

Departamento tematico

HACIA EL LOGRO DE UN VERDADERO MULTILATERALISMO EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMERICA LATINA

ASUNTOS EXTERIORES



PARLAMENTO EUROPEO

**DIRECCION GENERAL DE POLITICAS EXTERNAS DE LA UNION
DIRECCION B
- DEPARTAMENTO TEMATICO -**

DOCUMENTO DE ESTRATEGIA

HACIA EL LOGRO DE UN VERDADERO MULTILATERALISMO EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMERICA LATINA

Resumen:

El presente documento examina los pasos necesarios para lograr un enfoque multilateral eficaz y compartido en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Propone al respecto opciones concretas en relación con las cuestiones relativas a la integración regional y a los liderazgos subregionales, así como en relación con la nueva estrategia de apoyo a la integración y con la búsqueda de un multilateralismo eficaz.

EP/ExPo/B/2005/18

27 de marzo de 2006

ES

El presente documento ha sido elaborado a petición de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo.

La presente publicación se encuentra disponible en Español (original) e Inglés

Autor:

Dr. José Antonio SANAHUJA
c/Laguna Negra 13, portal i, 5º A
28030 Madrid, España
Tfno. 34 91 371 06 06
correl: jasanahuja@telefonica.net

Responsable:

Sr Pedro NEVES
DG Políticas Externas
Departamento Temático
ATR 08 K 050
Tfno. 32 2 284 37 52
Fax: 32 2 283 14 01
correl: pneves@europarl.eu.int

Este Manuscrito se terminó en Febrero de 2006

Ejemplares en papel disponibles en la dirección:

00322 284 27 40
Fax: 00322 283 14 01
correl: brose@europarl.eu.int

Bruselas, Parlamento Europeo, 2006.

LAS OPINIONES EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO REFLEJAN ÚNICAMENTE LOS PUNTOS DE VISTA DE SU AUTOR Y NO COMPROMETEN AL PARLAMENTO EUROPEO EN CUANTO INSTITUCIÓN.

SE AUTORIZAN LA REPRODUCCIÓN Y LA TRADUCCIÓN, EXCEPTO CON FINES COMERCIALES, SIEMPRE QUE SE MENCIONE EXPRESAMENTE LA FUENTE, SE INFORME PREVIAMENTE AL EDITOR Y SE ENTREGUE UN EJEMPLAR DE LA PUBLICACIÓN

HACIA EL LOGRO DE UN VERDADERO MULTILATERALISMO EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMERICA LATINA¹

1. La Unión Europea y la integración regional en América Latina

1.1 *Las motivaciones e intereses de la UE en la integración latinoamericana*

El apoyo a la integración regional es un elemento que singulariza a la Unión Europea (UE) como socio externo de América Latina y uno de sus principales activos. Puede alegarse que la UE quiere ver en América Latina un “espejo” de su propia experiencia de integración, pero ese apoyo europeo también parte de un amplio consenso birregional sobre el papel esencial de la integración y el regionalismo en la paz y la seguridad, el desarrollo socioeconómico y la proyección internacional de América Latina. A la aparición de ese consenso contribuyó el decisivo apoyo europeo en los difíciles años ochenta, cuando la integración económica conoció sus horas más bajas, pero surgieron procesos de paz e iniciativas regionales de concertación política —cumbres presidenciales en Centroamérica, Grupo de Río...— que contribuirían a gestar el “nuevo regionalismo” del decenio posterior. Por otra parte, una de las diferencias más marcadas entre la UE y los impulsores del “Consenso de Washington” ha sido el papel otorgado a la integración. En su versión original, dicho “Consenso” la rechazaba, a favor de la apertura unilateral, aunque en su versión revisada reconocía la importancia del “regionalismo abierto”.

Sin embargo, en el contexto de la posguerra fría y el “nuevo regionalismo” de los noventa, el apoyo de la UE a la integración latinoamericana respondió a una agenda renovada de motivaciones e intereses. Por una parte, al adoptar estrategias de apertura económica, la integración podía promover mercados ampliados y marcos de mayor seguridad jurídica para los exportadores e inversores europeos, más activos en la región al verse atraídos por la recuperación económica y las privatizaciones. Una estrategia pragmática de apoyo a la integración por parte de la UE suponía reconocer esos intereses económicos, y enfrentarse a los riesgos que planteaba a los intereses europeos tanto el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ofreciendo a los latinoamericanos un “contrapeso” o una opción de “diversificación” frente a la relación con EE UU.

Por otra parte, la UE se asienta en una concepción “postwestfaliana” de la soberanía y del sistema internacional, en la que el poder, que depende en menor medida de la fuerza militar, se ha distribuido entre un mayor número de actores, y la soberanía se debilita por efecto de la globalización. En esa visión, el regionalismo y el multilateralismo son vías para promover la gobernanza del sistema internacional, la provisión de bienes públicos globales o regionales, la paz y la seguridad, y las metas internacionales de desarrollo (Freres y Sanahuja 2005: 11).

Por esas razones, la UE, como actor global emergente, está interesada en la formación de grupos regionales fuertes, con capacidad de actuar eficazmente en el sistema internacional, y en una mayor cooperación “interregional” entre dichos grupos. En el marco del “nuevo regionalismo”, la integración latinoamericana asumió una agenda más amplia, con objetivos políticos, ambientales, de seguridad y de gestión de otras interdependencias regionales. Al reforzarse el papel internacional de América Latina y sus distintas subregiones, ésta podría convertirse en un socio relevante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y ello exigiría fortalecer el diálogo y la concertación política birregional.

Con esas bases, entre 1994 y 1995 la Comisión y el Consejo de la UE definieron la nueva estrategia denominada “fortalecimiento de la asociación”, que pretendía promover un diálogo político ampliado,

¹ Este documento de estrategia ha sido elaborado por José Antonio Sanahuja (sanahuja@cps.ucm.es), director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), conforme a los términos de referencia establecidos por la Dirección General de Políticas Externas del Parlamento Europeo. El manuscrito se terminó el 28 de febrero de 2006.

y acuerdos “de cuarta generación” conducentes a la firma de tratados de libre comercio con los mercados emergentes de México, Chile y el Mercosur. Esos acuerdos respondían a los mayores intereses económicos de esos países y, en el caso de México, al riesgo de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) generase un efecto “desviación de comercio” que situara a los actores europeos en desventaja. Los países centroamericanos y andinos eran menos atractivos desde el punto de vista económico, y, según la Comisión, no podrían resistir acuerdos de libre comercio debido a su menor desarrollo, por lo que se ofrecían acuerdos más limitados “de tercera generación”, ayuda financiera, y las preferencias unilaterales y no recíprocas del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)-drogas (Consejo de la UE, 1994; Comisión Europea, 1995).

Respecto al diálogo político, en 1999 se inicia el proceso de Cumbres y se lanza el ambicioso proyecto de “Asociación estratégica” birregional. Ésta pretende promover la concertación de posiciones en los foros internacionales, en ámbitos como paz y seguridad, reforma del sistema multilateral, lucha contra actividades ilícitas, o medio ambiente global.

A veces se afirma que la UE, al adoptar una política diferenciada, respondía en exclusiva a sus propios intereses, y ha “fragmentado” y “dividido” a América Latina como región. Sin embargo, la política de la UE ha respondido a la heterogeneidad de la región y a las opciones e intereses de los propios países latinoamericanos, a menudo divergentes, que son las que han trazado el “mapa” de la integración regional de los años noventa. En esa cartografía aparecen viejos esquemas que se renuevan en el marco del “nuevo regionalismo”, como la integración centroamericana y andina; nuevos grupos, como Mercosur, y vías nacionales, como las de México y Chile, que optaron por crear una red de tratados bilaterales de libre comercio. Estos últimos han dado prioridad a la relación con Estados Unidos (EE UU), aunque en una estrategia de “diversificación” de los vínculos externos, han negociado acuerdos con otros países y grupos.

1.2 El apoyo de la UE a la integración latinoamericana: objetivos e instrumentos

Ya han transcurrido once años desde el lanzamiento de la Comunicación “UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación” (Comisión, 1995b). Como se indicó, ese texto abrió una nueva etapa en la política de la UE hacia América Latina, haciendo del apoyo a la integración regional uno de sus principales objetivos. También ese año, la Comisión adoptó una Comunicación de carácter general sobre el apoyo a la integración en los países en desarrollo (Comisión, 1995a). En años posteriores, la Comisión ha elaborado otras tres comunicaciones referidas a las relaciones con América Latina, así como el documento de programación de la cooperación regional del periodo 2002-2006 (Comisión 1999, 2000, 2002 y 2004). El contenido y las fechas de publicación de esos textos han estado explícitamente ligados a las Cumbres birregionales. En ellos, se ha reafirmado en lo esencial la estrategia trazada en 1995, aunque se han introducido algunos cambios significativos. En concreto, la cooperación regional ha lanzado nuevos programas que han tratado de responder a las denominadas “Prioridades de Tuusula”, acordadas tras la I Cumbre UE-AL (Río de Janeiro, 1999), en ámbitos como la educación superior, la sociedad de la información o la cohesión social. En segundo lugar, los países andinos y centroamericanos han objetado el régimen de acceso al mercado propuesto por la UE, a pesar de que estos países se beneficiarán entre 2006 y 2008 de las preferencias del nuevo “SPG plus”.² Ambos grupos reclaman verdaderos “acuerdos de asociación”, similares a los que se han firmado con México en 2000 o con Chile en 2004, o el que se espera firmar con Mercosur, considerando que los actuales, firmados en 2003, no responden a sus expectativas.³

En síntesis, esos documentos trazaron una estrategia de apoyo a la integración latinoamericana basada en dos grandes objetivos: en primer lugar, la concertación de políticas en América Latina y, después,

² El “SPG-plus” se adoptó en sustitución del SPG-drogas, que el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC consideró contrario a las reglas comerciales multilaterales tras una demanda de la India, motivada por la extensión de este sistema a Pakistán, a su vez motivada por la guerra de Afganistán.

³ Sobre las carencias de estos acuerdos, véanse los informes Obiols y Salafranca (Parlamento Europeo 2004a y 2004b).

en los marcos birregionales. En segundo lugar, un modelo de integración “auténtica”, que combinaría la liberalización económica intragrupo, la cohesión social, el establecimiento de políticas comunes de competencia, cooperación industrial, y convergencia macroeconómica, y el fortalecimiento de las instituciones regionales. Para alcanzar estos objetivos, la actuación de la UE ha descansado en tres grandes mecanismos: a) el diálogo político birregional; b) los proyectos de cooperación regional y subregional que tienen como objetivo expreso apoyar la integración; y c) el incentivo de los “acuerdos de asociación”, pues la firma de tales acuerdos con grupos regionales, por razones técnicas y políticas, está supeditada a que exista el nivel de integración suficiente.

