

**EL DIFÍCIL CAMINO DE LAS RELACIONES AMÉRICA LATINA -
UNIÓN EUROPEA.
DE ACUERDOS TRATADOS Y CUMBRES.**

Alicia Sonia MORENO¹

LAS CUMBRES Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACION

Es sabido que la Unión Europea (UE) tiene una amplia gama de acuerdos comerciales, de asociación y cooperación con diversos países del mundo, que van desde sus vecinos más próximos de Europa hasta sus socios más lejanos de Asia y el Pacífico. Para mantener estas relaciones, la UE celebra cumbres periódicas y reuniones ministeriales con sus principales socios comerciales.

En vista a la expectativa generada ante la reunión de la V Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (Diapositiva 1), es que me referiré sucintamente a los antecedentes de las Cumbres y especialmente a la realizada en Viena.

La UE es el segundo socio comercial más importante de América Latina, su fuente principal de inversión extranjera directa. Según declaraciones de funcionarios de la Comisión Europea, la Unión destinará dos mil setecientos millones de dólares en proyectos de cooperación para América Latina y reafirma que los objetivos prioritarios serán la lucha contra la pobreza y la promoción de la cohesión social, según lo anunciara oportunamente la Directora de Cooperación de la UE para América Latina, Alexandra Cas Granie.

Europa ha compartido con América Latina un largo camino donde se han desarrollado con diversos matices vínculos históricos en lo político, económico, institucional, social y cultural. Es por ello, que el acercamiento entre la Unión Europea

¹ Profesora de la Facultad de Derecho e Investigadora del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Doctora en Derecho Social Universidad de Buenos Aires.

y esta región adquiere, más allá de la necesidad de construir una estrategia común, una mayor identidad en el contexto internacional.

A partir de esa “idea” es que se emprendió la organización de un ámbito de encuentro común, para reforzar el diálogo y presentar propuestas tendientes a profundizar la capacidad de acción entre ambas en un amplio abanico de temas. Nos referimos a las Cumbres UE- América Latina/Caribe. La primera celebrada en Río de Janeiro en 1999, la segunda en Madrid en 2002, la tercera en Guadalajara en 2004, la cuarta en Viena en 2006, y la quinta a realizarse en Lima en mayo de 2008 (Diapositiva 2).

Una de las herramientas para el acercamiento y las negociaciones entre los dos bloques son los Acuerdos de Asociación (Diapositiva 3).

El concepto de Acuerdo de Asociación reviste características que superan aquellos Acuerdos Marco de Cooperación que la Unión Europea ha celebrado oportunamente con terceros países. Su alcance es más amplio, ya que son acuerdos bilaterales que al contemplar dos partes en la negociación y no una ayuda unidireccional de cooperación, en este caso, entre la Unión Europea y el país o bloque integrado, encuadra la iniciativa en un proyecto cuyo objetivo es el de dar origen a una Asociación Estratégica Interregional. El mismo fue planteado tempranamente en la I Cumbre de Río de Janeiro.

Estas asociaciones no se erigen en obstáculo para cualquier tratativa que las partes puedan o quieran realizar con otros países o regiones, siempre y cuando no impidan el cumplimiento de los compromisos estipulados en el acuerdo.

Al aludir a la construcción de una estrategia que involucre y comprometa a ambos bloques (UE/América Latina), hacemos referencia, al sostenimiento de derechos sociales —derechos humanos—, políticos —democracia— y económicos —multilateralismo e inversiones—.

Esta estrategia basada en los Acuerdos de Asociación, se sustenta en la aplicación de normativas para el cumplimiento de las obligaciones contraídas y en el caso de los vínculos económicos y comerciales, prevé un mecanismo tendiente a la solución de controversias.

El basamento de esta entidad se construye a partir del impostergable tratamiento de ciertos temas como ser:

— un apropiado y correcto análisis y diálogo político de las normas emanadas del derecho internacional,

- una liberación mutua y progresiva del comercio y
- una serie de medidas que posibiliten la cooperación en diferentes ámbitos: educación, ciencia y técnica, desarrollo cultural y social.

Sin lugar a dudas, estos acuerdos son precedidos por iniciativas políticas en el tema de la cooperación y se complementan con acuerdos o tratados permisivos de libre comercio.

Las relaciones entre la Unión Europea y América latina se han desarrollado en tres áreas principales:

- Un espacio político a nivel regional estableciendo el diálogo a través del Grupo de Río (1990)
- A nivel sub regional con América Central el Diálogo de San José (1994)
- A nivel de relaciones bilaterales merced a los acuerdos de cooperación.

