

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 85-86.**

**LOS RETOS DE AMÉRICA LATINA EN
UN MUNDO EN CAMBIO**

NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Encuentros y desencuentros de la asociación
estratégica eurolatinoamericana.
Equilibrios y asimetrías.

Anna Ayuso

Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana

Equilibrios y asimetrías

Anna Ayuso

Coordinadora del Programa América Latina, Fundación CIDOB

aayuso@cidob.org

RESUMEN

A diez años del lanzamiento de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), es momento para hacer balance. Durante ese período han sido muchos los cambios experimentados, tanto en el interior de cada una de las dos regiones como en el contexto internacional, y estos afectan a las diversas dimensiones de la asociación. Existe el convencimiento de la necesidad de cooperar y profundizar en la asociación birregional pero las expectativas y los incentivos de los diferentes países y subregiones son diferentes. En el tiempo que queda hasta la próxima cumbre UE-ALC, la atención prioritaria se va a centrar en el avance de las negociaciones abiertas con los tres bloques, América Central, los países de la CAN (Comunidad Andina) y MERCOSUR (Mercado Común del Sur). Respecto a las dos prioridades de la cooperación, el apoyo a la integración regional y la cohesión social deberían pasar a ser un componente integrante de las políticas diseñadas hacia la región. La definición de un papel de la UE más constructivo ante la reconfiguración del mapa de la integración latinoamericana precisa identificar los incentivos reales y, para ello, generar sinergias entre los diferentes instrumentos de cooperación basándose en una mayor coherencia de políticas.

Palabras clave: América Latina, Unión Europea, cooperación, integración regional

A diez años del lanzamiento de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) en la Cumbre de Río de 1999, es un momento oportuno para hacer balance de los avances y las dificultades a superar. Durante ese período de tiempo han sido muchos los cambios que se han experimentado, tanto en el interior de cada una de las dos regiones como en el contexto internacional, y estos afectan a las diversas dimensiones de la asociación. La mayoría de análisis realizados a posteriori de la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE-ALC), celebrada en Lima entre el 13 y el 17 de mayo de 2008, coinciden en que no se llegó a formular objetivos estratégicos para la profundización de la relación de una forma efectiva, en que predominó la retórica sobre los resultados y en que las propuestas de acción concretas son fragmentarias. La agenda birregional sigue siendo demasiado difusa y está llena de desencuentros que dificultan los acuerdos, no sólo entre las dos regiones, sino también en el interior de ellas, donde la percepción de las prioridades es a menudo divergente.

La constatación de las limitaciones en los avances de la asociación birregional no supone objetar su pertinencia, pues ambas partes coinciden en los beneficios mutuos que una cooperación interregional más estrecha les puede reportar. El diálogo directo entre los jefes de Estado debe servir para establecer estrategias y objetivos comunes y ligarlos a compromisos que puedan hacerse efectivos, pero también se necesita un conjunto de instrumentos que permita llevarlos a la práctica. España será el país anfitrión de la siguiente Cumbre UE-ALC que se celebrará en 2010 durante su presidencia del Consejo Europeo. El presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció en la clausura de la Cumbre de Lima que la asociación estratégica se abre a un proceso de profundización. En el mismo sentido, el Parlamento Europeo y el Parlamento Eurolatinoamericano (Euro-Lat)¹ han apostado por avanzar hacia la creación de un Acuerdo de Asociación Global Interregional que englobe las diferentes vertientes de la asociación y contemple la progresiva instauración de una Zona de Libre Comercio (ZLC), así como de una asociación en el ámbito político social y cultural que contribuya a una agenda común de desarrollo sostenible. Existe el convencimiento de la necesidad de cooperar y profundizar en la asociación birregional, pero las expectativas y los incentivos de los diferentes países y subregiones son diferentes y las oportunidades latentes se enfrentan a obstáculos e incertidumbres. Es necesario aportar propuestas de acción positivas que contribuyan a salvar los obstáculos que dificultan el progreso de las relaciones e introduzcan una dinámica más constructiva.

DOS REGIONES VIEJAS Y NUEVAS, EN TRANSFORMACIÓN Y HETEROGÉNEAS

La voluntad de profundizar las relaciones es una decisión política basada en la convicción de que existen intereses comunes que abarcan tanto lo político como lo económico y social, y que todas estas dimensiones son elementos indisolubles de la relación birregional. 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 contempla la pluralidad de intereses y garantiza la estabilidad necesaria para un progreso sostenido. La asociación birregional tiene entre sus finalidades incrementar la capacidad de influir en la agenda internacional en aspectos esenciales que afectan a la gestión de 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 políticas, desarrollar políticas de integración socioeconómica y ganar capacidad de negociación. La vinculación del espacio regional y el multilateral forma parte de esa visión estratégica de la asociación, pero existen múltiples condicionantes. Por una parte, nos enfrentamos a un contexto internacional convulso y mutante que debe dar respuestas a una crisis económica de una amplitud sin precedentes; por otra parte, afloran intereses divergentes entre ambas regiones frente a cuestiones tan relevantes como las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha y la reforma del sistema financiero internacional. Así mismo, también son condicionantes para la relación birregional las distintas dinámicas que se producen en el interior de ambas regiones en sus respectivos procesos de integración y las relaciones con actores emergentes extrarregionales.

La existencia de intereses regionales contrapuestos, sobre todo en el ámbito económico, y las reducidas dimensiones de las relaciones económicas en el conjunto de las relaciones europeas abonan la tesis de que Latinoamérica no constituye un socio prioritario para Europa. Las dinámicas derivadas de la ampliación de la UE hacia el Este y los sucesivos descarrilamientos de los intentos de sacar adelante la reforma institucional, aún a la espera de la luz verde del Tratado de Lisboa, han contribuido a postergar la atención europea hacia ALC. Por otra parte, la región latinoamericana tampoco despierta especial atención política en comparación con las zonas fronterizas o con otras que constituyen focos de alta inestabilidad que ponen en peligro la seguridad internacional. No obstante, existe un núcleo de países de la “vieja Europa”, con España a la cabeza, que mantiene vínculos relevantes como es el caso de Francia, Italia y Alemania, aunque su atención no es siempre constante². Del lado latinoamericano, el interés que despierta la relación con Europa tam-

poco es homogéneo. Es notorio que México y América Central han hecho una apuesta por su vinculación con Estados Unidos y contemplan la relación con Europa en términos secundarios. Sin embargo, en América del Sur parece apostarse por un equilibrio entre tres polos: Estados Unidos, Europa y el mercado emergente de Asia. Sin dejar de ser cierto en términos generales, este panorama oculta una situación mucho más compleja y la red de intereses e interdependencias es mayor de lo que pareciera a primera vista, aunque varía en función de los diversos actores y los ámbitos que se tomen en consideración.

El comercio de mercancías con ALC representa para Europa sólo un 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. Pero Latinoamérica no deja de ser un mercado emergente de 73.000 millones de euros en 2007, en un mundo en que la competencia global se incrementa con la aparición de nuevos actores globales. En particular, los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y otros países como México, Chile y Perú son mercados que han experimentado una expansión importante en los últimos años. Para ALC en conjunto, Europa sigue siendo el segundo socio comercial, y ha ido incrementando sus exportaciones hasta alcanzar un superávit de 4.000 millones de euros en 2007, mayoritariamente basado en la venta de productos agrícolas y energéticos. La importancia de las relaciones económicas con la UE es muy diferente para cada uno de los países latinoamericanos: para algunos, como Chile y Brasil, el comercio con Europa supone cerca de un 25%, mientras que para otros, como México, sólo representa en torno al 9%. Por otra parte, Europa es el principal exportador mundial de servicios y, aunque el mercado de servicios latinoamericano está todavía poco desarrollado, está en continua expansión y ha presentado en los últimos años una dinámica creciente que ofrece un alto grado de oportunidad para su incremento futuro.