1.3 Valoración del apoyo de la UE a la integración latinoamericana, 1995-2005

Sin embargo, hay serias dudas respecto a la pertinencia y la validez de una estrategia que no ha experimentado grandes cambios desde hace once años, que ha tenido resultados limitados, y que parece no responder a las nuevas realidades de la integración latinoamericana (Freres y Sanahuja 2005: 57). En primer lugar, en lo referido al diálogo político, se ha extendido la percepción de que el actual modelo está agotado y no produce los resultados esperados en cuanto a concertación de políticas, por lo que no está jugando el papel que debiera en apoyo del regionalismo y la integración latinoamericana. Ello se debe a varios factores:

- Limitaciones de la agenda: el diálogo UE-Grupo de Río se autolimitó al excluir de la agenda cuestiones tan relevantes para América latina como el comercio o la deuda externa. Este problema podría haberse subsanado con la aparición de las Cumbres UE-América Latina y el Caribe, que en principio no descartan ninguna temática, pese a lo cual sigue siendo necesario, como señaló el Parlamento Europeo con el “informe Salafranca” de 2001, establecer una “agenda política ampliada” que abarque cuestiones de gran relevancia que apenas se tratan, como la seguridad regional e internacional, la prevención de conflictos, o las migraciones.
- Proliferación y relevancia de los canales e instancias de diálogo: las Cumbres se han sumado a un apreciable número de reuniones ministeriales (UE-GRIO, UE-Mercosur, UE-Chile, Diálogo de San José), las conferencias interparlamentarias y el diálogo con organizaciones de la sociedad civil y otros actores como las empresas y las administraciones regionales y locales. Estos marcos de diálogo responden a la necesidad de otorgar reconocimiento político a los agrupamientos subregionales de América Latina. Sin embargo, aunque se ha realizado un esfuerzo de racionalización, en algunos casos los marcos de diálogo se superponen y duplican, y paradójicamente, en otros casos no existen marcos adecuados, y hay que recurrir a canales diplomáticos bilaterales clásicos o a foros *ad hoc*, como por ejemplo ocurre con el proceso de paz de Colombia, o con las organizaciones sociales, que consideran que no tienen la presencia adecuada.
- Eficacia del diálogo político: ésta se ve limitada por la amplitud y falta de concreción de la agenda; la ausencia de mecanismos intermedios y diálogos especializados que permitan un trabajo más sistemático de preparación de las reuniones de alto nivel, y en particular, por la debilidad de los procesos de concertación política de América Latina.⁴ Existe un marcado contraste entre las aspiraciones europeas de una América Latina que actúe como región, y el limitado alcance de la concertación política latinoamericana (Sanahuja 2006a: 78). También se considera que las dinámicas propias de la “diplomacia de cumbres”, como el exceso de retórica, o la falta de seguimiento de los acuerdos alcanzados, dañan la calidad del diálogo.

En segundo lugar, las acciones de cooperación destinadas a apoyar directamente los esquemas de integración han sido relativamente escasas, y según algunas evaluaciones recientes, su eficacia ha sido reducida. En el periodo 1996-2003 se han destinado a América Latina compromisos por un total de 3.480 millones de euros, que incluyen tanto asignaciones del reglamento PVD/ALA como de líneas

⁴ Según un diplomático europeo, “los latinoamericanos no traen hecha la tarea, y en lo poco que se ponen de acuerdo, parece que se debe más a la convocatoria de la Cumbre que al interés propio” (Sanahuja 2006: 78).

horizontales. De esos recursos, el 72% han sido acciones bilaterales, el 17% programas regionales (ALFA, URBAL, AL-Invest, ATLAS, ALURE, ALIS...), y el 11% subregionales.

Aunque el programa regional para América Latina de la CE tiene resultados muy positivos en otros ámbitos, sus posibilidades de apoyar la integración regional han sido limitadas. Este programa no se corresponde con ninguna organización de integración regional capaz de planificar y ejecutar proyectos, por lo que la Comisión ha optado por llevarlas a cabo a través de redes y consorcios de actores descentralizados —gobiernos locales, universidades, etc.—. Puede alegarse que este programa apoya la integración de manera indirecta, al promover redes con actores diversos, pero está bastante alejado de los esquemas de integración existentes. Por otra parte, algunos gobiernos latinoamericanos cuestionan el programa regional, que no controlan, y desearían que esos recursos se canalizaran de manera bilateral, para captar así más fondos para sus propios países.

Dado que los esquemas de integración son de carácter subregional, este es el nivel en el que la Comisión lleva a cabo sus acciones de apoyo directo a la integración. Sin embargo, los programas subregionales han captado sólo el 11%: 8% para Centroamérica; 2% para la Comunidad Andina, y 1% para Mercosur. Además, sólo una parte de estos recursos se ha dirigido a proyectos específicos de apoyo a la integración, como los programas de apoyo a la constitución de uniones aduaneras, particularmente en Centroamérica y la CAN; de consolidación de las instituciones regionales; y de apoyo a la armonización de normas, estándares de calidad, cooperación aduanera, formación de técnicos, o mejora de las capacidades estadísticas. Aunque no se enmarcan en acuerdos de integración concretos, también responden a ese objetivo los proyectos de la CE en ámbitos como la cooperación transfronteriza o la navegabilidad de cuencas hidrográficas (Paraná, Pilcomayo).

Para que estas acciones tengan resultados positivos, existe una premisa básica, y es el compromiso de los propios gobiernos latinoamericanos con la integración y sus instituciones, pero ese compromiso ha sido, en el mejor de los casos, desigual, y ello condiciona los resultados de los proyectos de la CE. Como se indica en el siguiente apartado, el escenario de la integración latinoamericana se caracteriza por la incertidumbre y la proliferación de compromisos comerciales, algunos de ellos difíciles de conciliar, al mismo tiempo que no se afrontan los problemas acumulados durante años, como la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones, la persistencia de barreras al comercio, o la ausencia de mecanismos de corrección de las asimetrías (Comisión Económica para América Latina 2005: 81; Durán y Maldonado 2005: 19-26). Por ejemplo, la CE ha comprometido muchos fondos para apoyar la constitución de la unión aduanera andina, pero los calendarios acordados no se han respetado, ese objetivo se ha pospuesto varias veces, y parece haber sido abandonado. Ese incumplimiento no sólo daña la reputación de la integración andina y sus miembros; también afecta a la CE, que ha comprometido recursos y capital político en un objetivo que después no es respetado. Más allá de ese caso, algunas evaluaciones recientes de Europeaid afirman que estos programas no han tenido los resultados deseados y su impacto ha sido poco relevante en el apoyo a la integración regional (Development Researchers Network 2004 y 2005).

Tercero, la conformación de la red de acuerdos de asociación entre la UE y los distintos países y grupos de América Latina está estancada debido a diversas razones. Paradójicamente, la “Asociación Estratégica” birregional comenzó en el momento en que se iniciaban las negociaciones de la “Ronda de Doha”, y las dificultades y retrasos que han caracterizado a esas negociaciones han contribuido a posponer las negociaciones de la UE y Mercosur, o su inicio, en el caso de Centroamérica y la CAN. De hecho, el mandato de negociación UE-Mercosur ha estado supeditado a la culminación de las negociaciones multilaterales. El estancamiento de éstas, que se ha confirmado tras la reunión ministerial de la OMC en Hong-Kong, podría reactivar la opción regionalista por parte de la UE y permitir que se produzcan avances en las negociaciones con Mercosur, la CAN y Centroamérica. Ahora bien, las mismas dificultades que se han presentado en las negociaciones multilaterales obstaculizan estos acuerdos, en especial en el caso de Mercosur. Se trata de la resistencia de la UE a hacer concesiones en agricultura, y sus exigencias de apertura en manufacturas, servicios y contratación pública, a las que se resiste Brasil. Finalmente, otros factores adversos son la crisis de Mercosur y las disputas entre Argentina y Brasil.

El hecho es que sólo se han firmado estos acuerdos, los más avanzados, con los países que han descartado la opción integracionista, y han firmado acuerdos de libre comercio con EE UU. Este hecho se ha justificado alegando que la firma de un acuerdo de libre comercio es más fácil cuando se trata de un país individual, mientras que un acuerdo birregional exige unas condiciones mínimas en cuanto a libre circulación y nivel de integración en cada uno de los grupos —como mínimo, la existencia de una unión aduanera—, que o no se cumplen, o lo hacen de forma imperfecta, en los tres grupos regionales latinoamericanos. Sin embargo, ello también indica que la búsqueda de paridad con los acuerdos firmados con EE UU ha ido un objetivo importante para la UE, y ello ha causado dudas y perplejidad respecto al compromiso europeo con la integración, y puede llevar a la idea de que la idea de que la UE actúa en América Latina con una estrategia “reactiva” frente a las iniciativas estadounidenses, regida por la defensa de los intereses de sus empresas. A la postre, ello afecta a la credibilidad de su discurso integracionista.

En su capítulo comercial, los acuerdos de asociación responden al modelo “OMC-plus” y los ya firmados son muy similares a los promovidos por EE UU. En este modelo de acuerdos, es dudoso que exista una relación positiva entre libre comercio y cohesión social, y esta es una cuestión crucial en la actual agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina. En particular, la posible negociación de acuerdos de asociación con los países centroamericanos y andinos plantea problemas de gran magnitud en términos de tratamiento de las asimetrías y de su impacto en la cohesión social, debido a su menor nivel de desarrollo. Si estos acuerdos se firman, y dejan atrás las preferencias del SPG-plus en vigor hasta 2008, será necesario mantener los incentivos ligados a derechos laborales y sociales, buen gobierno y medio ambiente. De igual manera, los vínculos entre comercio y medio ambiente tampoco están adecuadamente tratados en este tipo de acuerdos. Aunque las normas de la OMC apenas dejan margen para alterar su diseño, es necesario evaluar su impacto ex - ante y ex - post, y contemplar mecanismos para el tratamiento de las asimetrías. Las acciones de cooperación pueden tener algún papel al respecto, pero hay que recordar que no tienen ese objetivo ni su diseño es el más adecuado para bordar este problema.

