: una persona preste unos servicios que tengan un valor económico en favor de otra persona y bajo la dirección de ésta y en contrapartida reciba una remuneración (Sentencia del TJCE de 3 de julio de 1986, asunto 66/85, Lawrie-Blum, Rec. 1986).

- En principio, todas las actividades que se ejerzan de una forma asalariada quedan comprendidas dentro del ámbito de aplicación material de la libre circulación de trabajadores, sin embargo en el artículo 39.4 del TCE se establece que los empleos en la administración pública quedan excluidos de la libre circulación de trabajadores, y por tanto las disposiciones comunitarias en esta materia no les son aplicables. El TJCE ha declarado que esta noción debe ser interpretada restrictivamente, no se puede dejar a la discreción de

---

<sup>120</sup>Se establecen también unas garantías para proteger al ciudadano europeo y su familia que ha sido objeto de una medida de expulsión. Entre ellas, se deberá tener en cuenta previamente, la duración de la residencia del interesado en su territorio, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, su integración social y cultural en el Estado miembro de acogida y la importancia de los vínculos con su país de origen. Además, no se podrá tomar una decisión de expulsión del territorio contra un ciudadano de la UE o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, que haya adquirido un derecho de residencia permanente en su territorio, excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública. En todo caso, no se podrá adoptar una decisión de expulsión contra un nacional de un Estado miembro, excepto si la decisión se basa en motivos imperiosos de seguridad pública, definidos por los Estados miembros, cuando éste hubiera residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores; o fuera menor de edad, salvo si la expulsión es necesaria en interés del niño, tal como establece la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.

los Estados, y debe reunir dos condiciones acumulativas: que el trabajo implique una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y además que las funciones que se desarrollen tengan por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de otras colectividades de carácter público (Sentencia del TJCE de 17 de diciembre de 1980, asunto 149/79, Comisión contra Bélgica, Rec 1980, p. 3881).

- El contenido jurídico de la libre circulación de trabajadores implica básicamente la igualdad de trato en el acceso y el ejercicio a un trabajo asalariado, según se recoge en el artículo 39.2 y 39.3 del TCE, y se desarrolla en el Reglamento del Consejo 1612/68 de 15 de octubre de 1968. En cuanto al acceso a una actividad asalariada se prohíben todas los requisitos que no estén previstos o contempladas para los propios nacionales como, por ejemplo, los procedimientos especiales de contratación para extranjeros o la subordinación de la oferta de trabajo a criterios de cualquier carácter que sean discriminatorios para los nacionales de los Estados miembros. En todo caso, existe una excepción a esta igualdad de trato contemplada en el artículo 3 del Reglamento 1612/68 en relación a los conocimientos lingüísticos del trabajador en función de la naturaleza del puesto de trabajo a cubrir.

- En relación a las condiciones de ejercicio se trata de que no exista una discriminación en el ejercicio de la actividad asalariada; esto es, que las condiciones de trabajo sean equiparables en un sentido amplio. Por ello, en el Reglamento 1612/68 se dispone que “el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente a los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo”. Además, el trabajador comunitario, y su familia, se beneficia también de las mismas ventajas sociales y fiscales concedidas a los propios nacionales.

- El TCE también contempla que un nacional comunitario al ejercer la libre circulación de trabajadores no se vea mermado en las prestaciones sociales que recibe por la Seguridad Social. El artículo 42 del TCE se refiere a la necesidad de coordinar los diferentes sistemas de seguridad social de los Estados miembros. En base a esta disposición se han regulado, a nivel comunitario, la aplicación de los regímenes de la Seguridad Social a los trabajadores (Reglamento del Consejo 1408/71 de 14 de junio de 1971 y Reglamento del Consejo 574/72 de 21 de marzo de 1972 modificados ambos en diversas ocasiones).

- Los principios que se desprenden de la coordinación comunitaria se pueden sintetizar en los siguientes: garantizar la igualdad de trato de los trabajadores migrantes de los otros Estados miembros con los nacionales, en lo que se refiere al régimen de cotización y prestaciones de la Seguridad Social; asegurar al trabajador migrante la acumulación de los períodos de cotización que ha realizado en los distintos Estados miembros a los efectos de establecer el nacimiento, la conservación y el cálculo de las prestaciones sociales que se ha de recibir; y la posibilidad de realizar el pago de las prestaciones sociales a los beneficiarios que residan en el territorio de cualquier Estado miembro.