En el caso de las inversiones, en los últimos años Europa, con España a la cabeza, llegó a ser el origen de la mayoría de inversiones extranjeras en algunos países de América del Sur, aunque en la mayoría está por detrás de los Estados Unidos. Ha habido un fuerte incremento de la presencia asiática en el último decenio, pero habrá que ver cómo evoluciona ante la crisis económica si, como parece probable, se prolonga. La conclusión de los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos por parte de México, América Central y Chile³, supuso una dinamización de las inversiones europeas atraídas por la posibilidad de facilitar la penetración en el mercado norteamericano, pero el empuje inicial parece haber remitido. Otro factor que ha determinado la ralentización de la inversión directa europea viene determinado por el fin del ciclo de privatizaciones que se produjo fundamentalmente en la década de los años noventa. En la actualidad, la inversión se está concentrando en los países más dinámicos y que ofrecen mayor seguridad jurídica a los inversionistas como Brasil, Chile y Perú. En cambio, se experimenta una reducción de la presencia inversionista europea en países que, como Bolivia, Venezuela y Ecuador, han optado, en la línea del denominado socialismo del siglo XXI, por un

proceso de renacionalización de sectores tradicionalmente atractivos para la inversión como los hidrocarburos o industrias extractivas. Al otro lado de la balanza, las inversiones latinoamericanas en Europa siguen en montos muy modestos, aunque en los últimos años se observa una tendencia a un ligero incremento debido al proceso de internacionalización de las principales transnacionales latinoamericanas.

Europa en conjunto, incluyendo la Comisión Europea (CE) y los Estados Miembros, es la primera proveedora de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a la región, pero la importancia que ésta tiene para los diferentes países es también muy diferente. Los flujos de AOD se concentran en América Central y en algunos países andinos. Se dan las circunstancias además que, en el proceso de una mayor concentración de la ayuda para mejorar su eficacia, algunos Estados Miembros están replegando sus agencias de cooperación en la región y sólo se mantienen en aquellos estados de menor desarrollo. Otra fuente de flujos económicos que se ha incrementado mucho en la última década hasta superar la inversión directa son las remesas enviadas por los trabajadores latinoamericanos emigrados a Europa, pero ésta también se concentra en un puñado de países, fundamentalmente los andinos. Esta diversidad de intereses dificulta una posición común ante la relación.

Las asimetrías existentes entre las dos regiones suelen apuntarse como uno de los mayores obstáculos a superar para fortalecer la asociación birregional (Maihold, 2008). Es por ello que en el establecimiento de la agenda común se deben tener en consideración esas diferencias y, en consecuencia, idear fórmulas flexibles que integren la diversidad y aborden las diferencias; pero también se deben encontrar vías de convergencia que permitan la confluencia de objetivos. Como se señaló, en Europa la ampliación al Este ha incrementado la heterogeneidad y eso dificulta la definición de una agenda externa europea en general, pero muy especialmente con América Latina, ya que los nuevos Estados Miembros de la UE tradicionalmente han tenido y aún mantienen escasas relaciones con la región. La “nueva Europa” está compuesta en buena medida por países con un nivel de renta per cápita inferior a la media comunitaria, que en muchos casos es similar a la de algunos países latinoamericanos de renta media alta, con lo cual les resulta difícil entender la relación con la región en términos Norte-Sur. Muchos países del este de Europa tienen además aún un sector agrario importante para su economía nacional, y que es origen de las rentas de un buen número de trabajadores y familias campesinas. Estos sectores están en proceso de ajuste para su incorporación al mercado europeo y no ven con buenos ojos las demandas de desmantelamiento de la Política Agrícola Común (PAC), sumándose a las tradicionales resistencias de Francia y España. Adicionalmente, los nuevos socios europeos compiten por inversiones productivas basándose, igual que muchos países latinoamericanos, en las ventajas comparativas que ofrecen los menores costes salariales.

Las diferencias entre los países que forman la UE son notorias, pero aún lo son más entre los países de ALC donde encontramos, desde países de tamaño muy reducido y situados entre los menos avanzados o en una franja próxima, a potencias emergentes

de dimensiones casi continentales como Brasil. Pero además, mientras en Europa el proceso de integración se ha ido articulando en torno a un proceso único con un núcleo al que se han ido sumando o acercando un número cada vez mayor de estados, el mapa de la integración latinoamericana es poliédrico y abarca distintas categorías de acuerdos subregionales que se entrelazan formando familias más o menos extensas y con grados de integración diversos. Desde la década de los noventa, el surgimiento del denominado “nuevo regionalismo”⁴ o el “regionalismo abierto” propugnado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dio cobijo a una renovación del mapa de la integración latinoamericana que afecta, no sólo a su composición, sino también a su orientación estratégica. Este respondía a los cambios en el sistema de comercio multilateral propiciado por el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero también a una falta de incentivos económicos de la integración comercial hacia dentro, dado el volumen reducido de los intercambios intrazona (Gratius, 2007: 85). De ahí que el nuevo regionalismo se entendiera más como un instrumento de inserción internacional que como un objetivo en sí mismo.

Existe un núcleo de procesos institucionalizados basados en una integración económica regional dentro del cual se definen los dos bloques antes mencionados: el norte abarca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que se orientan hacia el mercado de los Estados Unidos⁵ como motor de la demanda, aunque les genera dependencia y vulnerabilidad ante las oscilaciones que se están produciendo en la economía de la gran potencia. El bloque del Sur incluye fundamentalmente la Comunidad Andina (CAN) y el MERCOSUR, y busca un mayor margen de autonomía a la hora de negociar con las grandes potencias a fin de reforzar su posición en la arena de las negociaciones en el seno de la OMC. En este segundo bloque, las tensiones entre sus miembros son notables y han causado el abandono de Venezuela de la CAN y su ingreso, pendiente de consumar, en el MERCOSUR. También hay problemas en el MERCOSUR, específicamente por la disputa sobre las papeleras entre Argentina y Uruguay, pero sobre todo por las dificultades para afrontar el tratamiento de las asimetrías internas entre sus miembros. Todos estos problemas dificultan la adopción por parte de América Latina de posiciones comunes que sirvan para liderar las negociaciones con la UE. Más bien hay una pugna de liderazgos y recelos, como se puso de manifiesto con las suspicacias que levantó la creación de un diálogo específico de la UE con Brasil a partir de 2007⁶.

A los organismos mencionados se unen iniciativas recientes menos definidas. Una de ellas es el proyecto impulsado por el presidente Venezolano Hugo Chávez, la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), al que se han unido Cuba, Nicaragua y Bolivia, y que pretende impulsar algunos proyectos de cooperación. Sin embargo, ALBA no es una iniciativa de integración, ni tiene una institucionalidad, ni tampoco más objetivos que la extensión de los valores y propuestas del mencionado socialismo del siglo XXI. En cambio,

la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) tiene su origen en una propuesta brasileña de 2004 y se presenta como un proceso de convergencia entre la CAN y MERCOSUR al que se suman, Chile, Guyana y Surinam. La iniciativa tiene tres pilares: el diálogo político para la concertación de las políticas externas; la integración económica a través de los acuerdos de concertación económica (ACE) celebrados al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); y el tercero es la integración física, la cual incluye la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) que pretende fomentar la interconexión entre los diversos países y otras iniciativas de integración energética que están aún en vías de definición. No es posible todavía aventurar los efectos que tendrá la creación de UNASUR en los actuales organismos de integración. En una primera lectura parece que introduce confusión en el mapa de la integración, pero también puede interpretarse como un salto adelante ante el estancamiento o la crisis de credibilidad de aquellos. Oficialmente, se trata de un proceso totalmente compatible con los actuales y que sirve como paso de acercamiento de los dos subsistemas sudamericanos. Pero, por el momento, parece que se configura como un proceso de *regionalismo ligero* (Sanahuja, 2007: 32), que se ensancha en el espacio geográfico y el ámbito material sin profundizar hacia el establecimiento de políticas comunes y sin reforzar la institucionalidad comunitaria.