Finalmente, la estrategia de la UE ha tratado de dar respuesta a un “ciclo” de la integración regional basado en agrupamientos subregionales que están cambiando, y en un modelo de integración que parece estar agotado. El escenario de la integración se caracteriza por la crisis, la incertidumbre, y cierta confusión respecto a su futuro. A esa situación han contribuido factores externos, como el futuro incierto de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC; hemisféricos, como el estancamiento del ALCA y la estrategia estadounidense de “ALCA a trozos”, con acuerdos comerciales bilaterales con América Central o algunos países andinos; y factores regionales, como la proliferación de acuerdos entre países y grupos, no siempre compatibles, pero que no pueden disimular los escasos resultados de los últimos quince años de integración. Lo que se ha gestado en América Latina es un regionalismo “ligero”, que emana de concepciones clásicas de la soberanía, rechaza las instituciones fuertes y la supranacionalidad, es poco eficaz para la armonización y convergencia de políticas, y prefiere el marco intergubernamental; un regionalismo “disperso” en el que se negocia en muchos frentes a la vez y no hay proyectos claros ni visiones de consenso; y “elitista”, pues apenas tiene respaldo social y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, que es importante en el regionalismo (Freres y Sanahuja 2005: 35).

2. La integración latinoamericana: ¿el final de un ciclo?

2.1 Un balance del “regionalismo abierto” latinoamericano

En los últimos quince años, los modelos de “nuevo regionalismo” o de “regionalismo abierto” han logrado que la integración latinoamericana haya alcanzado logros notables en materia de liberalización arancelaria, cercana al 85% del universo arancelario y al 70% del total de los intercambios. Pese a ello, los intercambios intrarregionales siguen siendo relativamente bajos, y entre 2000 y 2004 se situaron entre el 16 y el 20% del comercio total de la región (ver anexo). Esta paradoja, sólo aparente,

responde a la estructura de las economías de la región, así como a las carencias del modelo vigente de integración: persistencia de barreras no arancelarias; ausencia de verdaderas instituciones comunitarias; debilidad de los mecanismos de solución de diferencias, con la consiguiente inseguridad jurídica; normas que no se incorporan a las legislaciones nacionales o que no se aplican; falta de coordinación macroeconómica y de armonización de políticas sectoriales; y ausencia de mecanismos correctores de las asimetrías regionales (CEPAL 2005: 81, 93-98; Durán y Maldonado 2005: 19-26).

Estas carencias también explican la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios... — que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. La “doble crisis” de Mercosur, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001, ilustra estos problemas. A menudo, a estas crisis se ha respondido con compromisos políticos de alto nivel, en los que se establecen metas integracionistas aún más ambiciosas, que no se cumplen. El resultado de esa “huída hacia adelante” es generar más incertidumbre, y dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros países, que a menudo se muestran escépticos ante esos compromisos (CEPAL 2002: 99-100).

Los procesos de integración, además, se han enfrentado en los últimos años a una agenda muy exigente en la que se negocian a nivel bilateral, subregional, hemisférico, y multilateral, en un contexto de gran incertidumbre en el que se han ido acumulando compromisos extracomunitarios y se observan tendencias centrífugas, en desmedro de la atención que requieren las carencias internas de cada grupo. Un problema añadido es el diferente nivel de compromiso requerido por los acuerdos “Sur-Norte”, mucho más profundos que los acuerdos “Sur-sur”. De hecho, se percibe que los acuerdos con EE UU o la UE, en general, son más vinculantes y generan más certidumbre y seguridad jurídica (CEPAL 2005: 82).

Con todo ello, se ha gestado un consenso relativamente amplio respecto al agotamiento del actual modelo de integración (CEPAL 2004: 83), y la necesidad de una estrategia que promueva las capacidades institucionales en ámbitos relevantes para la integración; la convergencia de políticas macroeconómicas; la armonización de ciertas políticas sectoriales; la integración física y de la infraestructura; la participación de las sociedades como actores y sujetos; un tratamiento adecuado de las asimetrías, y más atención a los aspectos sociales.⁵ En algunos de estos aspectos se hay avances que es importante resaltar. Mercosur, pese a los retrocesos de su arancel externo común, ha mejorado los mecanismos de solución de diferencias a través del Protocolo de Olivos (2002), y en 2005 decidió establecer un modesto Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) con un aporte inicial de 100 millones de dólares, basado en principios de progresividad en las aportaciones y en los pagos.

Para valorar las posibilidades de que se adopten estrategias y políticas de “profundización” de la integración es necesario considerar las cuestiones que se exponen a continuación.

2.2 Los acuerdos de libre comercio con EE UU: ¿factor de disgregación o de profundización de la integración?

La firma de tratados de libre comercio por parte de EE UU es un factor clave para el futuro de la integración latinoamericana y una referencia ineludible para la política de la UE en la región. Son acuerdos más amplios y con más exigencias que la integración latinoamericana vigente, y se negocian bilateralmente. Por ello, plantean importantes riesgos y desafíos para el desarrollo socioeconómico y el futuro de la integración regional, pudiendo ser un importante factor de disgregación y alentar tendencias centrífugas. No obstante, el examen de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio

⁵ La necesidad de incluir estas cuestiones en la agenda de la integración ya había sido planteada a mediados de los noventa por CEPAL y el BID, al definir las visiones “latinoamericanas” del “regionalismo abierto”.

entre Centroamérica, República Dominicana y EE UU (CAFTA-DR) y los Tratados de Libre Comercio que EE UU negocia con algunos países andinos revela importantes diferencias.

El CAFTA-DR, que ya ha sido ratificado en todos los países firmantes salvo Costa Rica, es el resultado de una negociación en la que los países centroamericanos actuaron en grupo, lo que propició la concertación política y el perfeccionamiento de instrumentos de integración como la unión aduanera, muy avanzada. En ese sentido, las negociaciones del CAFTA-DR han actuado como catalizador de un proceso de integración que, tras importantes avances entre 1990 y 1997, se había estancado. CAFTA-DR, sin embargo, define un marco normativo más amplio y exigente, y sus mecanismos de resolución de diferencias son más sólidos, por lo que los negocios tenderán a situarse bajo esas normas. La integración centroamericana tendrá que adaptar su normativa a las disposiciones del CAFTA-DR. Ello no supone que la integración centroamericana deje de ser relevante. Por el contrario, puede tener un papel más destacado promoviendo el desarrollo y la competitividad de la región a través de la coordinación y armonización de políticas, reforzar su papel como instancia de concertación de sus políticas exteriores, y crear mecanismos para la provisión de bienes públicos regionales en otros ámbitos, como el medio ambiente, la gestión de flujos migratorios, o la seguridad regional..

En la CAN, el escenario es distinto y las perspectivas más inciertas para el futuro de este grupo regional. Se están negociando acuerdos con tres países —Colombia, Ecuador y Perú—, en una estrategia que aísla a Bolivia y Venezuela. Estos dos países están gravitando hacia Mercosur. En octubre de 2005 Venezuela solicitó su adhesión como miembro pleno, en una audaz maniobra política que, sin embargo, plantea múltiples dudas desde la perspectiva de la integración económica, y de la propia supervivencia de la CAN. Bolivia también puede dar ese paso. Aunque se trata de acuerdos bilaterales, la Secretaría General de la CAN ha tratado de promover una posición común de los tres países implicados, pero en muchos ámbitos hay diferencias importantes en las posiciones negociadoras. Un dato importante al respecto es el abandono del objetivo del arancel externo común, tras haber sido pospuesto en varias ocasiones, para permitir las negociaciones con EE UU. La culminación de estos acuerdos plantea distintos escenarios. Unos acuerdos muy amplios, con mecanismos de resolución de controversias muy desarrollados, podrían llevar a la ruptura de la CAN, y a realineamientos importantes en la subregión andina, con los países no implicados en esos acuerdos basculando hacia Mercosur. En un segundo escenario, la CAN podría mantenerse adecuando su normativa a los TLC, lo que podría contribuir a la profundización de este esquema. En un tercer escenario, los TLC no serían ratificados por EE UU, lo que podría acelerar la convergencia de la CAN y el Mercosur. Esta posibilidad no debe descartarse. Hay que recordar al respecto que el CAFTA-DR fue aprobado por un estrecho margen de 217 contra 215 votos; que en 2006 habrá elecciones al Congreso y el Senado, y que en julio de 2007 expira la *Trade Promotion Authority* por la que se autoriza al Gobierno a negociar acuerdos comerciales.

Finalmente, en Mercosur la posibilidad de iniciar negociaciones con EE UU por parte de Paraguay y Uruguay, que expresa el malestar de ambos países con el comportamiento de los otros socios de mayor tamaño, está sembrando dudas respecto al futuro del mismo.

2.3 *La asociación CAN-Mercosur: ¿una zona de libre comercio sudamericana?*⁶

El acercamiento de la CAN y el Mercosur data de mediados de los noventa, pero en los últimos años ha adquirido impuso político y mayor peso en las políticas exteriores de la región, que convergen en un proyecto sudamericano con varias facetas. A ello han contribuido factores como el liderazgo regional de Brasil, la política venezolana, el reconocimiento de interdependencias sudamericanas en materia de seguridad, medio ambiente o energía, y la gravitación de los países centroamericanos y de México hacia Norteamérica, que cuestiona el concepto de “Latinoamérica” como realidad política.

Ese espacio regional tiene una importante dimensión comercial. No sin dificultades, se está creando una gran zona de libre comercio sudamericana a través de acuerdos de complementación económica (ACE) adoptados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Los más importantes son el ACE 36 de 1996, entre Mercosur y Bolivia; el ACE 58 entre Mercosur y Perú; y el

⁶ Esta sección se basa, en parte, en información de ALADI y en el detallado análisis de Cienfuegos (2006).

ACE 59 entre Mercosur, Colombia, Ecuador y Venezuela, ambos suscritos en 2003. La entrada en vigor de estos acuerdos supone que a partir de 2005 se ha liberalizado el 80% del comercio entre ambos grupos, y el 20% restante lo hará en un periodo de 15 años. Estos acuerdos son instrumentos de especial relevancia para la integración, pues constituyen el pilar comercial del proyecto de la CSN.

Este proceso, no obstante, se enfrenta a varios obstáculos y factores de riesgo. Entre ellos, el carácter altamente cíclico de los flujos comerciales entre ambas regiones; el déficit crónico de los países andinos respecto a Mercosur; las asimetrías regionales, para las que no se han previsto mecanismos correctores; y la escasa diversificación productiva de los países de la región. También hay que señalar la necesidad de multilateralizar las reglas de los distintos ACE. Pero el mayor desafío se encuentra, probablemente en la falta de consenso de algunos países sobre el proyecto sudamericano.

2.4 El papel de los liderazgos subregionales

Los cambios que registran los procesos de integración y, en particular, la conformación de un espacio sudamericano articulado en torno a Mercosur debe mucho al impulso de Brasil y al “giro” sudamericano de su política exterior desde el periodo presidencial de Fernando H. Cardoso. Entre los resultados de esa política destaca la convocatoria de las Cumbres de Presidentes sudamericanos y la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). También ha promovido el acercamiento CAN-Mercosur, que responde, en parte, al hecho de que Sudamérica es el destino de alrededor del 20% de las exportaciones brasileñas, y el 95% de sus exportaciones industriales.