IV CUMBRE Y DECLARACIÓN DE VIENA²

En la IV Cumbre UE-ALC, el interés demostrado por los representantes de las dos regiones y de los Estados, ha sido el de reafirmar y fortalecer la Asociación estratégica birregional, profundizando, según las declaraciones, el respeto mutuo, la igualdad y la solidaridad (Diapositiva 4).

Si bien estas declaraciones enuncian principios de democracia y derechos humanos, paz, estabilidad, entre otros, los temas que más han preocupado a las partes, han sido dos: el avance en los Acuerdos de Asociación, integración regional, comercio, conectividad (inversión, infraestructura y sociedad de la información), y el de las migraciones, la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión (Diapositiva 5).

La instrumentación de los Acuerdos de Asociación entre México y Chile con la UE, fueron aplaudidos en cuanto a la importancia de la estrategia birregional incluyendo áreas de libre comercio. Con el Mercosur, únicamente se puede observar un avance lento en las negociaciones, y si bien el tema está latente, especialmente en las reuniones ministeriales, sin embargo el Acuerdo está lejos de ser alcanzado.

² CUARTA CUMBRE UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA Y CARIBE Viena, Austria, 12 de mayo de 2006.

Por su parte, Centroamérica y la UE han demostrado una tendencia a entablar negociaciones para este tipo de Acuerdo y liberalización del comercio, confirmando la iniciativa de integración de aquella región en el SIECA.

Una de las características de la Cumbre de Viena y que se puede advertir en una simple lectura de la Declaración, es la reiteración y reedición de los alcances de las Cumbres que la precedieron, no contemplando los temas y agendas que la Comisión Europea había desarrollado en una Comunicación al Consejo bajo el título de “Una asociación reforzada entre la UE y América Latina: Definir adecuadamente los objetivos del diálogo político y reconocer el papel específico de determinados actores de la región”.

Si bien el nuevo procedimiento pre-Cumbre con el desarrollo de eventos paralelos ha sido innovador para el encuentro de las partes, con numerosas actividades, lo cierto es que el mismo está teñido de informalidad y escasa transparencia y ajeno a la toma de decisiones de la Cumbre.

Por otra parte, el tema de las nacionalizaciones en países sudamericanos como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela se convirtió en eje de la temática principal de la Cumbre, no contemplada en su preparación, por su afectación, especialmente a España y Francia.

Complementando esta desviación temática, se pudo advertir la conflictividad interna por ejemplo en cuanto al enfrentamiento latente entre el presidente de Bolivia, Evo Morales y el de Perú Alejandro Toledo. La rispidez más notable fue el nulo acercamiento entre el presidente de Argentina y su par de Uruguay, especialmente debido al discurso de Néstor Kirchner acerca del tema medioambiental y del reproche a Europa por la permisividad de que empresas como las papeleras, con alto grado de contaminación, interponiéndose y bloqueando las relaciones entre Argentina y Uruguay, lo que obstaculizó el encuentro con Mercosur, ya que únicamente se estableció una relación entre los cancilleres.

El presidente del Perú expresó que en América Latina *“la pobreza conspira contra la democracia”*, mientras que en un párrafo de la Declaración de Viena, se reafirmó *“que si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia y que esta no es exclusiva de ningún país o región”*.

Estos puntos de vista diversos cuestionan los valores compartidos entre ambas regiones en reiteradas oportunidades, lo que llevará sin lugar a dudas a un replanteo de los mismos.

Otro tema que no mereció un tratamiento especial fue el sugerido por Brasil para la reducción de subsidios por parte de Europa a la producción agrícola.

Las expectativas fueron muchas y variadas, sin embargo, la Cumbre con más de 250 reuniones bilaterales durante tres días, podría resumirse como lo expresó el anfitrión Wolfgang Schäussel “*todos han hablado con todos*”, convirtiendo a la reunión en una simple velada tan animada, que hasta contó con el “*momento cumbre*” —al decir del presidente venezolano— de un desfile protagonizado por una reina del carnaval argentina, que más que vistosos atuendos portaba un cartel en protesta por las papeleras europeas a orillas del Río Uruguay.

Más allá del esfuerzo de la diplomacia austríaca, anfitriona de la Cumbre de Viena, por hacer fructificar las expectativas generadas en las dos regiones, la realidad de la reunión demostró un aletargado tratamiento de las temáticas consideradas como esenciales en la convocatoria.

Es importante destacar que si bien los lazos entre UE y ALC son estrechos, la mayoría de los Estados europeos no visualizan que esta región como tal se imponga como prioridad para las negociaciones, en cambio consideran que el formato de las mismas podría presentar mayor interés si se entablan en forma diferenciada de acuerdo a cada Estado o sub región.