Entre las mencionadas organizaciones y entre éstas y diversos países hay un cruce de acuerdos comerciales concluidos al amparo de la ALADI que vincula, entre otros, a Bolivia con MERCOSUR⁷ y a la CAN y el MERCOSUR entre sí. Chile es miembro asociado a ambas organizaciones y tiene en vigor Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. También Perú y Colombia han firmado sendos TLC con Estados Unidos⁸. Esto último ha provocado, además de la salida de Venezuela, tensiones con los otros dos miembros que preferirían mantener el sistema de preferencias unilaterales otorgado por Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico y ahora se ven presionados para negociar con la amenaza de retirada unilateral de las preferencias⁹. Los países centroamericanos, a su vez, han firmado un TLC con Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés) de carácter recíproco y además se están negociando acuerdos bilaterales entre varios países sudamericanos y centroamericanos. Entre todos estos tratados se pueden distinguir tres modalidades: los acuerdos de integración tendentes a la creación de una unión aduanera y, posteriormente, un mercado común que incluya políticas comunitarias (SICA, CAN y MERCOSUR); los TLC con Estados Unidos que se configuran como ZLC de bienes y servicios y que incorporan medidas de protección de las inversiones con acuerdos puntuales sobre determinadas materias (por ejemplo, medio ambiente y empleo); y los otros acuerdos bilaterales de carácter comercial (que incluye un subgrupo de acuerdos de asociación de países con las organizaciones de integración como la UE). Este panorama de múltiples membresías que Bhagwati bautizó como el *spaghetti bowl* genera problemas de compatibilidad entre ellos y a la vez dificulta las negociaciones en curso.

En principio, el apoyo que la UE proclama hacia la integración regional se expresaba en una preferencia por la negociación en bloque con el primer grupo, que es el que más se aproxima a su propio modelo de integración, aunque con grandes diferencias y especificidades. Esto debería lógicamente traducirse en un tratamiento privilegiado en sus relaciones con estas organizaciones, pero no ha sido así. En la práctica, los acuerdos de asociación más avanzados que se han concluido en los últimos años han sido precisamente con aquellos países de la región que han optado por el segundo modelo y han firmado TLC con Estados Unidos, es decir, México y Chile¹⁰. Esto ha sido reprochado como una incoherencia de las relaciones de la UE con la región a las que se ha unido el lanzamiento del diálogo político estratégico con Brasil que pone en cuestión la unidad del bloque MERCOSUR y el inicio de las negociaciones comerciales con tres de los cuatro países de la CAN, aunque esto haya sido a causa de sus desavenencias internas. Los efectos de la crisis internacional, que afecta también de forma desigual a los diversos países y regiones, condicionarán, sin duda, la percepción que se tiene de las diversas alianzas y el juego de oportunidades y riesgos que conlleva. En este sentido, la evolución de las relaciones con otros actores de gran peso específico en la región como Estados Unidos y China tendrá consecuencias para la asociación birregional. En parte porque la política europea hacia América Latina se ha caracterizado por seguir un patrón más reactivo que proactivo¹¹, pero también porque Latinoamérica y en particular algunos países con fuerte incidencia regional como Brasil pueden modificar sus estrategias de negociación.

RECONFIGURACIÓN DE UNA RED DE ACUERDOS DE ASOCIACIÓN A DISTINTAS VELOCIDADES

En la actualidad existen o se están negociando una red de acuerdos que tratan de avanzar hacia la creación de una asociación que incluye una ZLC con la región y que integre los tres pilares: el diálogo político, el económico y la cooperación. Los dos acuerdos de asociación que ya están en vigor y cuentan con un recorrido son el de México (1997), Chile (2002) y, más recientemente, se celebró el acuerdo con CARIFORUM (Foro de Estados ACP del Caribe [2008]). Los avances limitados en las negociaciones pendientes con la CAN, MERCOSUR y América Central han estado condicionados por el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha¹² y los interrogantes que proyecta son una de las principales variables de las negociaciones subregionales en curso. A esta situación de incertidumbre que erosiona la legitimidad del foro, deben agregarse los efectos de la actual crisis económica mundial y las medidas

proteccionistas aplicadas por algunos estados que dificultarán llegar al acuerdo global. Puede resultar paradójico que en este contexto negativo la UE haya decidido lanzar las rondas negociadoras con América Central y los países andinos, así como que trate de despertar las adormecidas conversaciones con MERCOSUR.

En los dos primeros casos la decisión ha venido determinada por los requerimientos procedentes de los países latinoamericanos, sobre todo aquellos que ya han apostado por la liberalización con los Estados Unidos, y ha supuesto un giro en la tradicional postura europea de mantener el esquema Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) con los países menos desarrollados de la región. Al margen de esta dinámica reactiva, esta decisión se enmarca en un cambio de enfoque generalizado que la UE ha hecho respecto a sus relaciones con los países en desarrollo, ya que en todos los otros espacios interregionales está impulsando el establecimiento de ZLC no sólo con los vecinos mediterráneos, sino también con los subgrupos que componen los ACP, entre los que se encuentra el CARIFORUM. Este cambio ha venido determinado también por las reglas multilaterales de la OMC que impiden acuerdos de liberalización que concedan un trato preferencial no recíproco entre países con diferentes grados de desarrollo, ya que la denominada “cláusula de habilitación”, que permite la exención de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida (CNMF), sólo consiente conceder tratamientos preferenciales unilaterales en las relaciones Norte-Sur¹³. Es por ello que los nuevos acuerdos que están siendo negociados deben someterse a las reglas mucho más estrictas del artículo XXIV del GATT para el establecimiento de ZLC. Esto no quiere decir que no se puedan incorporar elementos del trato especial y diferenciado a los países menos desarrollados, pero manteniendo un esquema de liberalización recíproca.

El tratamiento de las asimetrías se ha convertido en uno de los principales reclamos en las negociaciones con la CAN y América Central. El primer paso 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 de libre comercio, un Estudio de Impacto y Sostenibilidad (EIS) cuya función sea 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 se ha realizado en los casos de Chile y el MERCOSUR (el de CARIFORUM quedó englobado con el grupo de países ACP)¹⁴. 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 finalizadas¹⁵. En el caso de MERCOSUR¹⁶, el ejercicio es más interesante, pues hace una serie de propuestas de medidas concretas en los tres pilares: comercial, político y de cooperación. La finalidad del informe es prever los efectos sociales negativos que puedan tener los acuerdos ya durante la negociación para, en la medida de

lo posible, limitarlos, o, cuando sean inevitables, compensarlos. Se trata, por una parte, de establecer un trato especial que contemple las asimetrías comerciales, pero igualmente incluye políticas compensatorias, también denominadas “agenda de acompañamiento” (Osterlof y Villasuso, 2007) que respondan a las dinámicas generadas por los acuerdos. Finalmente, 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.

Dentro de las primeras medidas mencionadas de carácter comercial se encuentran las tradicionales medidas de tratamiento especial y diferenciado en las relaciones comerciales, que pueden comprender el establecimiento de períodos de transición más largos para la liberalización de los mercados de los países en desarrollo, cuotas temporales en algunos sectores sensibles, exención de determinados productos sensibles y cláusulas de salvaguardia que permitan medidas protectoras en caso de situaciones que puedan entrañar graves perjuicios. Otras posibles medidas para mejorar el comercio, y que recoge el EIS de MERCOSUR, son las siguientes: establecer un comité conjunto de facilitación del comercio, armonización de procedimientos y adopción de estándares internacionales, ventanillas únicas de importación y exportación e información unificada de los procedimientos de importación y exportación.

Respecto a las políticas compensadoras, hay tres ámbitos en los que es particularmente necesario incorporar medidas: la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio (TRTA, por sus siglas en inglés), los efectos sobre el mercado de trabajo y el impacto ambiental. Respecto a las primeras, la CE y sus Estados Miembros han venido desarrollando acciones utilizando 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 América Latina, la mayoría de estos programas han ido dirigidos a fortalecer la integración regional, al facilitar 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, así como las reformas para adaptarse a los compromisos de la OMC a fin de formular políticas comerciales.

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. Eso incluye cláusulas que garanticen el cumplimiento de la normativa laboral y los estándares sociales consagrados en los tratados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero también 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 para las que es posible prever acciones de asistencia técnica y mecanismos financieros similares a los fondos de cohesión que operen en el ámbito regional. La atención al

mercado laboral debería incluir también los efectos que la pérdida de empleo tiene sobre la migración. Por su parte, 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 las ventajas comparativas de la mayor parte de los países de la región tienden a concentrar la demanda en la producción agrícola y extractiva. Para evitar efectos negativos, además de cláusulas medioambientales y mecanismos de seguimiento, se pueden incorporar acciones de cooperación para la transferencia de tecnología que reduzca la contaminación y ayude a conservar la biodiversidad, incluyendo la elaboración de regulaciones específicas, mecanismos de certificación y promoción de códigos de conducta sometidos a escrutinio público.