Ese liderazgo, según Sennes y Tomazini (2006: 44) se ha caracterizado por el protagonismo de la diplomacia y de actores gubernamentales, aunque otros actores empresariales, privados y públicos, tienen un papel destacado, como el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) o la petrolera Petrobras. También ha preferido acuerdos poco institucionalizados y la cooperación intergubernamental; y en el ámbito económico, por el libre comercio antes que una integración más profunda. Se trataría de una estrategia de “ampliación”, antes que de “profundización” de Mercosur y del espacio sudamericano.

Por otra parte, ese liderazgo se ha encontrado con la resistencia de otros actores. La visión de Sudamérica de Brasil y Venezuela presentan notables diferencias, que se han expresado abiertamente en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), aunque ello no ha impedido la colaboración de ambos países en materia de energía. Las actividades de Petrobras han sido criticadas por los grupos sociales que han llevado al poder al actual Presidente de Bolivia. En el Mercosur, la actuación del “eje” Argentina-Brasil ha suscitado el rechazo de los socios menores. Tanto en Mercosur como en la CSN, se cuestiona un liderazgo que promueve el comercio, en situación de asimetría, sin que exista la disposición de asumir los costes económicos y políticos de una integración más profunda, que supondría ceder soberanía a órganos comunes, y financiar mecanismos de corrección de las asimetrías. Al respecto, cabe recordar que la actual afinidad política de los líderes coincide con uno de los momentos más bajos de las relaciones intragrupo.

La participación de Brasil en las redes sudamericanas de transportes o el FOCEM, ya mencionado, irían en la dirección correcta, pero la integración sudamericana requiere más, y Brasil cuenta con la enorme ventaja de tener recursos para ello. Brasil necesita a los socios de Mercosur o de la CSN para lograr sus objetivos globales, pero a cambio ha de asumir sus demandas. El desafío es lograr un acuerdo básico que integre los intereses y el liderazgo de Brasil en un proyecto de integración más amplio que garantice a los demás países espacio políticos propios y les permita lograr beneficios económicos tangibles, promoviendo un “Brasil sudamericano”, ante que una poco factible “Sudamérica brasileña”.

2.5 El espacio iberoamericano como marco de cooperación y concertación política

Con quince años de andadura, la Conferencia Iberoamericana se ha configurado como un peculiar marco regionalista integrado por países con pertenencias múltiples, en la UE y en América Latina y el

Caribe. En los últimos años se ha realizado un ejercicio de reflexión sobre su papel, en torno al informe elaborado por el ex – presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, Con esos antecedentes, la XIV Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) marca un punto de inflexión, con la decisión de fortalecer la Conferencia Iberoamericana como marco de concertación política, y establecer una Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para dar seguimiento a los acuerdos, gestionar programas de cooperación, y actuar como portavoz de los países iberoamericanos ante otras organizaciones internacionales. La XV Cumbre de Salamanca (octubre de 2005) confirmó el nuevo papel de la Conferencia Iberoamericana y el inicio de un nuevo ciclo. Hechos que lo avalan son la renovación de la agenda política, la creación de la SEGIB, el nombramiento de una personalidad de alto perfil como Secretario General Iberoamericano, y la aprobación en noviembre de 2005 de su estatus de observador ante la Asamblea General de Naciones Unidas (Arenal 2005a y 2005b).

En relación a Naciones Unidas, la UE y otras agrupaciones de América Latina, la Conferencia Iberoamericana constituye un marco singular de concertación política en relación a una agenda que integra cuestiones relevantes para las relaciones birregionales y que no son tratadas en otros foros, incluyendo las cumbres UE-América Latina y el Caribe. En esa agenda cabe destacar cuestiones como la política de desarrollo y la lucha contra la pobreza en las particulares circunstancias de países de renta intermedia con grandes desigualdades sociales; la gestión común de los flujos migratorios y los derechos de los inmigrantes en los países de acogida; la financiación del desarrollo, con nuevos instrumentos como la conversión de deuda por educación o la facilitación de las remesas, y la cooperación birregional en operaciones de paz, con el precedente de la que se desarrolla en Haití.

3. La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y el nuevo “mapa” de la integración latinoamericana

3.1 La CSN: naturaleza y objetivos

La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) nace en la III Cumbre Presidencial Sudamericana, celebrada el 8 de diciembre de 2004 en Cuzco (Perú), en el marco de un proceso de Cumbres iniciado en 2000 con el objetivo de promover de manera gradual un área de libre comercio regional integrada por Mercosur, la Comunidad Andina, Chile, Guyana y Surinam. Sin embargo, la creación de la CSN otorga al proyecto una clara vocación política, inspirada en la UE, y, al igual que esta última, basada en una identidad común y en valores compartidos.⁷

Según la Declaración de Cuzco, la CSN cuenta con tres pilares. El primero se refiere a la concertación de políticas exteriores y la proyección internacional de Sudamérica, así como a la consolidación democrática. El segundo lo constituye la integración económica, a partir de la convergencia entre la CAN y el Mercosur. En el tercer pilar se encuentra la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones. La CSN también tiene entre sus objetivos la armonización de políticas en diferentes ámbitos —agricultura, ciencia y tecnología...— y promover la interacción de empresas y sociedad civil en el espacio sudamericano.

En esta agenda destaca la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) del año 2000, y que a 10 años vista pretende crear 10 “Ejes de Integración y Desarrollo Sudamericano”, con más de 350 proyectos de interés regional. IIRSA cuenta, además, con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo de desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). Este elemento es importante para la integración regional, pues por primera vez se han planificado las infraestructuras con perspectiva regional, y no nacional (Tanzi 2005: 10). También se está planeando una red de gasoductos que enlazaría las reservas de gas de Bolivia y Perú, con países consumidores como Brasil, Uruguay y Chile, con el objeto de promover la integración regional de la energía (esta cuestión se trata más adelante).

⁷ “Visions of unity”, *The Economist*, 9 de diciembre de 2004. Véase también Cardona 2005: 84.

Desde el punto de vista jurídico e institucional, la CSN es una entidad de naturaleza política —no tiene tratado constitutivo ni personalidad jurídica—, y se basará en las instituciones ya existentes. La dirección política corresponde a la reunión de Jefes de Estado, que de forma ordinaria se reúne una vez al año. A las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, se periodicidad semestral, competen las decisiones ejecutivas. Colaboran con estas instancias la Secretaría del Mercosur, el Secretario General de la ALADI, y la Secretaría Permanente del Tratado de Cooperación Amazónica. La continuidad de los trabajos es asegurada por una Secretaría pro-témpore, que recae en los estados miembros de manera rotatoria en periodos anuales. Se puede afirmar que la CSN es una expresión de la “diplomacia de cumbres”, y también de la tradicional preferencia latinoamericana por un regionalismo “ligero”, de naturaleza intergubernamental. La eficacia de este tipo de marcos, sin embargo, depende más de la voluntad de los Estados miembros, que de instituciones a las que puedan atribuirse competencias de carácter supranacional, o de un ordenamiento jurídico común.

No obstante, existen diferentes perspectivas respecto a la naturaleza de la CSN su institucionalización, y su relación con otros esquemas de integración. Para Venezuela, la CSN está llamada a sustituir al Mercosur y la CAN y al modelo de integración basado en a apertura comercial que representan ambos esquemas. Argentina, Brasil y la propia Secretaría General de la CAN consideran que la CSN es compatible con los grupos existentes y se ha de avanzar gradualmente en su convergencia comercial. En la reunión extraordinaria de Presidentes de la CSN de diciembre de 2005, el Presidente Chávez se resistió a firmar el texto final, alegando que la CSN debería sustituir al Mercosur y la CAN, debido a su diseño “neoliberal”. Finalmente, se decidió crear una “Comisión Estratégica de Reflexión” sobre la integración sudamericana, integrada por 12 representantes de los países miembros de la CSN, que deberá presentar un informe en la Cumbre Presidencial anual que se celebrará en Bolivia en 2006.

En ese marco, se planteó la posibilidad de crear una secretaría permanente, para la que se planteó la candidatura de Montevideo como sede de la misma. También se ha planteado fortalecer su dimensión parlamentaria. En una sesión extraordinaria realizada en Guayaquil el 9 de enero de 2005, el Parlamento Andino propuso crear un Parlamento Sudamericano en el marco de la CSN, integrando el Parlamento Andino y el Parlamento de Mercosur. Este último deberá constituirse en 2007 y celebrar sus primeras elecciones directas en 2010. La propuesta fue reiterada en la I Reunión de Jefes de Estado de la CSN (Brasilia, septiembre de 2005) por parte de los Presidentes del Parlandino y la Comisión Parlamentaria Conjunta de Mercosur.

3.2 La CSN como plataforma de concertación política y el futuro del Grupo de Río

En su corta andadura, la CSN ha realizado distintas reuniones de sus diferentes órganos, promoviendo la concertación política regional (ver cuadro anexo). En la I Reunión de Jefes de Estado de la CSN se ha definido una “agenda prioritaria” de concertación política, que incluye el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros, las asimetrías, la cohesión social y las telecomunicaciones. En esta reunión, no obstante, hubo ausencias destacadas y se exhibieron las dificultades y divergencias que existen en esa agenda. Junto a las discrepancias sobre la institucionalidad y el futuro de la CSN, ya mencionadas, no se logró un acuerdo sobre la futura zona de libre comercio y la propuesta de Chile de que se estableciera en 2010.

En cuanto a la proyección externa, la CSN ya muestra algunos resultados en materia de cooperación sur-sur. Se ha celebrado una cumbre con los países árabes, y está prevista una cumbre CSN-Unión Africana. Especialmente significativa ha sido la I Cumbre América del Sur-países árabes (Brasilia, 10-11 de mayo de 2005), en la que participaron los miembros de la CSN y representantes de 22 países miembros de la Liga Árabe, más Palestina. Esta cumbre, que responde a una iniciativa brasileña secundada por la CSN, se convocó con un doble objetivo: ampliar la proyección internacional de Sudamérica, en el marco de una visión multipolar del sistema internacional, y abrir nuevos mercados. Para ello se celebró una reunión empresarial con 800 empresarios de ambas regiones. Las declaraciones de apoyo a Palestina, no obstante, causaron fricciones con Israel y con EE UU, y algunos gobiernos árabes no asistieron debido a las presiones de Washington.

Finalmente, la CSN ha adoptado un “Programa Sudamericano de Seguridad Ciudadana” y diversos compromisos, aún por materializarse, sobre medio ambiente, cultura, y tratamiento de las asimetrías regionales.