- El derecho de establecimiento implica el acceso y ejercicio a una actividad económica independiente, entendiéndose por establecimiento la instalación material, estable y permanente de una persona física (o jurídica) nacional de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, con el fin de ejercer en él una actividad no asalariada de naturaleza económica. Esta instalación material puede ser, una implantación principal (establecimiento principal), es decir, la creación o la transferencia de un centro de actividad por un nacional de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro; o, una implantación secundaria (establecimiento secundario), es decir, la creación por una persona física o jurídica que explota un establecimiento principal en el territorio de un Estado miembro, de una sucursal o filial en el territorio de otro Estado miembro.

- El TJCE ha tenido ocasión de precisar que una actividad económica se ejerce de forma independiente cuando se demuestre que se ejerce sin que exista ningún vínculo de subordinación por lo que respecta a la elección de dicha actividad ni a las condiciones de

trabajo y de retribución; bajo responsabilidad propia, y a cambio de una remuneración que se le paga íntegra y directamente (Sentencia del TJCE de 20 de noviembre de 2001, asunto C-268/99, Jany y otras). Ahora bien, estas actividades tienen unos límites que se deriva de la exclusión de aquéllas que impliquen el ejercicio de la autoridad pública, noción interpretada restrictivamente por el TJCE.

- El contenido jurídico del derecho de establecimiento implica garantizar el principio de igualdad de trato con el nacional y el principio de equivalencia en las condiciones de exigidas en cada Estado miembro para acceder y ejercer una actividad económica. El principio de no discriminación se interpreta muy ampliamente y prohíbe cualquier restricción originada por la desigualdad de trato con el propio nacional. El principio de equivalencia en las condiciones implica la adopción de medidas para garantiza la efectiva realización del derecho de establecimiento, y tienen su origen en el reparto competencial entre los Estados y la Comunidad Europea. Corresponde a los primeros fijar qué condiciones se deben satisfacer para acceder y ejercer una actividad profesional, y es tarea de las instituciones comunitarias crear instrumentos y mecanismos que coordinen las condiciones que exigen los diferentes ordenamientos jurídicos estatales. Entre los instrumentos previstos conviene destacar la previsión de la adopción de directivas que coordinen el acceso y ejercicio de actividades profesionales y más específicamente el reconocimiento de los títulos, diplomas y otros certificados, que facultan el ejercicio de una actividad no asalariada (art. 47.1 del TCE).

## 1.2 Experiencia de la libre circulación de personas en Latinoamérica

En el ámbito latinoamericano la situación no puede considerarse tan satisfactoria en cuanto a los logros conseguidos. En efecto, la libre circulación de personas no ha llegado, en ninguno de los procesos de integración en el continente americano, al nivel de profundización de la Unión Europea. Ello no obstante tampoco se puede menospreciar los resultados obtenidos en algunos de los procesos de integración en Latinoamérica, en especial el del MERCOSUR, como se detalla a continuación.

- En el caso del MERCOSUR en su artículo 1 del Tratado de Asunción se señala como objetivo principal de la organización, la consecución de un mercado común entendido como la libre “circulación de bienes, servicios, y factores productivos entre los países”; fijándose un plazo transitorio que finalizaba el 31 de diciembre de 1994. La libre circulación de personas no se enumera expresamente pero se considera implícitamente incluida en el genérico de los factores productivos, si bien tampoco se manifiesta claramente cuales son los derechos que informan el contenido jurídico de esta libertad. De todas formas, en este proceso de integración se han adoptado diversos actos que han comportado una cierta liberalización del movimiento de personas.

- Entre los más relevantes se debe subrayar la adopción de medidas tendentes a flexibilizar y facilitar el cruce de las fronteras de los nacionales de MERCOSUR entre los Estados miembros. Tal sería el caso de la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) Num. 74/96 relativa a la tarjeta de entrada y salida y la Resolución GMC núm. 31/08 relativa a los documentos de cada Estado parte que habilitan al tránsito de personas en el Mercosur<sup>121</sup>. De todas formas probablemente el avance más significativo en aras a la profundización de la libre circulación de personas en el Mercosur, se encuentre en la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) núm. 28/02 que incluye cuatro acuerdos aprobados en la XII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, Bolivia y Chile. Entre ellos se destacan el acuerdo núm. 13/02 sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur y el acuerdo núm.

---

<sup>121</sup> Este acto deroga a la Resolución núm 75/96) y que recoge el Acuerdo sobre los documentos de viaje de los Estados parte del Mercosur y Estados asociados que se encuentra reproducido en la Decisión CMC núm 18/08.

14/02 sobre residencia para nacionales de los Estados parte de Mercosur, Bolivia y Chile, ambos firmados el 6 de diciembre de 2002 y en los que se establece un estatuto jurídico muy amplio para los nacionales de los Estados parte.