Los instrumentos complementarios para el desarrollo se vehiculan a través del pilar de la cooperación. El modelo actual de acuerdos de asociación que la UE ha establecido para ALC se limitan a establecer un marco de colaboración, pero los compromisos y los recursos tienen que buscar otras vías de concreción. Sin embargo, los acuerdos ofrecen la posibilidad de convenir una serie de instrumentos jurídicos que contractualicen compromisos en determinadas materias y que establezcan instituciones paritarias para su planificación y control. Una primera vía supone clarificar mejor el papel de los diálogos e incorporar mecanismos de seguimiento y control de los acuerdos que sean efectivos. Los acuerdos también permiten incorporar instrumentos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de protección de los derechos humanos, en general, y en ámbitos específicos como el laboral o de las migraciones. Otro aspecto a perfeccionar es el de los mecanismos de solución de conflictos, que no tiene por qué limitarse al ámbito comercial sino que puede extenderse a otros como el medio ambiente o las políticas laborales.

Estas son consideraciones genéricas aplicables a las tres negociaciones en curso, pero cada una de ellas tiene sus propias especificidades y dinámicas. Las negociaciones con Centroamérica son las que avanzan con mejor ritmo después de que, tras el anuncio de su apertura en la Cumbre Viena, se pactaron las condiciones que permitieron su apertura formal. En el caso centroamericano, se ha apostado claramente por una negociación multilateral en bloque con los miembros del Sistema de Integración Económica Centro-Americano (SIECA)¹⁷ en la que, entre los objetivos centrales, está fortalecer el SICA¹⁸. América Central ha cumplido con algunas de las condiciones previas que se acordaron para abrir las negociaciones; así, en diciembre 2007, la XXI Cumbre Regional aprobó un acuerdo sobre las reglas para crear una Unión Aduanera Centroamericana que incluye la facilitación del comercio, la convergencia normativa y el fortalecimiento institucional. Además ya se aprobó el Código Aduanero Centroamericano y su reglamento.

Los países de América Central se benefician en la actualidad de las preferencias arancelarias del SGP-Plus¹⁹, que, al ser unilateral, no ofrece garantías de estabilidad. De hecho, puede ser retirado y está sometido a condicionalidades en materia de medio ambiente y estándares laborales. Otro problema de este esquema es que sus ventajas se van erosionando a medida que se celebran cumbres ALC con otros países. De ahí viene el reclamo para

la firma de un acuerdo que establezca compromisos recíprocos mayores, pero esa misma reciprocidad es la que genera el problema de la aplicación de un tratamiento especial y diferenciado que atienda a las asimetrías en función del desarrollo relativo de los países participantes en una ZLC. Como se señaló, la OMC reconoce la posibilidad de ese tratamiento, pero su compatibilidad con las ZLC va a exigir un esfuerzo de ingeniería económica y jurídica. La UE en su preceptivo “Estudio sobre impacto y sostenibilidad del acuerdo” debería tener en cuenta los efectos de la liberalización en los diferentes sectores productivos centroamericanos tanto hacia dentro como hacia los países terceros.

Además de los problemas de asimetrías, existen varios escollos que se deben sortear. Por su dimensión, el mercado centroamericano no es un problema ni un incentivo en sí mismo para la UE, de la cual es un socio muy minoritario. Centroamérica ha ofrecido el libre comercio para el 85,3% de líneas arancelarias de los productos europeos, mientras la oferta de la UE cubre el 94% de las líneas arancelarias de los productos centroamericanos. No obstante, se deben adaptar los calendarios de liberalización atendiendo a las asimetrías regionales y establecer períodos transitorios adecuados que tengan en cuenta los sectores más sensibles y las consecuencias en el mercado laboral y el tejido económico. En la V Ronda de negociación se alcanzó la consolidación de la totalidad del SPG plus para los productos centroamericanos, pero la oferta de la UE excluye productos sensibles de gran importancia para Centroamérica, como el banano, azúcar, carne de bovino y concentrado de frutas. El contencioso sobre las importaciones del banano ha enturbiado las relaciones con la región, y la UE ha demostrado no tener mucha voluntad tras varias condenas por el órgano de solución de diferencias de la OMC. En el lado positivo, se registraron importantes avances en las negociaciones sobre aduanas y facilitación del comercio, al aprobarse un Protocolo de Asistencia Mutua en Aduanas, otro de solución de controversias y un tercero sobre denominación de origen. Además, la UE ha aceptado financiar un Fondo de Integración Regional Centroamericano para el Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA), aunque se trata aún de una iniciativa limitada dadas las necesidades de la región. Es lamentable que la elaboración del EIS se encuentre en una etapa muy inicial. Es importante que sus resultados se incorporen lo antes posible a las negociaciones para establecer los mecanismos compensatorios y complementarios necesarios y que su elaboración se haga de manera transparente y participativa.

Las negociaciones con los países de la CAN son mucho más accidentadas. Aunque inicialmente se propuso una negociación de bloque a bloque, después de tres rondas, se estancaron por falta de una posición conjunta entre los países andinos; Bolivia se negó a continuar por discrepancias en el diseño del acuerdo y, finalmente, se decidió abrir dos vías paralelas de negociación: el pilar comercial se negocia en grupo con los tres países andinos que se han mostrado interesados (Colombia, Perú y Ecuador) y Bolivia ha quedado fuera. Por otra parte, los pilares de diálogo político y cooperación se negocian con la CAN como región, es decir, bloque a bloque. Los productos originarios de la CAN también se

benefician actualmente del SPG-Plus²⁰, así que el punto de partida es la consolidación de los actuales beneficios. Como contrapartida a la liberalización recíproca, la oferta de desgravación por parte de la UE debe incorporar mayores concesiones en la partida agrícola y establecer tratamiento especial y diferenciado que contemple un período transitorio adecuado a las transformaciones productivas necesarias, especialmente en los sectores más sensibles a la apertura. La identificación de estos debería hacerse en el EIS, el cual tendrá que valorar también las consecuencias en el mercado de trabajo y el tejido económico de los diferentes estados y territorios. Eso significa que las condiciones y los ritmos se deberán modular caso por caso.

Junto a la falta de consenso de orden político en el interior del bloque andino, que ha estado influyendo en las negociaciones con la UE, también se deben considerar las limitaciones a escala institucional del bloque. Así, 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 fue difícil consensuar. Es un ejemplo de las limitaciones que presenta la CAN a la hora de negociar con la UE y muestra la importancia de la cooperación interinstitucional y la asistencia técnica relativa al comercio. Otra de las 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 SPG-Plus. Igualmente importante resultará el establecimiento de una Cláusula de Salvaguardia para los productos agrícolas e industriales que permita afrontar eventuales situaciones críticas, pero esta debe estar claramente regulada de forma que se impida un uso arbitrario o abusivo. También aquí es importante que la elaboración del EIS se termine lo antes posible y se incorpore a las negociaciones para establecer los mecanismos compensatorios y complementarios necesarios.

El inicio de las negociaciones para la conclusión de un acuerdo de asociación entre el MERCOSUR y la UE fue uno de los primeros resultados del inicio de la Asociación estratégica acordada en la Cumbre de Río de 1999, pero llevan prolongándose un decenio sin que se llegue a un consenso debido a discrepancias de gran calado. En las últimas ofertas de septiembre de 2004 la UE proponía liberalizar el 94% del comercio global al final del proceso, mientras que MERCOSUR sólo aspiraba a liberalizar el 77% del comercio global²¹. El principal escollo de las negociaciones entre la UE y MERCOSUR se centra, como en los casos anteriormente señalados, en la cuestión agrícola. Para el MERCOSUR, la UE es el principal mercado internacional de exportación de sus productos agrícolas que por su calidad y precio compiten ventajosamente con los europeos. De aquí que exijan una reforma en profundidad de la PAC que les permita acceder al mercado agrícola europeo sin trabas arancelarias, cupos u obstáculos no tarifarios. La UE, en cambio, condiciona la mejora de la oferta agrícola a que se conceda una protección adecuada a las indicaciones geográficas europeas y se garanticen los derechos de propiedad intelectual, lo que es visto con recelo por MERCOSUR.