La aparición de la CSN plantea obvias cuestiones respecto a la relevancia del Grupo de Río (GRIO) como plataforma de concertación política regional. La CSN responde a un momento político dominado por gobiernos de izquierda, y a unos intereses de proyección internacional de los países sudamericanos y, en particular, de Brasil, que el GRIO no puede satisfacer. Este último agrupa a todos los países de la región, pero experimenta un visible proceso de debilitamiento, e integra a países, al norte y al sur de Latinoamérica, con diferentes vínculos y alineamientos internacionales. México, y en menor medida Centroamérica, tienen estrechos vínculos económicos y una amplia agenda de interdependencias con EE UU, y su interés centra más en formar una posible “Comunidad Norteamericana”, que en las relaciones con Sudamérica, a la que sin embargo están unidos por identidad y cultura. Estos países pueden estar interesados en mantener vínculos políticos con Sudamérica para equilibrar sus relaciones exteriores. El GRIO puede cumplir ese papel, pero también puede hacerlo la CSN si esa vinculación se limita a la concertación política (Schünemanna 2006).

3.3 La CSN y la integración de la energía en Sudamérica

La integración en materia de energía se ha convertido en un asunto central de la agenda política de la CSN. En parte, ello refleja la preocupación por el aumento de la demanda de petróleo y gas, la inestabilidad política en los países productores, y los efectos de la guerras en Afganistán y en Irak en la estabilidad de Oriente Próximo y en el mercado mundial del petróleo. En ese contexto, surge un renovado “nacionalismo petrolero” en el que los países consumidores intentan reducir la vulnerabilidad y garantizar el acceso a la energía, y los productores tratan de asegurar el control sobre sus recursos energéticos y la riqueza que estos puedan generar, llegando a utilizar el petróleo y el gas como instrumentos de política exterior.

Aunque inmersa en la geopolítica mundial de la energía, en América Latina esta cuestión presenta rasgos propios. Coexisten grandes reservas de petróleo y gas, algunas de ellas apenas explotadas, en Bolivia, Perú o Venezuela, y países con crecientes demandas de energía que, de no ser satisfechas, ven amenazado su crecimiento económico, como Brasil, Chile o Uruguay. En 2003 la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) decidió promover la integración energética en América Latina, y esta cuestión se ha convertido en una de las prioridades de la integración latinoamericana y de la agenda política de la CSN. Hay tres cuestiones clave: la construcción de la infraestructura necesaria para conectar reservas y consumidores; las inversiones necesarias, y la existencia de marcos reguladores y de seguridad jurídica para los gobiernos y los operadores implicados, públicos y privados. La “no-integración” en materia de energía supone importantes riesgos y costes. Puede ser el “cuello de botella” del crecimiento económico, y alentar conflictos bilaterales, como los que se han producido en los dos últimos años entre Bolivia y Chile, y entre este último país y Argentina. En Chile, por ejemplo, se podría considerar la opción nuclear, más arriesgada y costosa, si no se logra un acceso seguro a gas de otros países sudamericanos. Por el contrario, un enfoque regionalista de la cuestión energética puede promover la integración, el desarrollo, la estabilidad y la seguridad en el área sudamericana.

Existen distintas motivaciones en este ámbito. Venezuela tiende a ver esta cuestión en términos geopolíticos, y ve en la integración energética sudamericana la espina dorsal de un proyecto que busca la autonomía regional de América Latina, en particular frente a EE UU, y afianzar el liderazgo regional de Venezuela. Brasil o Chile representarían otra visión, más pragmática, centrada en la seguridad energética. Chile, en particular, trata de asegurar el acceso al gas, de la forma más barata y eficiente, evitando que esta cuestión sea una fuente de tensiones en sus relaciones de vecindad con Argentina, Bolivia o Perú. En todo caso, la voluntad mostrada por los gobiernos, el respaldo de instituciones financieras como el BID o la CAF, y el interés de inversores privados permite albergar,

en palabras de CEPAL (2005: 82), un “cauteloso optimismo”, sobre esta materia, en la que confluyen varias propuestas:

- La iniciativa venezolana, secundada por Argentina, Bolivia y Brasil, y posteriormente Uruguay, de conformar una gran empresa petrolera sudamericana con participación pública, denominada Petrosur. En la I reunión de Ministros de energía de América del Sur (Isla Margarita, Venezuela, octubre de 2004) se decidieron acciones concretas al respecto, y en mayo de 2005 se adoptó un acuerdo para constituir su secretariado. En paralelo a la I Reunión de Jefes de Estado de la CSN (Brasilia, 30 de octubre de 2005), los Presidentes de Argentina, Brasil y Venezuela y la petrolera española Repsol-YPF firmaron varios acuerdos en el marco de Petrosur, incluyendo el intercambio y concesión de derechos de explotación y la construcción de refinerías.
- En el marco de la CSN, la Reunión de ministros de energía celebrada en Caracas en septiembre de 2005 adoptó la denominada “Estrategia Petroamérica”, que pretende promover un acuerdo multilateral de complementación energética, y busca ser, según la declaración ministerial, “un habilitador geopolítico”.
- El proyecto de “anillo gasista” que enlazará los campos de gas de Camisea, en Perú, con Chile, para alentar las exportaciones de gas boliviano a Argentina y, a través de este país, a Chile. Este proyecto permitirá mejorar el abastecimiento al conjunto de Sudamérica y, al “multilateralizar” la cuestión, permitirá sortear pugnas bilaterales sobre suministro de gas, en particular las que han afectado a Chile con Bolivia.⁸
- La decisión adoptada el 16 de enero de 2006 por los presidentes de Argentina, Brasil y Venezuela, de estudiar la construcción del gasoducto sudamericano, con una extensión de 8.000 kilómetros. Existen dudas sobre la viabilidad de este proyecto por su elevado coste —en torno a 20.000 millones de dólares— y su impacto ambiental, pero su racionalidad es más política que económica, al convertir a Venezuela en el principal suministrador de Sudamérica.⁹ En realidad. Desde la perspectiva brasileña este proyecto puede tener otro objetivo: alentar a Bolivia a aumentar sus exportaciones a la red de gasoductos sudamericana, asegurando las inversiones y los intereses de la empresa mixta Petrobras, en un escenario en el que Bolivia aún no ha definido su política de energía ni el régimen legal en el que tendrán que operar las compañías extranjeras.¹⁰ El propio Presidente de Bolivia planteó a principios de 2006 la necesidad de que “no se excluya a Bolivia” del proyecto de integración gasista sudamericano.

3.4 *La CSN y la integración latinoamericana: perspectivas futuras*

Es difícil pronunciarse sobre el futuro de la CSN, por ser un proyecto incipiente. La historia de la integración latinoamericana de los últimos quince años no permite ser demasiado optimista. Este proyecto se sustenta en la CAN y Mercosur, y en gran medida sus fortalezas y debilidades lo son también de la CSN. Pero como señala Cardona (2005: 84), en la CSN hay elementos prometedores, como es el hecho de que el 80% del comercio esté ya liberalizado y haya un calendario caro para establecer una zona sudamericana de libre comercio; que existan políticas definidas en el ámbito de la infraestructura y la energía, respaldadas por instituciones financieras con buena reputación; y que pese a las diferencias sobre su futuro, la CSN satisface intereses estratégicos de cada uno de sus miembros, que a través de relaciones bilaterales no serían factibles.

En general, la CSN puede contribuir a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática, proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración

⁸ “Gas ring. Chile’s search for reliable suppliers”, *The Economist*, 18 de agosto de 2005.

⁹ Humberto Márquez, “El gasoducto es caro y polémico”, *Inter. Press Service*, 22 de febrero de 2006.

¹⁰ “Energy in South America: The explosive nature of gas”, *The Economist*, 9 de febrero de 2006.

latinoamericana, y convertir la identidad sudamericana en un activo para ese objetivo. En cuanto a sus miembros concretos, Brasil lograría mercados ampliados para su industria, recursos energéticos, acceso al Pacífico, y más empuje para sus objetivos globales. Chile podría obtener un acceso seguro al gas, mercados ampliados, un marco multilateral para atenuar el potencial de conflicto de sus relaciones de vecindad, y un vínculo fuerte con Sudamérica, que en el ámbito comercial no sería posible. Bolivia puede mejorar su acceso al Pacífico, mercados e inversiones para desarrollar su sector del gas, y un marco multilateral que contribuya a la gobernanza democrática y la estabilidad del país; Perú fortalecería su papel como puerto de acceso al Pacífico, especialmente en relación a Brasil. Venezuela podría desarrollar su complementariedad económica con Brasil y ampliar su influencia política regional. Ecuador y Colombia, aun con menos intereses que otros países, también serían beneficiarios de la CSN al permitir diversificar sus relaciones exteriores, hoy muy centradas en EE UU. Finalmente, estos objetivos son muy coincidentes con los que la UE ha definido en su política hacia América Latina.

Sin embargo, en algunos países los consensos sobre la CSN están basados más en opciones ideológicas que en un análisis pragmático respecto a los intereses nacionales y regionales, y la voluntad política que parece respaldar el proyecto pudiera ser, como señala el ex – Presidente de Uruguay, Julio M. Sanguinetti (2005: 12), un mero ejercicio voluntarista con bases muy frágiles. Como se ha indicado, la consolidación de la CSN dependerá de un reajuste en el liderazgo brasileño y de consensos aún no logrados respecto al modelo institucional y la relación de la CSN con la CAN y Mercosur, dos grupos cuyas dificultades internas pueden minar la consolidación del proyecto sudamericano. Finalmente, la CSN se enfrenta al desafío de armonización y simplificar el “spaghetti bowl”, en palabras de Jagdish Baghwatti, de los diferentes marcos normativos que se superponen en el espacio sudamericano. De estos desafíos dependerá que la CSN sea un actor relevante en la globalización y en la relación “interregional” con la UE y otros actores externos.

4. El desafío del multilateralismo eficaz en las relaciones UE-América Latina

Ambas regiones han expresado su preferencia por el multilateralismo como opción básica de política exterior. Este hecho diferencia a ambas regiones respecto de EE UU, ya que constituyen uno de los más firmes soportes del sistema multilateral. Si América Latina y el Caribe y la UE, que en conjunto suponen una cuarta parte de los Estados que integran la comunidad internacional, dejan de respaldar ese sistema, es difícil imaginar que otros Estados lo hagan. Ambas regiones se ven a sí mismas cumpliendo un papel esencial para sostener los regímenes, las organizaciones internacionales y las normas y convenciones que contribuyen a asegurar cierta gobernanza global, aunque puedan tener lagunas y debilidades, en especial en momentos difíciles como los que ha supuesto la guerra de Irak.

Promover un multilateralismo eficaz es uno de los objetivos de la “asociación estratégica” y el proceso de Cumbres birregionales. Sin embargo, en este aspecto los resultados han estado por detrás de las expectativas. Ello se debe a que hay diferentes visiones del multilateralismo, desacuerdos internos en cada grupo en varios temas clave, y dificultades inherentes al proceso de cumbres y su preparación. Los dos primeros factores limitan las posibilidades del consenso y la acción común. Sin embargo, a pesar de esas diferencias hay una agenda muy amplia de acuerdo, y podría hacerse mucho más mejorando la concertación de posiciones a través de las Cumbres y de otros mecanismos de diálogo.