Este desgano e inercia, es producto de indefiniciones en el contexto interno de las regiones.

Resumiendo, algunos factores que contribuyeron a esta suerte de estancamiento o de falta de profundización en las políticas que se deberían aplicar según las reiteradas declaraciones pueden ser atribuidas a en parte a los (Diapositiva 6):

- Desequilibrios en los esquemas subregionales de integración, a
- la aparición de Venezuela como elemento transformador de las fuerzas subregionales en América del Sur.
- la ausencia de un esquema adecuado para la participación de la sociedad civil en el desarrollo económico y los procesos de cooperación o de diálogo político
- creciente desinterés en el intercambio y las inversiones
- multiplicidad de declaraciones y escaso compromiso en cumplir con las pautas establecidas en los acuerdos.
- unilateralismo en la ejecución de las decisiones

- falta de reconocimiento como subsistema para actuar como grupo estratégico en el ámbito internacional, salvo en la política comercial dentro del marco de la OMC³

El panorama de la Cumbre de Viena de 2006, no demostró una situación propicia y auspiciosa para profundizar las relaciones UE-ALC a nivel interbloques.

La UE demostró una marcada fragilidad institucional debido a la negativa electoral de Francia y Holanda para aceptar el Tratado de Constitución.

Por otra parte la Comunidad Andina de Naciones estaba atravesando una situación delicada al producirse hechos que provocaron alejamientos y divisiones internas debido al abandono y a las discrepancias entre las partes.

Tampoco fueron ajenas las circunstancias contextuales de los otros bloques de la región: CARICOM y MERCOSUR.

Si bien existen y están vigentes Acuerdos o Tratados de Libre Comercio con Chile y México, la intencionalidad de la UE apunta a la coordinación a través de acuerdos de asociación con los bloques regionales. El interés demostrado por la UE en cuanto a los derechos humanos, la libertad económica y política, lleva a esta a asumir una diferenciación clara con mayor apertura que los TLC con EEUU ya que más allá del acuerdo comercial, se incluyen el diálogo político y la cooperación para la inclusión social, allanando el camino en miras a concretar los acuerdos regionales.

EXPECTATIVAS ANTE LA V CUMBRE UE-ALC EN LIMA

Dentro de las expectativas que esperamos que se produzcan en la UE, cabe una breve reflexión acerca de la problemática sobre el Tratado de Lisboa, recientemente firmado y que deberá ser aprobado por mayoría absoluta y no por unanimidad. Es Irlanda el único país que, se sabe con certeza, someterá su aprobación por referéndum.

Uno de los objetivos que se ha propuesto el Presidente pro tempore de la UE José Manuel Durao Barroso es el de llevar a feliz término el paso de la Constitución al nuevo Tratado de Reforma, que en resumidas cuentas no es tan nuevo; algunos analistas lo han denominado un ejercicio de tartufismo europeo.

³ Maihold Günther, Sub-director del Instituto Alemán de Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik –SWP–), Berlín. LA CUMBRE DE VIENA ENTRE AMÉRICA LATINA/CARIBE Y LA UE: EL ÉXITO RELATIVO DE UN ENCUENTRO DE BAJAS EXPECTATIVAS , ARI N° 59/2006 .

Al parecer los 27 socios partieron satisfechos de la Cumbre de Lisboa (18-19 de octubre) por algunas reclamaciones aceptadas, pero quedaron otras muy probablemente hibernando (Diapositiva 7). Gran Bretaña (con sus “líneas rojas”) e Irlanda que tal vez se sume con todo tipo de excepciones en materia de Justicia e Interior, política exterior, impuestos y desvincularse (opting out) de los artículos de la Carta de Derechos Fundamentales. Fundamentales. Y también Sarkozy con el “grupo de sabios” cuya constitución se anunciará en diciembre para reflexionar sobre el “futuro de la UE”.

En tanto, Polonia que al parecer está disputando al Reino Unido su rol de euroescéptico, los gemelos Kaczynski amenazaban bloquear el Tratado si no se incluía el “compromiso de Ioannina”⁴. , Solicitaba, además, la inclusión de un abogado general, sería un asesor de jueces, en el Tribunal de Justicia como ya tienen Alemania, España, Francia, Gran Bretaña e Italia y que las decisiones del Banco de Inversión Europeo se tomen por unanimidad.