La liberalización completa del sector agrícola tendría un gran coste económico para la UE, aunque no sería excesivamente complicada, pues los productos agrícolas sensibles sólo afectan a un 14,3% del total de las importaciones totales europeas de productos agrícolas del MERCOSUR. El mayor problema está en las consecuencias hacia el interior de la UE por sus efectos en la PAC. Sólo un acceso libre al mercado de productos industriales, de servicios y compras públicas puede compensar las concesiones en materia agrícola que debería hacer, pero MERCOSUR considera que eso podría empeorar su actual gran déficit de la balanza comercial industrial. En el sector de los servicios, las discrepancias están en la falta de apertura y la escasa transparencia en los mercados públicos de obras y servicios de los países del MERCOSUR, las incertidumbres del marco legal para las inversiones extranjeras y la existencia de amplios sectores de servicios en manos del Estado. Sin embargo, estas trabas no tienen la trascendencia del capítulo agrícola o industrial, porque el mercado de servicios ofrece grandes oportunidades de negocios para las empresas europeas y por las enormes posibilidades de inversión directa que genera un mercado sureño liberalizado para los operadores europeos²².

El proceso negociador se ha visto perjudicado también por la prioridad que ambas partes han dado a las negociaciones multilaterales de Doha, cuyo letargo ha sido determinante para el *impasse* en el que se encuentran las negociaciones. 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 obstaculizan el proceso de negociación por los problemas potenciales de compatibilidad intrínseca entre todos ellos, con las reglas de la OMC para ambas partes, así como con las de la ALADI en el caso particular del MERCOSUR. Dadas las grandes discrepancias antes señaladas es improbable que se cierre en breve un acuerdo de ZLC entre la UE y el MERCOSUR. Sin embargo, dado el estancamiento de la Ronda de Doha y los avances que se están dando en las otras negociaciones subregionales hay signos de que se está preparando el relanzamiento de las negociaciones.

La asociación estratégica con Brasil puede constituir tanto un factor positivo, si sirve para desbloquear las negociaciones mediante el diálogo político. Pero tampoco se puede descartar que, en caso de no prosperar las negociaciones birregionales con MERCOSUR, la UE decida celebrar un acuerdo bilateral con este país como ha hecho con Chile y México. Esta opción, de momento descartada por ambas partes, incrementaría las tensiones que ya existen en MERCOSUR y dificultaría la convergencia regional. Pero, además, tropieza con obstáculos jurídicos, pues el Protocolo de Ouro Preto exige que las negociaciones de los acuerdos comerciales de los miembros de MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales sean llevadas a cabo por el Consejo del Mercado Común²³. Sea como fuere, un reforzamiento de las relaciones euromercosureñas exigirá que se reconozcan las asimetrías que se dan entre la UE y el MERCOSUR, y al interior de éste, y que se creen mecanismos que faciliten su reducción o compensen a los sectores sociales

afectados por la apertura económica. Esto implica reforzar el pilar de la cooperación, para contribuir a que el MERCOSUR ponga en marcha las reformas legales, fiscales, energéticas y en comunicaciones que necesitan los países miembros para reducir la pobreza y los altos niveles de inequidad, y ganar, a su vez, competitividad internacional.

HACIA UNA MAYOR CONCRECIÓN DE LA AGENDA BIRREGIONAL

El refuerzo del pilar de cooperación precisa dotar de mayor coherencia y complementariedad a las actuales políticas de cooperación y vincularlas a la agenda acordada mediante el diálogo político. En esta dirección, la UE elaboró un primer documento estratégico regional para sus relaciones con América Latina que denominó “Estrategia para una asociación reforzada entre la UE y América Latina” en 2005. Este consagraba la integración regional y la cohesión social como los dos ejes prioritarios de la cooperación regional, y la Cumbre de Lima lo ratificó elevándolos así a dos elementos esenciales de la relación. A pesar de las reiteradas declaraciones políticas, los avances en la definición de la estrategia europea global de apoyo a la integración y a la cohesión y los medios empleados para apoyar dichos procesos han sido limitados. Las razones por las cuales la UE ha situado la integración regional como un eje central de su relación con América Latina son de diversa consideración. Por una parte, Europa estaría interesada en expandir una réplica del modelo europeo de integración, entendido éste como un modelo que potencia el multilateralismo dentro de un sistema de gobernanza mundial de tendencia multipolar. Así se entiende que la integración regional contribuye a la consolidación de mecanismos intermedios de concertación y toma de decisiones que facilita el diálogo multilateral. La promoción del regionalismo y el interregionalismo es también una manera de promover la búsqueda colectiva de bienes globales o regionales (Sanahuja y Freres, 2006: 85). Además, la integración regional representa, según la propia experiencia europea, un instrumento de pacificación y estabilidad económica y social. Para América Latina la integración regional en su proyección externa tiene más bien un carácter instrumental y significa sobre todo ganar autonomía y capacidad de negociación, así como contribuir a su mejor inserción en el mercado internacional y a diversificar sus relaciones hacia el exterior para reducir dependencias.

Atendiendo a los efectos de la integración regional hacia el interior de los procesos de desarrollo encontramos su conexión con el objetivo de la cohesión social. En el modelo de integración europea, la vinculación entre desarrollo económico y social forma parte del proceso de integración 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 ha acentuado el debate. En el caso latinoamericano, las disparidades sociales y territoriales son aún mayores tanto entre sus miembros como en el interior de cada uno de los estados. El diálogo sectorial interregional sobre cohesión social que se abrió formalmente tras la Cumbre de Viena, ha puesto de manifiesto las diversas visiones que se manejan no sólo entre las dos regiones, sino también dentro de cada una de ellas y las cuestiones más controvertidas. Pero esa pluralidad también ha abierto vías para la cooperación y el intercambio en torno a temas esenciales para la profundización de las relaciones interregionales. Si la UE quiere potenciar en América Latina el llamado efecto “federador externo” (Sanahuja, 2007) debe generar incentivos para los países que lo apoyan y no suponer un freno para una mejor inserción en el mercado internacional. Ello además de incorporar la flexibilidad que permita el tratamiento de las asimetrías, implica medidas de cooperación que contribuyan a que los procesos de integración regional generen dinámicas de inclusión social y territorial.

Ya se han materializado algunos programas regionales específicos con la región que abordan aspectos sociales desde una visión interregional como Eurosocietal y Urbal; sin embargo, un abordaje más global y menos sectorial exige incorporar los principios de cohesión al conjunto de las relaciones. Es cierto que la UE es el mayor valedor del apoyo a la integración regional latinoamericana, pero los instrumentos de su cooperación regional no han estado a la altura. Una evaluación de las políticas regionales anteriores a 2005²⁴ mostró que estas adolecían de falta de complementariedad entre los diferentes instrumentos, de escasez de recursos, de dispersión, de carencia de visión estratégica que los vincule a la construcción material de la integración y de falta de canales para coordinar las actividades entre los diversos niveles y sectores, además de ausencia de complementariedad entre la CE y los estados. Las nuevas estrategias 2007-2008 han tratado de centrarse más en los dos ejes prioritarios, pero los instrumentos y los recursos siguen siendo marginales. La cooperación de ámbito nacional sigue siendo la dominante, mientras la política regional general está en torno al 12%-15% y el apoyo subregional a los mecanismos de integración sigue en torno a los mismos parámetros.