El diálogo birregional y los debates en la Cumbre de Naciones Unidas de Nueva York (septiembre de 2005) muestran que la UE promueve un multilateralismo “cosmopolita” basado en organizaciones regionales y mundiales más fuertes y legítimas. A éstas se les atribuirían mayores competencias, estableciendo marcos mancomunados de soberanía, para que puedan responder eficazmente a las demandas sociales de seguridad, gobernanza, bienestar, cohesión social y preservación de la biosfera, que los estados-nación no pueden satisfacer adecuadamente debido a la globalización. Por su parte, América Latina sigue viendo en el sistema multilateral un mecanismo para reclamar recursos y, sobre todo, una garantía de su soberanía y de la vigencia del principio de no intervención. A menudo, este multilateralismo “westfaliano”, percibe de forma amenazadora las iniciativas en materia de derechos

humanos o de seguridad colectiva, pues en su experiencia histórica se ha utilizado a menudo la retórica democrática para justificar intervenciones externas. Sin embargo, algunos países latinoamericanos parecen estar acercándose a la visión “cosmopolita” de la soberanía y el multilateralismo. Así parece indicarlo la opción regionalista, y en el marco multilateral, que en la Cumbre de Nueva York hayan aceptado el principio de “responsabilidad de proteger” y otras iniciativas para reforzar el sistema multilateral (Sanahuja 2006b).

En la agenda, no obstante, hay una amplia gama de temas en los que el acuerdo es factible. Pese a visibles desacuerdos en torno a la reforma del Consejo de Seguridad, la pauta de voto en los órganos de Naciones Unidas permite identificar áreas de “alta sintonía” en las que profundizar la concertación de posiciones (Fonseca 2005). Entre ellas se encuentran las siguientes:

- El fortalecimiento de Naciones Unidas para la defensa de los derechos humanos; la creación y funcionamiento adecuado de la Comisión de Consolidación de la Paz; el fortalecimiento de las capacidades de Naciones Unidas para la respuesta humanitaria; el fortalecimiento del ECOSOC y de sus capacidades para dar seguimiento a las políticas de cooperación para el desarrollo; y la no proliferación de armamentos, y en especial, de las armas ligeras.
- La nueva agenda de la cooperación internacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyen otro ámbito de común interés, en particular respecto a las siguientes cuestiones: la aplicación de los ODM en los países de renta intermedia, en relación a la cohesión social y los problemas de desigualdad que caracterizan a los países latinoamericanos; y el seguimiento del “Consenso de Monterrey” (Ricupero 2005). En particular, hay amplias oportunidades de acción común en lo referido a la creación de nuevos instrumentos de financiación del desarrollo, como plantean los países de ambas regiones integrados en la “Alianza contra el hambre y la pobreza”
- La construcción de la paz y la prevención de la guerra y el conflicto armado, estableciendo mecanismos para vincular América Latina con la política de prevención de conflictos de la UE. En este ámbito, se ha planteado desde distintos actores la oportunidad y/o la necesidad de promover la cooperación entre la incipiente política europea de seguridad y defensa (PESD) u otras organizaciones regionales, como la OSCE, con organizaciones como la OEA o los grupos subregionales —Mercosur, la CAN o Centroamérica—. Y sus agendas de “seguridad democrática” o “seguridad cooperativa”. Un diálogo político y una cooperación reforzada en esta materia entre la UE, la OSCE y la OEA puede contribuir a que América Latina fortalezca sus capacidades para la prevención y gestión de crisis y conflictos y para desarrollar medidas de fomento de la confianza (Freres y Sanahuja 2005: 48-52).
- En materia ambiental, el desarrollo de la Agenda 21 y el Plan de Implementación de Johannesburgo también pueden ser cuestiones relevantes para la cooperación birregional. La implementación del Protocolo de Kyoto y sus mecanismos de cooperación Norte-Sur son también un ámbito de interés para el multilateralismo eficaz.

Como se indicó, la dinámica y formato de las Cumbres no permiten transformar la sintonía doctrinal en posiciones relevantes (Fonseca, 2005). Las Cumbres son útiles para dar visibilidad a las posiciones políticas en temas acuciantes de la agenda internacional, pero los resultados son excesivamente genéricos y no hay acuerdos concretos. Hay poco trabajo previo, y a menudo se actúa de manera reactiva. Se recurre a mecanismos diplomáticos clásicos, con poca participación de la Comisión Europea o los organismos latinoamericanos de integración, y no existe trabajo preparatorio a niveles intermedios —altos funcionarios, actores sociales o académicos—, ni mecanismos de seguimiento posterior. Un mayor trabajo preparatorio, con diálogos especializado y la implicación de actores no estatales permitiría alcanzar mayor eficacia en estos marcos

5. Perspectivas: multilateralismo, regionalismo e integración en las relaciones UE-América Latina

5.1 *¿Integración regional o liderazgos subregionales? Opciones para las política de la UE*

Los resultados limitados, la incertidumbre y la crisis que caracteriza el escenario de la integración regional tras quince años de un “nuevo regionalismo que ya no es tan nuevo, han llevado a algunos actores a cuestionar la estrategia de la UE, que privilegia a los grupos regionales y ha hecho del apoyo a la integración un hilo conductor de su política. Algunos actores reclaman un cambio de estrategia por parte de la UE: se debería partir de la premisa de que la integración latinoamericana ha fracasado, y abandonar a su suerte a las instituciones regionales, dado que los propios países miembros no las apoyan. A cambio, se plantea una nueva política que en lo comercial remita al marco de la OMC; y en lo político, a una relación bilateral en la que se privilegie a ciertos socios estratégicos a los que se daría un trato privilegiado como interlocutores políticos, legitimando liderazgos subregionales, en particular con Brasil en el ámbito sudamericano, y con México en relación a Centroamérica.

Esta estrategia, sin embargo, pasa por alto las carencias de los países que pretenden ejercer ese liderazgo subregional, y asocia a la UE a políticas de dudosa eficacia a largo plazo, y provocaría el rechazo de otros países latinoamericanos, como se puso de manifiesto anteriormente en el caso de Brasil. Probablemente, ello comportaría costes superiores a las supuestas ventajas de una política centrada en un reducido número de actores. Entre ellos, hay que señalar que deslegitimaría las actuaciones anteriores de la CE en este campo, y está en contradicción con su propio modelo e identidad como actor internacional. No se podría entender que la UE descuidara el apoyo a la integración latinoamericana. Su valor como interlocutor y socio de América Latina radica, precisamente, en aquello que la singulariza respecto a otros actores extraregionales, como EE UU, que no ve con simpatía el regionalismo latinoamericano, o los países asiáticos, partidarios de otras modalidades de “regionalismo abierto”.

Esa actuación, por otra parte, obvia que el apoyo a la integración responde a intereses económicos de la UE, que son más fáciles de alcanzar mediante acuerdos de asociación que vayan más allá de lo acordado en la OMC, con agrupaciones que avanzan hacia un modelo de integración “profunda”, con amplias cotas de liberalización, un marco institucional reforzado, que garantice mayor certidumbre y seguridad jurídica. Esos acuerdos también deben promover mejoras en materia de cohesión social, lo que contribuirá a la estabilidad política y la gobernanza democrática.

Esto no supone que no se puedan establecer vínculos más estrechos con países como Argentina, Brasil o México, en la medida que respalden un “liderazgo cooperativo” que contribuya a reforzar Mercosur o la CSN. El mensaje político debería ser muy claro: una relación privilegiada con la UE debe estar supeditada al impulso de la integración y a la contribución al multilateralismo, y no a modelos regionalistas asimétricos, o al abandono de la integración “auténtica”, en favor de otras agendas.

5.2 *Una nueva estrategia de apoyo a la integración*

En la reciente Comunicación sobre una Asociación reforzada entre la UE y América Latina, la Comisión plantea la necesidad de completar la red de acuerdos de asociación “en la que participen todos los países de la región y pueda contribuir a la integración de todos ellos”, recordando que los medios de acción de la UE deben adaptarse a las nuevas realidades latinoamericanas los procesos de integración evolucionan, como demuestra la creación de la CSN (Comisión Europea, 2005: 5). En este contexto, la estrategia de la UE debería considerar las siguientes cuestiones.

- *Completar la red de acuerdos de asociación con un enfoque más pragmático:* la firma de acuerdos de asociación con Mercosur y con los países centroamericanos y andinos sigue siendo un objetivo relevante, aunque las dificultades que han surgido, y que parece difícil

resolver, deberían ser motivo de una reflexión respecto a los objetivos de la negociación y el modelo de asociación que se persigue, basada en un acuerdo de liberalización comercial muy ambicioso. Ello impide avanzar en otros ámbitos, más factibles, como una mayor cooperación en el desarrollo de la infraestructura física o una “asociación de la energía”. En relación al acuerdo entre la UE y la Comunidad Andina, también es necesario evaluar las posibilidades de acuerdo, y de ser necesario, proceder a un ajuste de percepciones y demandas en lo referido a la “evaluación conjunta” que se ha estado realizando a lo largo de 2005 y 2006.