El reparto de escaños en el Parlamento tuvo a mal traer a Italia. Viena reclamaba un mecanismo para impedir la avalancha de estudiantes alemanes que colman sus universidades por ser más económicas. Praga, que como Varsovia da la impresión de sentirse cómodo en la cercanía de Washington más que en la de Bruselas requirió la posibilidad que los Estados Miembros recuperen parte de las competencias ya transferidas y que no se anule la rotación semestral de las Presidencia, ya que será asumida por una misma persona durante dos años y medio, renovable Y en este rosario de peticiones Bulgaria pidió se admita denominar al euro con el término evro puesto que Europa en búlgaro se escribe Evropa; el Banco Comunitario de Inversiones lo rechazó categóricamente.

Luego de prolongadas discusiones, de salvar algunos escollos y con el deseo de la gran mayoría de preservar el probable impasse de la Cumbre al cierre de la sesión fue aprobado el documento que se denominará Tratado de Lisboa fijándose el 13 de diciembre para que sea firmado por los 27 Estados ⁵. El mismo entrará en vigor en el 2009 previa ratificación de los parlamentos nacionales o por el sistema de referéndum, según la modalidad que adopte cada Estado Miembro.

⁴ El compromiso de Ioannina deriva su nombre de una Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores realizada en esa ciudad de Grecia el 29 de marzo de 1994. para tratar asuntos constitucionales .Es un compromiso a través del cual permite a un país bloquear temporalmente una Decisión del Consejo sin contar con la mayoría suficiente.

⁵ *Util, pero arcano*, El País diario de Madrid, Sección Area/Portada, del 20 de octubre de 2007.

La XXIII Reunión de Altos Funcionarios ALC-UE adoptó la Agenda de la V Cumbre en base al lema propuesto por el anfitrión: *Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos*. La misma contempla como temas impostergables para su tratamiento por los dos bloques regionales (Diapositiva 8):

- Pobreza, desigualdad e inclusión
- Desarrollo sostenible: medio ambiente; cambio climático; energía.

Sin embargo la región de América Latina y el Caribe, espera que en esta Cumbre, más allá de las declaraciones de *buena voluntad* que se vienen emitiendo en este tipo de convocatorias, se profundicen las decisiones para dar mayor consistencia a la relación birregional,

Ella debe traducirse en un accionar concreto y operativo, que no solo conforme a las instituciones nacionales de integración, sino que también contemple a los actores sociales, es decir al ciudadano de la región.

RELACIONES INTERBLOQUES

UE-COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

En cuanto a las relaciones con la CAN, podemos decir que se ha llevado a cabo la I Ronda de Negociaciones entre ella y la UE para sentar las bases de un Acuerdo de Asociación que se efectuó entre los días 17 y 21 de setiembre. En el mismo se especificó que no es un Tratado de Libre Comercio, porque tiene características distintas basado en tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Los tres pilares están estrechamente relacionados entre sí con igual prioridad e importancia con el objetivo de resultar beneficioso para la población de ambas regiones. La II Ronda se celebrará en Bruselas del 10 al 14 de diciembre de 2007.

Es verdad que la asociación con la UE podría ser una salida válida ante la dependencia que tiene América Latina con los EEUU, sin que ello signifique la exclusión con el país del norte, pero también es verdad que existen ciertas anfractuosidades en el devenir político y socio-económico de la región que tienden a postergar la concreción definitiva de un acercamiento.

UE Y MERCOSUR

Desde el lanzamiento mismo del Mercosur, la Unión Europea fue demostrando un interés especial y cada vez mayor, en cuanto a la inversión en esta región. Así quedó demostrado tempranamente, a un mes del Tratado de Asunción, en el marco de la reunión Ministerial de la Unión Europea y el Grupo de Río, realizada en Luxemburgo. A partir de allí se inicia un diálogo basado, más allá de la cuestión originaria del comercio, en la iniciativa de constituir una asociación política, económica, financiera, social y cultural (Diapositiva 9).

Este posible acuerdo de asociación adquiere una mayor relevancia en la medida que los dos bloques integrados constituirían una realidad sustentada por un producto bruto interno alrededor de 9 billones de euros y un universo demográfico superior a los 700 millones de personas.

En el Consejo Europeo de Corfú reunido en junio de 1994 se reitera la voluntad política de la Unión de estrechar y avanzar en las relaciones con Mercosur. Fruto de ello es la propuesta de realizar un acuerdo marco de cooperación económica y comercial para definir a largo plazo una asociación interregional entre la Unión Europea y Mercosur⁶.

La estrategia planteada para cumplir con esa meta, se divide en dos etapas a un ritmo marcado por la evolución misma del Mercosur.