Además de corregir estas carencias, el apoyo europeo a la integración regional tiene que incorporar el objetivo de la cohesión social en todas sus dimensiones. La experiencia europea muestra que la cohesión social intraregional no se consigue sólo con unos pocos instrumentos, sino con un conjunto de políticas interrelacionadas entre sí, que constituyen parte intrínseca del régimen comunitario. Así la progresiva confluencia económica y social de los países miembros de la UE se cimienta en una convergencia de las políticas macroeconómicas que sirven como motor de la integración. Estas políticas precisan de unas reglas del juego consensuadas que se respeten y permitan la transparencia, así como el control de sus efectos sobre los diversos actores implicados. Precisan también de organis-

mos reguladores autónomos y de mecanismos de solución de controversias obligatorios y vinculantes. Para que los beneficios de la integración se repartan de una manera equitativa, ha sido necesario también poner en marcha políticas estructurales que corrijan, por ejemplo, las deficiencias de integración física que impiden el acceso de los diversos territorios a los mercados. Y para que los frutos del desarrollo lleguen a los sectores más desfavorecidos, en lugar de incrementar las diferencias sociales se han creado fondos de cohesión con objetivos diversos que permiten financiar políticas sociales, de empleo y de igualdad. Y en casos específicos se han establecido regímenes especiales para fomentar las inversiones en unas determinadas regiones con carencias especiales o se han diseñado políticas de garantía de rentas para sectores especialmente vulnerables²⁵. No todas esas medidas han sido exitosas al cien por cien, pero en su conjunto los efectos han sido positivos.

En el caso de América Latina, son los propios sistemas de integración latinoamericanos los responsables de diseñar el modelo de integración y cómo éste debe contribuir a la cohesión social, y es obvio que el modelo europeo no es trasladable. Pero la experiencia europea sirve para clarificar las ventajas que ofrece la integración regional como instrumento de desarrollo. Para ello hay necesidad de generar un marco analítico que permita valorar los efectos dinámicos de la integración y así poder mostrar sus futuros beneficios con incentivos tales como: producción conjunta de bienes públicos como las infraestructuras, servicios públicos, intercambio de tecnología e innovación científica; atracción de las inversiones extranjeras; reducción de los costes de transacción; reducción de la vulnerabilidad externa; mejora de la posición negociadora frente a terceros; reducción de las asimetrías, seguridad o estabilidad. No obstante, también se deben valorar los efectos no deseados y establecer las correcciones y las políticas que permitan compaginar los beneficios de la integración económica con políticas de cohesión económica y social en el interior de los procesos de integración regional. Esos incentivos y correctivos deben incorporarse igualmente a las relaciones interregionales entre la UE y ALC.

Si atendemos a los instrumentos disponibles en la actualidad para la cooperación interregional se observa que, a pesar de la simplificación que ha supuesto la reducción de los numerosos canales de cooperación al desarrollo existentes previamente a la reforma de la política comunitaria de cooperación y de reconducirlos a los actuales instrumentos básicos²⁶, aún subsisten hasta 11 bases legales de cooperación y otros canales complementarios y que éstos son diferentes para los diversos grupos de países que se dan en la región. La principal fuente de financiación de los programas de cooperación es el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) que contempla 2.690 millones de euros en el período 2007-2013; hay que repartirlo entre las diversas regiones que incorpora. En concreto para América Latina se destinan 556 millones de euros al programa birregional al que se suman los subregionales para la Comunidad Andina (50 millones de euros), para América Central (75 millones de euros) y MERCOSUR (50 millones de euros). El resto (1.959 millones de euros) en principio va destinado a los programas nacionales. Pero, además, el

ICD cuenta con otros programas temáticos abiertos a todos los países con una dotación global de 5.596 millones de euros²⁷. A estos instrumentos se suma el nuevo programa temático de Migraciones y Asilo y la Ayuda Humanitaria. Los actuales instrumentos financieros mencionados ofrecen una mayor flexibilidad que los anteriores en el uso de los recursos y su instrumentación. No obstante, al tratarse de recursos presupuestarios están sometidos a la programación anual, lo cual les resta flexibilidad.

Al margen de las políticas de cooperación internacional, la CE dispone de otras políticas 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. Sin embargo, al ser parte de diversas políticas comunitarias, se han caracterizado por una fragmentación y dispersión que dificulta el acceso. Existen, además, los instrumentos financieros; dejando al margen el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), al que sólo tienen acceso los países del Caribe, los demás países de América Latina con un acuerdo marco tienen acceso a los fondos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), para el que se estableció una línea diferenciada para América Latina de 2.800 millones de euros para el período 2007-2013. Esta “Facilidad América Latina” tiene como objetivo 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 sumarse a los de las instituciones financieras que están operando en la región, como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Más allá de recursos comunitarios, que además de limitados, adolecen de una rigidez de programación, debería mejorarse la complementariedad con las políticas de cooperación de los Estados Miembros. En diciembre de 2008 se celebró la primera reunión de agencias de cooperación de la UE que trabajan en ALC con el fin de mejorar su coordinación y trabajo conjunto, y se prevé su continuidad²⁸. Por su parte, la Comisión ha acreditado a algunas agencias de los Estados Miembros para poder delegar algunos programas, lo cual puede potenciar el incremento de la cofinanciación.

Sin embargo, la actual complejidad de instrumentos reseñada dificulta enormemente la elaboración de estrategias y políticas integrales, ya que es difícil incluso saber la cantidad de recursos totales disponibles para la cooperación. Además, cada instrumento obedece a dinámicas diferentes y tiene sus propias prioridades que pueden llegar a ser contradictorias. El debate sobre la aplicación de la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda²⁹ y la aprobación del código de conducta para una división del trabajo entre los miembros de la UE³⁰ han abierto un proceso de reflexión, pero se está lejos de una solución satisfactoria que clarifique todo este entramado. Aun así, 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 ins-

trumentos, coordinar las políticas y hacer que las prioridades acordadas sean las que guíen los instrumentos y no a la inversa. La necesidad de establecer mecanismos más 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 Parlamento Europeo 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. Otra opción es financiar los instrumentos de cohesión que se están creando en los diversos acuerdos subregionales de integración, aunque ambas vías no son incompatibles

TRAS LA CUMBRE DE LIMA: ¿HACIA DÓNDE CAMINA LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA?

Para analizar el camino hacia la profundización de la Asociación Estratégica entre la UE y ALC hay que partir de lo acordado en la Cumbre de Lima. El presidente anfitrión, Alan García, había insistido en sus discursos en la voluntad de alcanzar resultados concretos y visibles, pero en la Declaración de Lima de 57 puntos no abundan los compromisos con una agenda y ni los objetivos definidos. El documento contiene tres partes. En la primera se hace una valoración de la relación en general, donde se reitera el consenso sobre principios comunes, que incluyen la defensa de un multilateralismo basado en el respeto a la democracia, los derechos humanos y la no intervención (con la ya clásica referencia al rechazo de la ley Helms Burton con la que el Gobierno de los Estados Unidos trata de desincentivar las inversiones extranjeras en Cuba). El tono general de las declaraciones es de consenso, pero subsisten de forma velada desacuerdos en torno a las negociaciones comerciales de la OMC, la arquitectura financiera internacional y la manera de entender la responsabilidad compartida ante retos globales tales como la preservación del medio ambiente y el cambio climático, la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, las migraciones, el terrorismo, la carrera armamentista o la crisis alimentaria.

Las otras dos partes se refieren a lo que oficialmente eran los dos temas centrales de la Cumbre: “Pobreza, desigualdad e inclusión social” y “Desarrollo sostenible: medio ambiente, cambio climático y energía”. El primer tema, como ya se mencionó, forma parte de la agenda bilateral desde la Cumbre de Guadalajara de 2004 y dio lugar al diálogo específico que trata de incorporar medidas de seguimiento, aunque persisten diferencias a la hora de concretar las políticas y los instrumentos. Respecto a este tema, la declaración confirmó su carácter central en la relación y se reiteraron los principios comunes apostando

por reforzar los instrumentos ya existentes. Además, se comprometieron a trabajar por políticas de desarrollo inclusivas que incorporen la participación social y la mejora de las políticas públicas y los sistemas de protección social. Como meta específica relacionada con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se propuso erradicar el analfabetismo y la desnutrición en el año 2020. En el segundo tema, “Desarrollo sostenible: medio ambiente, cambio climático y energía”, y en plena escalada de los precios de los hidrocarburos, los debates se centraron en torno a la crisis alimentaria, la política energética y en especial la relación entre los biocombustibles y la primera. En referencia a este tema, la declaración renovó el compromiso con la Agenda 21 y abogó por un reforzamiento de la cooperación energética. Para ello en Lima se creó un nuevo programa regional, EuroCLIMA.