- *Adaptar la estrategia a los posibles cambios en el “mapa” de la integración regional.* Como señala la Comisión, es importante prestar atención a los cambios que se están produciendo en el “mapa” de la integración regional, en particular en lo referido a la convergencia CAN-Mercosur, a la ampliación del Mercosur, y a la conformación de la CSN. Sin perjuicio de que existan acuerdos más profundos, las perspectivas de liberalización del comercio sudamericano con un calendario prefijado hacen más oportuna la propuesta del Parlamento Europeo de avanzar hacia un área de libre comercio birregional, aunque el calendario inicialmente previsto deba ajustarse.
- *Alentar la integración sudamericana.* Probablemente la CSN es un marco aún incipiente para entablar un diálogo institucionalizado con la UE, que de llevarse a cabo, puede realizarse en el marco de las Cumbres birregionales sin necesidad de crear nuevos foros. No obstante, la paulatina consolidación de la CSN puede estar respaldada por la próxima estrategia regional de la CE a través de acciones de cooperación. El apoyo a la integración sudamericana debe orientarse a la consolidación institucional, al fortalecimiento de sus pilares económicos en Mercosur y la CAN, a la consolidación de la CSN como marco de concertación de políticas exteriores, par promover un multilateralismo eficaz, y a su agenda de integración física y de la infraestructura y de reducción de las asimetrías y fomento de la cohesión social. En este marco, alentar a Brasil a ejercer un liderazgo cooperativo es un objetivo político de la mayor trascendencia para la UE.
- *Una estrategia de integración ampliada y reforzada.* Ante los cambios que se registran en la integración latinoamericana, es importante desarrollar una estrategia de integración ampliada, que no esté supeditada a la evolución de los compromisos comerciales. Como se ha indicado, esa estrategia debe insistir en una integración económica más profunda mediante la convergencia de políticas macroeconómicas, y políticas sectoriales, en especial en el ámbito de la infraestructura y la energía; la gestión de interdependencias que afectan al desarrollo regional y local, como la cooperación transfronteriza; la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales; las redes regionales de ciudades; el desarrollo de rutas turísticas; la reducción y mitigación de riesgos ante desastres; y a procesos de regionalización “desde abajo”, mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil, que puedan participar activamente en el proceso. En esa estrategia tienen particular importancia el apoyo a los mecanismos de corrección de las asimetrías de promoción de la transformación productiva, en aras de la convergencia de rentas y la cohesión social y territorial, que puedan establecerse en los procesos de integración, y el apoyo que la UE pueda prestarles, para lo que sigue siendo pertinente la propuesta de establecer un “Fondo de Solidaridad Birregional” planteada por el Parlamento Europeo en 2001. En concreto, la UE lanzaría una clara señal política prestando apoyo a la iniciativa del FOCEM creada por Mercosur. En este contexto, puede ser necesario que la Comisión defina con mayor detalle su estrategia de apoyo a la integración regional, pues la última Comunicación al respecto data del año 1995.
- *Hacia una asociación en el ámbito de la energía y la infraestructura física.* En el ámbito de la energía y la infraestructura, la cooperación con iniciativas sudamericanas es un componente importante de la nueva agenda de la integración y responde a intereses compartidos, ya que hace frente a uno de los “cuellos de botella” del desarrollo latinoamericano, contribuye a asegurar fuentes diversificadas de abastecimiento para la UE, y al “multilateralizar” la cuestión, puede evitar conflictos políticos internos o disputas bilaterales sobre el acceso y el

uso de las fuentes de energía que añaden inestabilidad al área, y respaldar las inversiones europeas en el sector. La integración regional en materia de energía y los intereses europeos en esta materia se podrán promover mejor si la UE se implica con más recursos. Aunque la Comisión no cuenta con fondos suficientes para abordar acciones en el campo de la infraestructura o la energía, por ser muy costosas, la UE puede impulsar una mayor participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), a través de una nueva facilidad de crédito para el periodo 2007-2013, con más recursos, y un mandato específico para apoyar la integración regional a través de proyectos de infraestructura de energía, comunicaciones, gestión del medio ambiente, y de cooperación transfronteriza, en colaboración con bancos de la integración como la CAF o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- *Una agenda política ampliada para el diálogo birregional.* También es preciso ampliar la agenda de diálogo y cooperación política, para adaptarla a la que se está abordando en la UE y en los diferentes grupos regionales latinoamericanos, incluyendo los vínculos entre el regionalismo y la gobernanza democrática, la seguridad regional y la prevención de conflictos. Para ello, la UE puede promover diálogos especializados entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, y alentar la implicación de las instituciones regionales en las crisis políticas de la región mediante un proceso de consultas más amplio con el Consejo de la UE, en el marco de la PESC.

5.3 *Epílogo: hacia un multilateralismo eficaz*

En las relaciones entre la UE y América Latina, el regionalismo y el multilateralismo son estrategias complementarias. Como se ha señalado, ambas regiones pueden cooperar más en aras de un “nuevo multilateralismo” que contribuya eficazmente a la gobernanza del sistema internacional. Ello requiere un trabajo más sistemático entre Cumbres y en las diferentes organizaciones y foros internacionales, como se señaló anteriormente. En concreto, es preciso potenciar o establecer los diálogos sectoriales, con participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, sobre paz, seguridad y prevención de conflictos; medio ambiente; migraciones, drogas ilícitas y otros temas de la agenda multilateral en los que se identifique sintonía de posiciones y posibilidades de acción conjunta. .

Referencias bibliográficas y documentales

ARENAL, Celestino (coord.) (2005a), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, Madrid, Siglo XXI / Fundación Carolina

ARENAL, Celestino (2005b), “La Cumbre de Salamanca: una nueva apuesta por el espacio iberoamericano”, Madrid, Fundación Carolina (disponible en <http://www.fundacioncarolina.org>) [accesado el 26 de febrero de 2006]

CARDONA, Diego (2005), “¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, n° 5, pp. 84-92

CIENFUEGOS, Manuel (2006), “Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: ¿Una asociación (in)viabile?”, VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Vitoria, Universidad del País Vasco (en prensa)

Consejo de la Unión Europea (1994), *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre), Madrid, IRELA

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, Santiago, Chile, LC/G.2149-P/E

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2002-2003*, Santiago, Chile, LC/G.221-P/E

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2003-2004*, Santiago, Chile, LC/G.2283-P/E

Comisión Europea (1995a), *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(95) 219 final, 16 de junio

Comisión Europea (1995b), *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000. Comunicación de la Comisión al Consejo*, Bruselas, COM(95) 495 final, 23 de octubre

Comisión Europea (1999), *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*, Bruselas, COM(1999) 105 final, 9 de marzo

Comisión Europea (2000), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Bruselas, COM(2000) 670 final, 31 de octubre

Comisión Europea (2002), *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril

Comisión Europea (2004), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*, Bruselas, COM(2004) 220 final

Comisión Europea (2005), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”*, Bruselas, COM(2005) 636 final, 8 de diciembre

Development Researchers Network (2004), *Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (Mercosur)*, Bruselas, DRN/ Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., mayo

Development Researchers Network (2005), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, Bruselas, DRN/Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., julio

DURÁN, José y Raúl Maldonado (2005), *La integración regional en la hora de las definiciones*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional n° 62, LC/L.2454-P, diciembre

FERNÁNDEZ, José Javier (2004), “Un grito a favor del refuerzo de la Asociación política y social birregional en vísperas de la III Cumbre Unión Europea-América Latina”, en Juan Pablo Soriano, Jordi Bacarí, Stephan Sberro y Erika Ruiz (Comps.), *La Unión Europea y América Latina hacia Guadalajara 2004: la cohesión social y la consolidación de la paz*, México, Porrúa/Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)/El Colegio de México

FONSECA, Gelson (2005), *The European Union and Latin America at the United Nations: What Scope for Joint Policies?*, s.l., OBREAL/EULARO working papers (mimeo)

FRERES, Christian y José Antonio Sanahuja (2005), *Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina: hacia una nueva estrategia* (Informe final del Estudio “Latin America – Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives”, realizado para la DG RELEX) Madrid, noviembre, (mimeo)

JAGUARIBE, Helio (2005), “El proyecto sudamericano”, *Foreign Affairs en español*, vol. 5, n° 2, pp. 80-83

KLAVEREN, Alberto van (2004), “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas: la necesidad de una sintonía más fina”, *Nueva Sociedad*, n° 189, enero-febrero, pp. 54-68

Parlamento Europeo (2001), *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, (2000/2249(INI)), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, 11 de octubre de 2001, A5-0336/2001

Parlamento Europeo (2004a), *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá* (COM(2003) 677), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: Raimon Obiols, 26 de febrero, (A5/0120/2004)

Parlamento Europeo (2004b), *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, por otra parte* (COM (2003) 695), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca,, 26 de febrero, (A5-0119/2004)

RICUPERO, Rubens (2005), *Global Governance and Multi-regionalism. The impact of decision-making by international economic multilateral institutions. The case of United Nations, with special*

emphasis on ECLAC, UNCTAD, UNDP and the Global Compact, Lisboa, OBREAL/EULARO working papers (mimeo)

SANAHUJA, José Antonio (2004), “Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Nueva Sociedad*, n° 189, enero-febrero, pp. 80-96

SANAHUJA, José Antonio (2006a), “América Latina: visiones y políticas desde Europa”, *Foreign Affairs en español*, vol. 6, n° 1, pp. 76-83

SANAHUJA, José Antonio (2006b), “La reforma de naciones Unidas: la tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo”, Mabel González Bustelo y Manuela Mesa (coords.), *Anuario CIP 2006*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz/Icaria (en prensa)

SANGUINETTI, Julio María (2005), “Barajar y dar de nuevo”, *El País*, 19 de septiembre, p. 12

SAU, Julio, (2005), “La Comunidad Sudamericana de Naciones, un Proyecto para el Siglo XXI”, *Foro 21* n° 44, marzo (disponible en <http://www.chile21.cl/foro21/44/1.act>) [Accesado el 26 de febrero de 2006]

SCHÜNEMANN, Julia (2006), *La Comunidad Sudamericana de Naciones* (Informe-base preparado para el documento de política “Alcanzar un multilateralismo genuino en las relaciones Unión Europea-América Latina”), enero (mimeo)

SENNES, Ricardo y Carla Tomazini (2006), “Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”, *Foreign Affairs en español*, vol. 6, n° 1, pp. 43-60

TANZI, Vito (2005), *Building Regional Infrastructure in Latin America*, Buenos Aires, BID/INTAL, abril

Cuadro 1
Acuerdos comerciales en América Latina (2005)

Acuerdos suscritos	Acuerdos en negociación
<p><i>Acuerdos intrarregionales</i></p> <p>Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay / Bolivia, Chile; Comunidad Andina – Mercosur Mercado Común Centromericano (MCCA): Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; Chile – Comunidad Andina, MCCA, México, Panamá; México – Centroamérica; México – Uruguay; México – Bolivia; Comunidad del Caribe (CARICOM); CARICOM – Costa Rica CARICOM – Venezuela; CARICOM – Colombia; Grupo de los Tres: Colombia, México y Venezuela; MCCA – República Dominicana</p>	<p>Acuerdos intrarregionales</p> <p>CARICOM – Mercosur; Comunidad Andina – El Salvador, Guatemala, y Honduras; México – Mercosur</p>
<p><i>Acuerdos extrarregionales</i> (SUR-NORTE)</p> <p>Chile – Canadá, Estados Unidos, Unión Europea, Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); México – Estados Unidos, Canadá (TLCAN), AELC, Unión Europea, Japón; MCCA, República Dominicana – Estados Unidos (CAFTA –RD) Costa Rica – Canadá</p>	<p><i>Acuerdos extrarregionales</i> (SUR-NORTE)</p> <p>Mercosur – Unión Europea; CARICOM – Unión Europea; CARICOM – Canadá</p>
<p>(SUR-SUR)</p> <p>Chile – República de Corea; Chile – Nueva Zelanda, Singapur, Brunei; Mercosur – India (450 productos)</p>	<p>(SUR-SUR)</p> <p>Chile – China; Perú – Tailandia; Mercosur – Unión Aduanera del África Meridional (SACU); Brasil – Marruecos; Brasil – Egipto</p>