- En estos acuerdos se prevé la concesión de un permiso inicial de residencia temporal por dos años a los nacionales de los Estados parte siempre que acrediten su nacionalidad y ausencia de antecedentes policiales, judiciales o penales, y en su caso certificación médica de la aptitud psicofísica del peticionante. Se benefician de ello tanto los que desean establecerse en el territorio de otra parte contratante que dirigirá su petición a la sede consular correspondiente, como los que ya se encuentran en el territorio de otra parte contratante, que dirigirán su regularización a los servicios de inmigración pertinentes (artículo 4 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02). La residencia temporal se puede transformar en permanente si 90 días antes de su vencimiento se solicita, habiéndose de satisfacer los mismos requisitos que la primera solicitud más la acreditación de medios de vida lícito que permita la subsistencia del solicitante y su familia (artículo 5 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02). La personas que han obtenido la residencia, temporal o permanente, tienen garantizados los derechos de entrada salida, circulación y permanencia en el territorio del países de recepción, sin perjuicio de las restricciones que pudiera haber por razones de orden público y seguridad públicas. Asimismo, tienen el derecho al acceso y ejercicio de cualquier actividad económica realizada por cuenta propia o por cuenta ajenas en las mismas condiciones que los nacionales del Estado parte receptor. Finalmente los inmigrantes y sus familias gozan del principio de igualdad de trato con el nacional en muchos ámbitos. Entre éstos se destacan, título de ejemplo, los siguientes: las condiciones de trabajo, remuneración y seguros sociales, la educación para los hijos de los inmigrante (artículos 8 y 9 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02).

- Complementariamente también se prevé la cooperación de los Estados participantes para impedir los flujos migratorios de personas en situación irregular, que comprende diversas acciones como la colaboración entre los organismos de inspección o la imposición de sanciones a quien emplee a nacionales de de Estados partes de forma ilegal o quien organice que obtengan beneficios con el flujo de trabajadores en situación irregular (artículo 10 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02)

- La dificultad de estos acuerdos internacionales radica en su efectiva entrada en vigor, y el retraso de algunos países en la manifestación del consentimiento en quedar vinculados por dichos acuerdos, que ha obligado a la bilateralización de los efectos derivados de estos acuerdos. En el acuerdo que comentamos ello se produce por el retardo de Paraguay para manifestar su consentimiento.

- En esta línea se debe subrayar también la adopción del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur y su Reglamento Administrativo ambos incluidos la Decisión CMC núm. 19/97. En este acuerdo se establece la coordinación de los sistemas de Seguridad Social referente a las prestaciones contributivas pecuniarias y de salud existentes en los Estados Partes y se reconoce a los trabajadores que presten o hayan prestados servicios en cualquiera de los Estados Partes, así como a sus familiares y asimilados (artículo 2 y 3). A tal efecto se establece la totalización de los períodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de los Estados Parte para la concesión de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte (artículo 7).

En otros procesos de integración los resultados cosechados no han sido tan positivos, también es cierto que los objetivos perseguidos en los procesos de integración no incluyen a la libre circulación de personas entre sus finalidades, o en todo caso se puede considerar que, muy implícitamente, están contenidos dentro del término genérico de la consecución de un mercado común. Ahora bien, ello no es óbice para que existan iniciativas, como por ejemplo en la Comunidad Andina, que faciliten y flexibilicen el cruce de personas por las fronteras de los Estados miembros. Un supuesto distinto sería el previsto en el

Caricom, a partir de la revisión del Tratado de Chaguaramas por el que se crea la Comunidad del Caribe, que incluye el Mercado Único y la Economía Común de la Caricom. En efecto, en este Tratado se establece como finalidad la libre circulación de los nacionales de los Estados miembros dentro de la Comunidad del Caribe (artículo 45). Más concretamente se prevé específicamente la facilitación de la libre circulación y la eliminación de las restricciones al acceso a una actividad económica de profesionales cualificados, incluyendo las medidas que deberán adoptarse para facilitar el ejercicio asalariado o no de la actividad cualificada (expresamente se mencionan dentro de estas categoría a los graduados universitarios, trabajadores de los medios de comunicación, deportistas, artistas y músicos, artículo 46). También se anuncia la eliminación de las restricciones al ejercicio del derecho de establecimiento por parte de las personas físicas (artículo 33 y 34), incluyendo particularmente un procedimiento para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los nacionales de los Estados miembros para facilitar el acceso a una actividad económica independiente (artículo 35).

## 2. CIRCULACIÓN DE MERCANCIAS

### 2.1 Experiencia de la libre circulación de mercancías en la Unión Europea

- La libre circulación de mercancías en la Unión Europea supone se concede a los productos que son originarios de los países de la Unión Europea y a los productos que se encuentran en libre práctica en un Estado miembro.