En general, en la agenda domina la referencia a los retos comunes a abordar, pero sin ligarlos claramente a acciones específicas ni se concretan los medios a emplear ni los resultados esperados. No obstante, sí contiene dos anuncios específicos: el primero es la propuesta de establecimiento de un mecanismo de seguimiento de los compromisos, que, sin embargo, no se llegó a concretar en una estructura permanente de seguimiento como la propuesta que reiteradamente se hizo desde el Parlamento Europeo y el Eurolatinoamericano de crear una secretaría para el seguimiento de los acuerdos y políticas acordados. En cambio, sí se recogió el anuncio de creación de una Fundación ALC-UE para deliberar sobre estrategias comunes y la definición de la asociación birregional, y esta es una de las cuestiones que deberá concretarse en la próxima cumbre. En el tiempo que queda hasta que esta suceda, bajo presidencia española, la atención prioritaria se va a centrar en el avance de las negociaciones abiertas con los tres bloques: América Central, los países de la CAN y MERCOSUR. Sin duda las dificultades mayores están en este último bloque, y su desbloqueo exigirá algo más que lo que hoy está sobre la mesa, y buscar soluciones a los puntos conflictivos que hasta ahora lo han bloqueado. El gran condicionante es la deriva de las negociaciones de la Ronda de Doha que paralizan cualquier movimiento por ambas partes que pueda restarles fuerza a sus respectivas posiciones negociadoras. En esta situación, reforzar el diálogo y la concertación multilateral es imprescindible y el papel que Brasil tiene en la región es determinante. Esto no implica que no se pueda seguir avanzando en las negociaciones subregionales, y ello es especialmente factible en el caso de América Central. En el caso andino sería conveniente hacer los esfuerzos necesarios para volver a sentar a Bolivia con sus socios en las negociaciones comerciales garantizando un tratamiento especial y diferenciado que tenga en cuenta su situación específica. Para ello Europa tiene que concretar el tratamiento de las asimetrías, no sólo en el ámbito comercial, con medidas compensatorias, sino con medidas complementarias que afronten las necesidades de los procesos de desarrollo y que se extiendan al pilar de diálogo político y el de cooperación. Previamente, es necesaria una evaluación de las asimetrías que permita establecer mecanismos para analizar sus efectos y evolución, diseñar políticas e instrumentos adecuados a la dimensión real del problema además de identificar responsabilidades a la hora de afrontarlas.

En el caso de la cooperación, para que el apoyo a la integración regional y la cohesión social de América Latina por parte de la UE se convierta en una estrategia política de la relación birregional, deberían dejar de ser sólo una de las prioridades de la cooperación o un elemento más de las negociaciones comerciales y pasar a ser un componente integrante del conjunto de las políticas diseñadas hacia la región. Eso pasa por identificar los principales retos de la cohesión social en América Latina, que incluyen la lucha contra la pobreza y la exclusión, la desigualdad de ingresos; las carencias de acceso a los servicios sociales básicos de buena parte de la población; la mejora de las condiciones laborales; la reducción de la vulnerabilidad ante las crisis financieras y también los desastres naturales; la debilidad de las instituciones y las carencias de recursos para financiar políticas sociales inclusivas, entre las principales. El diagnóstico sobre esas carencias corresponde a cada país y región y también transformarlas en políticas concretas de carácter nacional y regional. Europa, por su parte, tendría que concretar su apoyo a las políticas destinadas a corregir esas carencias.

La definición de un papel de la UE más constructivo ante la reconfiguración del mapa de la integración latinoamericana precisa identificar los incentivos reales y para ello generar sinergias entre los diferentes instrumentos de cooperación basándose en una mayor coherencia de políticas. En el plano de la cooperación al desarrollo, dadas las limitaciones financieras, antes que la proclamación de nuevas iniciativas indefinidas que conduzcan a la dispersión de los recursos, sería preferible reforzar y perfeccionar los instrumentos disponibles, llegar a acuerdos sólidos sobre los principios rectores de las políticas de acuerdo a los estándares de calidad internacionales y establecer mecanismos de seguimiento de los resultados y de mutua rendición de cuentas. Lo primero es definir qué es lo que Europa está dispuesta a ofrecer, y eso debería incluir no sólo a las instituciones europeas, sino al conjunto de los países miembros. Para ello, España, que organizará la próxima cumbre y mantiene lazos profundos con la región, debería tratar de implicar a más países europeos que estén dispuestos a apoyar con sus políticas bilaterales una agenda birregional concertada realmente operativa. Buscar apoyos significa recabar la colaboración de aquellos países que tradicionalmente han reflejado mayor sintonía hacia la región, pero también supone vencer las reticencias de los socios más renuentes. En este sentido, se tiene que trabajar por mostrar a los nuevos miembros que América Latina es un socio que les brinda oportunidades y no una amenaza a sus intereses.

Otro tema pendiente es buscar los interlocutores adecuados que aseguren la representatividad y un mínimo de institucionalidad que permita un seguimiento y rendición mutua de cuentas en las agendas concertadas. En este sentido, parece que sería conveniente que los diálogos específicos (los existentes sobre cohesión social, medio ambiente, seguridad, narcotráfico y el más reciente sobre migraciones) se dediquen a la concreción de las prioridades de la agenda y también pasen a formar parte de un mecanismo de seguimiento de las políticas y de los avances. Para concretar la agenda, no sólo hay que identificar los puntos en común, también se precisan propuestas de solución a los puntos

conflictivos para desbloquearlos. La reciente creación del nuevo foro América Latina Caribe que se inició con la Cumbre celebrada en Salvador de Bahía en diciembre de 2008 permite contemplar que en un futuro próximo se pueda contar con un interlocutor birregional para el diálogo político, aunque siempre subsistirán grandes diferencias en cuanto a la institucionalidad y las capacidades operativas en relación con la UE.

Otro gran tema a concretar es el principio de responsabilidad compartida frente a los retos globales (cohesión social, medio ambiente, seguridad, narcotráfico). Existen objetivos comunes a las dos regiones pero las necesidades son diferentes y el coste para lograrlos ha de repartirse de forma equitativa. Eso exige la cooperación y la introducción de elementos de solidaridad e implica saber qué estamos dispuestos a pagar por ello y determinar cómo se reparte la carga. Para Europa el reto significa pasar de la retórica a la coherencia entre los objetivos marcados y los medios empleados. Pero el compromiso con los objetivos también implica un esfuerzo de América Latina para diseñar las políticas necesarias que conduzcan a un desarrollo equilibrado y equitativo en la región. El camino hacia la profundización de la relación de asociación requiere sobre todo de un motor social que ligue a las sociedades de ambas regiones con lazos que vayan más allá de los vínculos económicos y los intercambios comerciales. Ya existe una tupida red que entreteje el tejido social de América Latina y Europa; las relaciones eurolatinoamericanas son una realidad viva que afirma sus raíces en los vínculos históricos y extiende sus ramificaciones a través de los movimientos migratorios de ida y vuelta y los intercambios culturales que han generado un mestizaje imposible de descifrar. 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 contemple las necesidades reales de los ciudadanos.

Notas

1. Creado en noviembre de 2006 a raíz de la Declaración de la Cumbre de Viena de 2006 de la UE-ALC, está compuesto por parlamentarios del Parlamento Europeo, del Parlamento Latinoamericano, del Parlamento del Mercosur y del Parlamento Andino, así como del Parlamento Centroamericano.
2. Por ejemplo, los presidentes de Francia e Italia no acudieron a la Cumbre de Lima.
3. Perú ya tiene concluido su acuerdo, pero aun no en vigor, y Colombia ha visto como se paralizaba su aprobación por la oposición en el interior de los Estados Unidos.
4. Como ha señalado De Lombardae, el "nuevo regionalismo" es una noción que hace referencia a una pluralidad de acuerdos y tendencias, ya que se trata de un fenómeno en construcción (De Lombaerde et. al., 2008: 9).
5. En el caso de Centroamérica esa vinculación se reforzó con la firma del CAFTA de cada uno de los Estados miembros con los Estados Unidos.