Fuente: CEPAL

Reuniones ministeriales y de Jefes de Estado de la CSN, 2004-2005

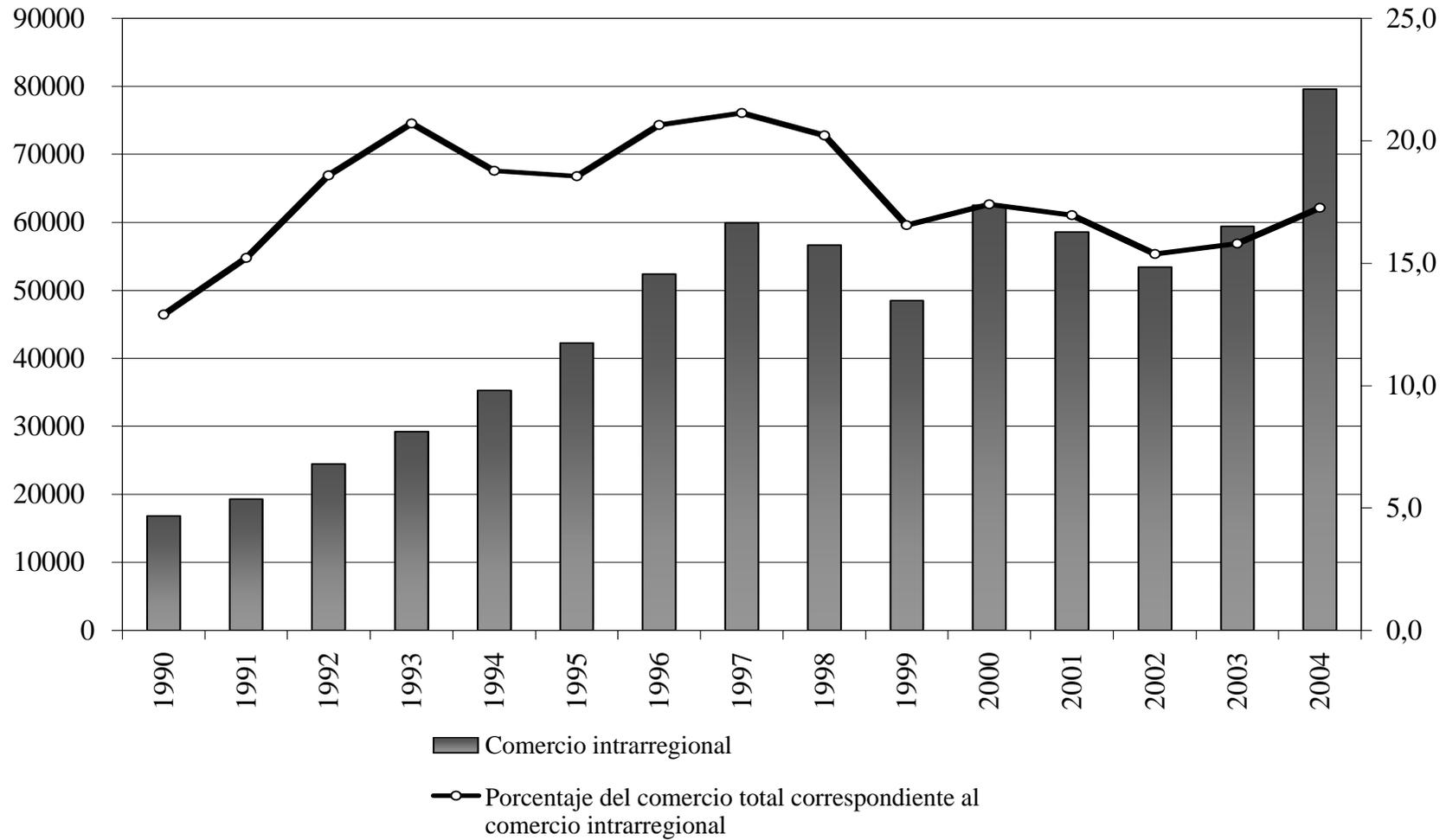
Reunión	Lugar y fecha	Principales acuerdos y resultados
III Cumbre Sudamericana	Cuzco (Perú), 8 de diciembre de 2004	Constitución de la CSN
I Cumbre América del Sur – Países Árabes	Brasilia (Brasil) 10 y 11 de mayo de 2005	Diálogo político sobre el conflicto de Oriente Próximo, la creación del Estado Palestino, y la reforma del sistema multilateral. Promoción del comercio y la inversión entre ambas regiones
Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores	Guayaquil (Ecuador), 2 de agosto de 2005	Definición de las prioridades de trabajo: diálogo político, integración física, medio ambiente, integración energética, financiamiento, asimetrías, cohesión social, y telecomunicaciones
Reunión sobre Seguridad Ciudadana y temas afines entre los Ministros de Justicia, de Interior, Defensa y de Seguridad Ciudadana	Fortaleza (Brasil), 25 y 26 de agosto de 2005	Adopción del “Programa Sudamericano de Seguridad Ciudadana”
Reunión de los ministros del área de energía	Caracas (Venezuela), 20 y 21 de septiembre de 2005	Debate sobre la integración de las redes de energía. Declaración de Caracas sobre la iniciativa “Petroamérica”.
I Reunión de Jefes de Estado de la CSN	Brasilia (Brasil), 30 de septiembre de 2005	Elaboración de una agenda de prioridades de la CSN. Decisiones sobre la cumbre CSN-Unión Africana. Encargo de estudio sobre la convergencia de los acuerdos de libre comercio con la perspectiva de una zona de libre comercio sudamericana.
Reunión sobre asimetrías regionales en el seno de la CSN	La Paz (Bolivia), 21 de octubre de 2005	Convocatoria de nuevas reuniones de estudio con aportes de los organismos regionales
Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado de la CSN en el marco de la XXIX Reunión de la CMC y Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur	Montevideo, 9 de diciembre de 2005	Creación de la “Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano”

Reuniones ministeriales y de Jefes de Estado de la CSN previstas, 2006-2008

Reunión	Lugar y fecha
II Reunión de Jefes de Estado de la CSN	La Paz (Bolivia), 2006
I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países sudamericanos y	Buenos Aires (Argentina), 2007
II Cumbre América del Sur – Países Árabes	Rabat (Marruecos), 2008
Reunión sobre cultura	Primer semestre de 2006
Reunión sobre medio ambiente	Primer semestre de 2006
Cumbre CSN-Unión Africana	Sin determinar

Fuente: elaboración propia

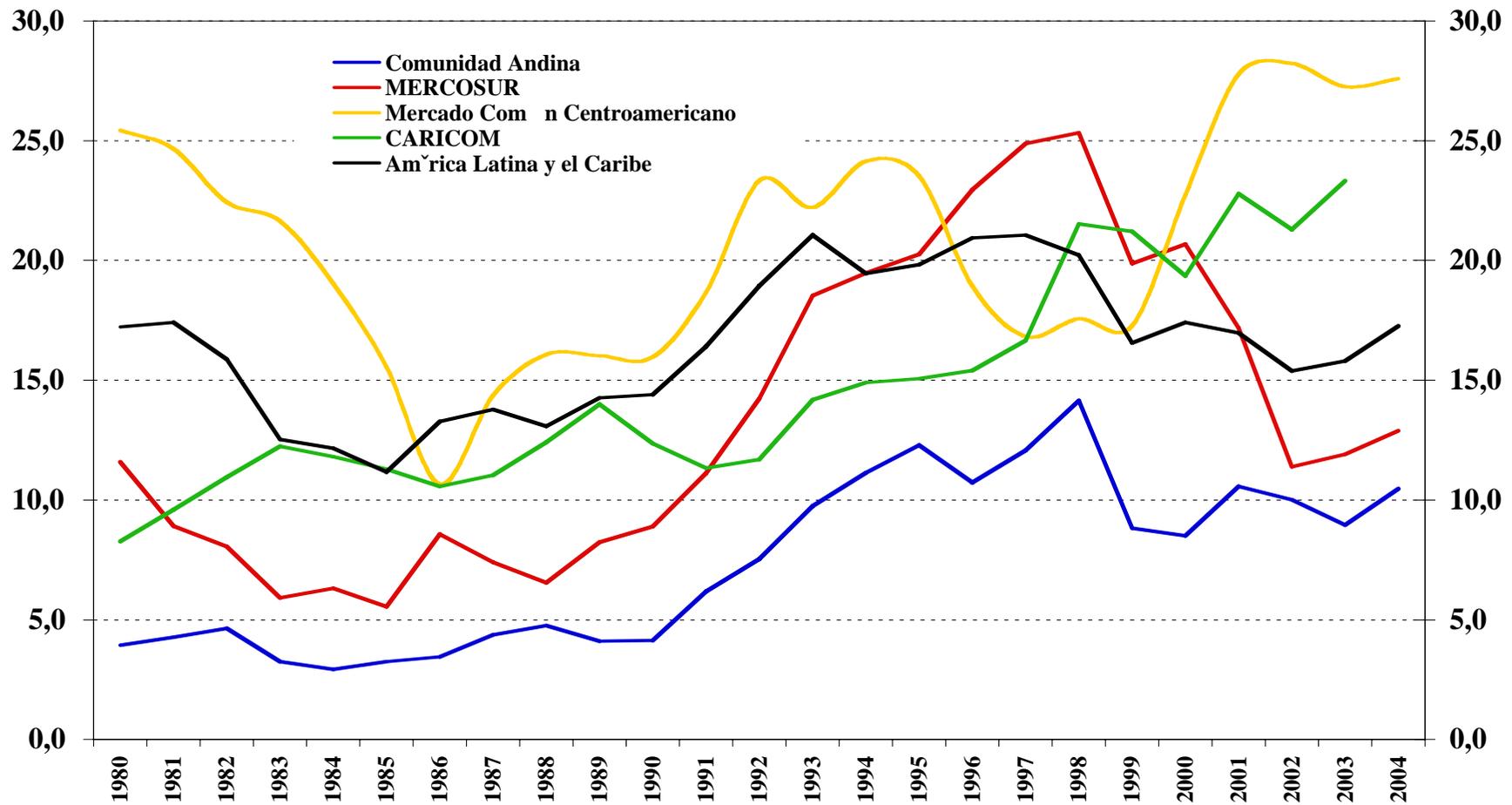
Gráfico 1
América Latina: evolución del comercio intrarregional, 1990-2004



Fuente: CEPAL, a partir de datos oficiales. Las cifras del comercio intrarregional total se expresan en millones de dólares.

Gráfico 2

Evolución del comercio intrarregional por áreas y subregiones, 1980-2004 (como proporción del comercio total)



Fuente: CEPAL, a partir de cifras oficiales