- Los productos despachados en libre práctica son los procedentes de terceros países que satisfacen las siguientes condiciones: cumplir las formalidades de importación en un Estado miembro, haber satisfecho los derechos de aduana y cualesquiera otras exacciones de efecto equivalente exigibles; y no beneficiarse de una devolución total o parcial de los derechos pagados (artículo 24 del Tratado CE). Por mercancías se entiende a los productos “valorables en dinero y susceptibles como tales, de constituir el objeto de transacciones comerciales” (Sentencia del TJCE de 10 de diciembre de 1968, asunto 7/68, Comisión contra Italia), incluyendo a los que tienen una valoración económica negativa. En efecto, el TJCE ha expresado que los residuos, pueden ser incluidos en la noción de productos a los efectos de beneficiarse de la libre circulación en la medida en que fueran susceptibles de una valoración económica que los hiciera objeto de transacciones comerciales. (Sentencia del TJCE de 9 de julio de 1992, asunto C-2/90, Wallonia). Los productos originarios y los productos en libre práctica reciben el mismo tratamiento al beneficiarse de las disposiciones comunitarias relativas a la libre circulación de mercancías.

- El contenido jurídico de la libre circulación de bienes, implica la eliminación de los derechos de aduana a la importación y exportación entre los Estados miembros, así como las exacciones equivalentes a los derechos de aduana; la supresión de las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente a estas mismas y la creación de una tarifa exterior común que sustituye a la que tenían cada uno de los Estados individualmente. Estas nociones han sido objeto de una vasta jurisprudencia por el TJCE que ha perfilado y delimitado el alcance de estas restricciones y distorsiones al comercio intracomunitario. Así, a título ilustrativo, se entiende por exacción de efecto equivalente, “una carga pecuniaria, aunque sea mínima, impuesta unilateralmente, cualesquiera que sean su denominación y su técnica, que grave las mercancías nacionales o extranjeras a su paso por la frontera, cuando no sea un derecho de aduana propiamente dicho” y “aunque no sea percibida en beneficio del Estado o no ejerza ningún efecto discriminatorio o protector con respecto a la producción nacional, incluso aunque no exista producción nacional en competencia” (Sentencia del TJCE de 1 de julio de 1969, asuntos acumulados 2 y 3/69, Diamantarbeiders, Rec.1969). Las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas quedan definidas jurisprudencialmente como “toda reglamentación comercial de los Estados miembros susceptible de obstaculizar, directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio intracomunitario”. (Sentencia del TJCE de 11 de julio de 1974, asunto 8/74, Dassonville, Rec. 1974).

- Ello no obstante se prevé la existencia de limitaciones o excepciones a la libre circulación de mercancías que permiten a los Estados miembros, bajo determinadas circunstancias, restringir la libre circulación de mercancías “por razón de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico, arqueológico, nacional o protección de la propiedad industrial y comercial”, siempre que no sean un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros (artículo 30 del TCE).

- Asimismo, el TJCE ha reconocido la capacidad de los Estados miembros para reglamentar, en ausencia de normativa comunitaria, las condiciones de producción y comercialización de las mercancías que acceden a su mercado. En base a esta competencia, los Estados, cumpliendo determinadas condiciones, pueden adoptar medidas que

obstaculicen la libre circulación de mercancías, y que se justifiquen por la necesidad de proteger un interés legítimo del Estado (Sentencia del TJCE de 20 de febrero de 1979, asunto 120/78, Cassis de Dijon, Rec. 1979).

- La acción de las instituciones comunitarias no se limita sólo a estas cuestiones sino que también, y sobre todo a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea (julio de 1987) se intensifica la actuación para tratar de eliminar todos los obstáculos existentes de carácter físico, técnico o fiscal, que dificulten la libre circulación intracomunitaria de productos.

## **2.2 Experiencia de la libre circulación de mercancías en Latinoamérica.**

- Los procesos de integración latinoamericanos son esencialmente procesos de integración económica cuya finalidad principal radica en la creación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras. En ningún caso se ha establecido una unión aduanera general y absoluta para todos los productos sino que en todos los casos podemos encontrar sectores sensibles que están salvaguardados de la libre circulación entre los países que forman parte del proceso de integración regional. No obstante en todos los tratados constitutivos se menciona expresamente la creación de una unión aduanera o la consecución de la libre circulación de mercancías y los instrumentos jurídicos más relevantes puesto a disposición de la organización se refiere a ámbitos relacionados con la eliminación de los obstáculos al movimiento de bienes entre los países.