6. En julio de 2007 se celebró la primera cumbre Brasil-UE en Lisboa, que ha tenido una segunda edición en diciembre de 2008 en Río de Janeiro.
7. Esta última ha expresado su voluntad de pertenencia de pleno derecho a ambas organizaciones, aunque existen serias dudas sobre su compatibilidad.
8. El primero ya ha sido aprobado por el Congreso de los Estados Unidos, pero el segundo tiene dificultades debido a la oposición de un sector social importante, incluidos los sindicatos.
9. Desde la firma de los TLC con Colombia y Perú, la prorroga del APTDEA (por sus siglas en inglés) viene haciéndose *in extremis* por breves períodos de tiempo ante la falta de entrada en vigor de los mencionados acuerdos, pero sobre los otros miembros pende la espada de la caducidad y, por tanto, de su pérdida de las ventajas arancelarias de las que se han estado beneficiando.
10. Tanto la CAN como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) firmaron en 2003 Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación de los denominados de cuarta generación que contemplan los pilares político y social. Estos entraron en vigor por falta de ratificación de parte latinoamericana que los consideraba insuficientes a pesar de tener cláusulas de desarrollo que hubiesen permitido avances en la relación.
11. Así, el lanzamiento de la Asociación estratégica con América Latina se ha vinculado a la iniciativa de la primera Administración de Bush para construir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (De Lombaerde, 2008). En cambio, el estancamiento de las negociaciones con MERCOSUR y los otros bloques puede relacionarse parcialmente con el fracaso de la mencionada iniciativa, además de las incertidumbres de las negociaciones de la Ronda de Doha.
12. Las negociaciones comenzaron en 2001 y deberían haber concluido en 2006. En 2004, el Acuerdo-Marco de Julio estableció las bases sobre agricultura, algodón, acceso al mercado de los productos no agrícolas y el trato especial y diferenciado. En la VI Ronda Ministerial de Hong Kong, del 13 al 18 de diciembre de 2005, se acordó el plazo de 2013 para la eliminación casi total de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas. Sin embargo, los compromisos eran dispares en relación con el sector servicios y en julio de 2006 las negociaciones fueron suspendidas. 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.
13. En cambio sí permite acuerdos preferenciales entre países en desarrollo exentos de la CNMF.
14. En el caso de México no se hizo el estudio, ya que en ese momento no era preceptivo.
15. "Sustainable Impact Assessment (SIA) of the trade aspects of negotiations for an Association Agreement between the European Communities and Chile". *Final Report* (December 2002). P. 50.
16. "Trade Sustainability impact assessment (SIA) of the association agreement under negotiation between the European Community and MERCOSUR". *Final report* (Noviembre 2008).
17. Los miembros del SIECA son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Panamá, que es miembro del SICA pero aún no de la SIECA, participa como observador y ha comenzado a agilizar su integración al bloque para poder ser parte del acuerdo cuando se concluya. Belice también es miembro del SICA, pero ya ha negociado en el seno del CARIFORUM.
18. De hecho, la UE durante años había aducido los escasos avances en la integración como impedimento para abrir unas negociaciones que le eran demandadas desde la región.
19. Reglamento 980/2005.

Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana

20. Según la Secretaría de la CAN, se calcula 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.
21. Estas ofertas no parecen compatibles con el artículo XXIV del GATT de 1994, entre cuyos requisitos se exige que el acuerdo cubra “lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios”.
22. Lo demuestra que más de dos tercios de la Inversión Extranjera Directa (IED) europea en el MERCOSUR se han realizado en el sector servicios.
23. Artículos 8 y 14 del Protocolo de Ouro Preto, de 17 de diciembre de 1994.
24. “Evaluación de la Estrategia regional de la CE en América Latina. Informe de síntesis” (julio 2005). 72 págs. Elaborada por un consorcio de consultoras, DRN (Italia), ADE (Bélgica), ECO (Alemania), NCG (Dinamarca)
25. Al respecto hay que señalar que a pesar de los efectos perversos de la PAC sobre el mercado internacional y los perjuicios que causa a los países en desarrollo.
26. 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).
27. Estos son: Invertir en los ciudadanos (1.060 millones de euros); Medio ambiente y gestión sostenible de recursos naturales (804 millones de euros); Actores no estatales y autoridades locales (1.639 millones de euros); Seguridad alimentaria (1.709 millones de euros); Migración y asilo (384 millones de euros), y Países del Protocolo del Azúcar, que sólo beneficia a los ACP (1.244 millones de euros).
28. Esta prevista otra reunión en el primer semestre de 2010 con ocasión de la Presidencia española del Consejo antes de la VI cumbre ALCUE.
29. 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 más de 100 países y organismos internacionales, ha establecido un conjunto de indicadores de calidad y un sistema de seguimiento de carácter voluntario.
30. “EU Code of conduct on Division of labour in Development Policy” (COM 2007) 72 final, 28.02.2007, aprobado por el Consejo en mayo.

Referencias bibliográficas

- ALEMANY, C. “Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina” En: FRERES C. et alt. (eds.) *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* CEALCI, Fundación Carolina, Documento de trabajo No. 15. Madrid, 2007. P. 43-62.
- ALTMAN, J. y ROJAS ARAVENA, F. *Las paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina, 2008. P. 374.

- AYUSO, A. "Cooperación europea para la integración de América Latina: Una ecuación con múltiples incógnitas". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Número Extraordinario "V Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe" (mayo 2008). P. 125-146.
- "Construyendo una cooperación al desarrollo para una asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe". En: FRERES, C. y SANAHUJA, J. A. (coords.) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. ICARIA Antrazit, 2006. P. 343-365.
- BOUZAS, R. "Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición". *Nueva Sociedad* 190 (marzo-abril 2004). P. 125-135.
- CARDONA, D. "Las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina: tareas inmediatas". *Nueva Sociedad*. No. 190 (marzo-abril 2004). P. 117-124.
- CIENFUEGOS, M. "La asociación estratégica entre la unión europea y el Mercosur, en la encrucijada". *Documentos América Latina*. No. 15 (2006). Madrid. P. 170.
- DE LOMBAERDE, P. et al. (eds.) *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina, 2008. P. 414.
- FRERES C. et al. (eds.) "¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?". *Documento de trabajo*. No. 15. CEALCI, Fundación Carolina. P. 188.
- FRERES, C. y SANAHUJA, J. A. (coords.) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. ICARIA Antrazit, 2006. P. 507.
- FRERES, C. y MOLD, A. *European Union Trade Policy and the poor. Towards Improving the poverty impact of the GPS in Latin America*. DFID, WP 02/04, 2004.
- GRABENDORFF, W. "La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar". *Nueva Sociedad*. No. 189 (enero-febrero 2004). P. 97-109.
- GRATIUS, S. "Balance prospectivo del diálogo político: características, etapas y agenda". En: FRERES C. et al. (eds.) *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* CEALCI, Fundación Carolina, Documento de trabajo No. 15. P. 63-88.
- MAIHOLD, G. "La Cumbre de Lima: Un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana". *ARI* No. 58 (2008). Real Instituto Elcano. P. 6.
- "Between Europe and Latin America: In search of new Agendas and Formats". WP 43 (2007). Real Instituto Elcano. P. 13.
- OSTENDORF, D. (ed.) *América Latina y la Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquiva*. FLACSO-OBREAL, 2008. P. 158.
- PEÑA, F. "Presidencia alemana de la UE y MERCOSUR". *Diálogo Política* Honrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXIV-No. 1 (marzo 2007). P. 75-92.
- ROY, J. y DOMÍNGUEZ, R. (eds.) *Alter Viena: Dimensions of relationship between the European Union and the Latin America-Caribbean Region*. University of Miami, 2007. P. 149.
- SANAHUJA, J.A. "La Unión Europea y América Latina: La agenda Común tras la Cumbre de Lima" *ICEI Paper*. No. 07 (2008). P. 4.
- SANAHUJA, J.A. "Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana". En: FRERES C. et al. (eds.) *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* Documento de trabajo No. 15 CEALCI, Fundación Carolina, 2007. P. 1-41.
- WHITEHEAD, L. "La relación birregional". *Nueva Sociedad*. No. 189 (enero-febrero 2004). P. 70-79.