La primera etapa se concreta con la celebración del acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica que contempla los siguientes ejes:

- preparación para la liberalización del comercio a largo plazo
- apoyo a la integración de Mercosur en materia de armonización comercial, asistencia técnica en lo económico para la instauración del mercado interior y apoyo a proyectos regionales en cuanto al aspecto técnico, industrial y financiero
- profundización del diálogo y la concertación entre la Unión Europea y Mercosur a nivel ministerial sobre temas políticos y de cooperación de interés mutuo.

La segunda fase, no definida en cuanto a tiempo de concreción, estaría centrada en la realización o creación de una asociación interregional entre ambos bloques cuyos

⁶ <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r14012.htm>, Intensificación de la política de la UE respecto de Mercosur, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo

principales objetivos apuntarían a favorecer los flujos interregionales, fomentar las inversiones empresariales estratégicas, estrechar la cooperación política a nivel internacional traducida en el alcance de posiciones comunes en los foros internacionales que afecten el interés mutuo e incrementar las interrelaciones entre socios de la misma naturaleza con la UE.

Los ejes principales estarían marcados por:

- el establecimiento flexible y progresivo de una zona de libre comercio en el ámbito industrial y la liberación recíproca y progresiva del comercio agrícola
- cooperación y diálogo sobre cuestiones comerciales
- libre circulación de servicios y capitales
- la implementación de instrumentos conjuntos para financiar proyectos regionales
- cooperación en: información, tecnologías y telecomunicación, en industria, cultura, interinstitucional y concertación política en asuntos internacionales.

De allí en más el Consejo aprobó el mandato relativo a las directrices para negociar la celebración del futuro acuerdo de asociación⁷. Por supuesto que el mismo estará basado en el acuerdo marco interregional de cooperación⁸.

El interés de la Unión Europea se ve revitalizado no sólo en cuanto a las relaciones UE-Mercosur sino con respecto a todos los países de América Latina ante la convocatoria a la Primera Cumbre de las Américas que se realizó en Miami en diciembre de 1994, donde Estados Unidos propone la creación del ALCA en miras a consolidar un bloque hemisférico.

Las instancias siguientes avanzaron en el intercambio de ofertas arancelarias y negociación en bienes y servicios. La última reunión ministerial de diálogo político se celebró en Atenas (2003) y se desarrollaron temas atinentes al desarrollo del proceso de integración regional, evaluación de las negociaciones, intensificación de la política en foros internacionales y nuevos desafíos en la situación internacional.

En cuanto a la Comisión, su labor se centró en el Programa indicativo regional de la cooperación UE-Mercosur, programa que establecía un plazo de 4 años (2002-2006 con el aporte de 48 millones de euros) para atender prioritariamente el fortalecimiento de instituciones, entre ellas el Tribunal Permanente de Revisión de Controversias, las políticas sectoriales y de integración física (hidrovía Paraguay-

⁷ 17 de setiembre de 1999. Comenzando las tratativas formales en abril de 2000 en Buenos Aires.

⁸ 15 de diciembre de 1995.

Paraná), las estructuras económicas y comerciales y el apoyo a la sociedad civil de la información, educación y dimensión socio-laboral (Diapositiva 10).

A la vez, para este período se firmaron Acuerdos Generales con cada Estado parte fijando las prioridades de cooperación por 250 millones de euros.

En estos momentos, la Comisión se encuentra abocada a la preparación del segundo Programa Indicativo Regional de la cooperación UE-Mercosur durante el período 2007-2013.

Sin embargo, es una realidad que las negociaciones comerciales entre ambos bloques están prácticamente estancadas. Uno de los motivos para explicar esta situación según algunos analistas es el bloqueo de la Ronda de Doha. Pero como anota Félix Peña¹⁰, en realidad hay otros: la erosión en ambos lados del Atlántico del entusiasmo inicial por las relaciones birregionales han perdido en gran parte su atractivo. Los europeos tienen fuertes dudas sobre que el Mercosur les ofrecerá efectivamente un mercado integrado. Lo ven débil en sus instituciones, disciplinas colectivas y efectivas reglas de juego. Asimismo los efectos de la paralización de las negociaciones entre los países del Mercosur y los Estados Unidos, en el ámbito más amplio de la fracasada iniciativa de libre comercio hemisférico, y los interrogantes generados en países europeos por el inconcluso proceso de incorporación de Venezuela al Mercosur. Cabe recordar que el Acuerdo Marco Mercosur-Unión Europea firmado en Madrid en 1995, brinda un potencial que no ha sido plenamente aprovechado.

⁹ <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r14012.htm>

¹⁰ PEÑA, Félix, *¿Un potencial desaprovechado?: Relaciones y negociaciones Mercosur Unión Europea en una perspectiva empresarial.* www.felixpeña.com.ar, octubre 2007.