- En el Tratado de Asunción, la libre circulación de mercancías aparece citada expresamente en el artículo 1. Como hemos mencionado, la finalidad del MERCOSUR es la consecución de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países. El mercado común, se realizará, en lo que a esta libertad se refiere a través de “la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías”, “el establecimiento de un arancel exterior común y la adopción de una política comercial frente a terceros” y “la armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes”.

- En el ámbito de la Caricom, tras la revisión del Tratado de Chaguaramas, la finalidad es diferente pues queda comprendido en un conjunto dispositivo que contempla la adopción efectiva de medidas tendentes a la consecución de un mercado interior. En el ámbito concreto de la libre circulación de mercancías el propósito es la creación de una política comercial comunitaria. Previendo la creación de un arancel exterior común y la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio entre los Estados miembros (artículos 82 a 95).

- En otros procesos de integración latinoamericanos la mención a la liberalización del movimiento de bienes no es tan clara. Tal sería el supuesto del Acuerdo de integración subregional andino (Acuerdo de Cartagena), se establece entre los objetivos “la formación gradual de un mercado común latinoamericano” y para ello se prevén diversos mecanismos y medidas, y entre éstas, la adopción de un Programa de liberalización el intercambio comercial y la creación de un Arancel Exterior Común (artículo 1 y 3).

Asimismo, en la libre circulación de mercancías cabe mencionar que tanto la Unión Europea como los diferentes procesos de integración latinoamericanos han celebrado acuerdos internacionales con terceros países para instaurar zonas de libre comercio o, en menor medida, uniones aduaneras. En efecto, la Unión Europea y sus Estados miembros han creado una red de acuerdos internacionales con terceros Estados de todas las zonas geográficas cuyo objetivo es la liberalización de los intercambios comerciales. La relación de países que han celebrado acuerdos comerciales es muy extensa y supera el centenar.

Por su parte, en el ámbito latinoamericano, se ha procedido recientemente a la negociación y conclusión de múltiples acuerdos comerciales previendo esencialmente la

creación de zonas de libre comercio entre agentes muy variados y heterogéneos; así, se han firmado acuerdos entre organizaciones latinoamericanas entre sí, o entre países latinoamericanos y asiáticos. Entre los primeros cabe destacar el conjunto de acuerdos de Complementación Económica que los países del MERCOSUR han celebrado con otros países latinoamericanos para la creación de zonas de libre comercio<sup>122</sup> donde en todos ellos el objetivo es “contribuir a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos”. Igualmente otros procesos de integración han tenido iniciativas para crear zonas de libre comercio con otros países, tal sería el supuesto, por ejemplo, del Tratado de libre comercio de 9 de marzo de 2004 entre Caricom y Costa Rica cuyo objetivo es establecer una zona de libre comercio en sentido amplio, incluyendo la regulación de inversiones y servicios, entre las Comunidad del Caribe y Costa Rica (artículo 1.02), o el Acuerdo de 28 de agosto de 1998 para el establecimiento de Área de Libre Comercio entre la República Dominicana y la Comunidad del Caribe que prevé la promoción y expansión de la venta de bienes originarios de las partes contratantes, así como la liberalización progresiva de servicios y del movimiento de capitales entre los Estados participantes.

Por su parte, los acuerdos celebrados entre los procesos de integración latinoamericanos con los países asiáticos, es un fenómeno relativamente reciente y en muchos casos se encuentran en fase de negociación. A título de ejemplo, se puede nombrar el Tratado de Libre comercio entre MERCOSUR e Israel firmado el 18 de diciembre de 2007, o el acuerdo preferencial de comercio con India de 1 de mayo de 2004, con el objetivo final de llegar a un acuerdo de libre comercio. También deben señalarse los Tratados de libre comercio celebrados entre Taiwán y diferentes países centroamericanos: Guatemala (firmado el 22 de septiembre de 2005); Nicaragua: Salvador y Honduras (firmado el 7 de mayo de 2007).

---

<sup>122</sup> Acuerdos de Complementación Económica con Bolivia, firmado el 17 de diciembre de 1997, Perú firmado el 15 de agosto de 2003, los países de la Comunidad Andina firmado el 6 de diciembre de 2002, o el firmado con Colombia, Ecuador y Venezuela firmado el 18 de octubre de 2004.



## DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES

# POLICY DEPARTMENT

## Role

Policy departments are research units that provide specialised advice to committees, inter-parliamentary delegations and other parliamentary bodies.

## Policy Areas

Foreign Affairs  
Human Rights  
Security and Defence  
Development  
International Trade

## Documents

Visit the European Parliament website: <http://www.europarl.europa.eu>

