



La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima

José Antonio Sanahuja

Cambios en las relaciones UE-América Latina

Cada dos años las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe suponen un momento de revisión de las relaciones birregionales. La V Cumbre, celebrada en Lima (Perú) en mayo de 2008 revela, en una aparente paradoja, tanto el dinamismo de las relaciones como el menor interés que estas suscitan en ambas partes al tiempo que expresa las crecientes tensiones entra la relación interregional, y las tendencias al bilateralismo.

Por una parte, se está promoviendo una “red” de acuerdos de asociación, incluyendo áreas de libre comercio, que en un plazo relativamente corto puede cubrir al conjunto de América Latina y el Caribe. Por otra, el ascenso económico de Asia sitúa a América Latina y la UE ante mayores opciones para diversificar las relaciones exteriores y el interés mutuo

parece disminuir. Además, ambas regiones experimentan cambios políticos —hacia la izquierda, en América latina; a la derecha, en la UE— y de redefinición o, en su caso, de indefinición de sus respectivos proyectos de integración y de su posición en un sistema internacional caracterizado por cambios profundos en la distribución del poder.

La UE atraviesa un prolongado periodo de ensimismamiento y crisis institucional y política en torno al fallido proyecto constitucional y el posterior Tratado de Lisboa, cuyo futuro es aún incierto tras el rechazo irlandés de junio de 2008. Al tiempo, se trata de impulsar la agenda de crecimiento, competitividad y empleo de la “Estrategia de Lisboa”, se debaten las políticas para afrontar la globalización y la creciente diversidad social que comportan las migraciones, lo que genera tensiones políticas hacia la derecha, y surgen nuevas prioridades de política exterior y de seguridad en los países que conforman la vecindad de la Unión.

En América Latina, ya una región eminentemente

democrática, el voto popular ha dado lugar a un ciclo político de izquierda que surge del rechazo a las reformas neoliberales y que se caracteriza por la búsqueda de estrategias de desarrollo eficaces frente a la pobreza y la desigualdad. La región también redefine las cartografías y las agendas de la integración regional tratando de responder al agotamiento del “regionalismo abierto”. Para algunos países, el ascenso de Asia reduce el atractivo de la integración regional, sobre todo si se percibe que carece de la flexibilidad necesaria para profundizar la relación con el área Asia-Pacífico o con la UE. La crisis de MERCOSUR y, en menor medida, de la Comunidad Andina, responde en parte a este hecho.

Sin embargo, también se afirman nuevas agendas de integración “post-liberales” que dan más énfasis a la dimensión política, de seguridad y de defensa, a la coordinación de políticas de energía o infraestructura, a las asimetrías, y en general a cuestiones no comerciales. Es el caso de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) y, con mayores posibilidades de futuro, el proyecto de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

En ese contexto, ¿Tiene sentido la relación interregional? En los años ochenta esa relación

“La V Cumbre, celebrada en Lima (Perú) en mayo de 2008 revela, en una aparente paradoja, tanto el dinamismo de las relaciones como el menor interés que estas suscitan en ambas partes”

“El diálogo eurolatinoamericano sobre migraciones debería promover consensos basados en el respeto a los derechos laborales y de ciudadanía; así como en la gestión adecuada de los mercados laborales”



José Antonio Sanahuja es Profesor de Relaciones Internacionales, y Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) sanahuja@cps.ucm.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif..A.
28223 Madrid
www.ucm.es/info/icei/

respondió a los imperativos de la democracia y la paz, buscando mayores márgenes de actuación en el escenario de la guerra fría. Sin embargo, desde los noventa tanto la UE como América Latina han optado por el regionalismo y la relación interregional como estrategias para mejorar la gestión de interdependencias comunes generadas por la globalización —riesgos ambientales, la energía, la seguridad alimentaria, las migraciones, o la estabilidad de las finanzas globales—, mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales, y promover la gobernanza de la globalización a través de un multilateralismo eficaz.

Aunque esas razones siguen vigentes y la actuación de la UE hacia América Latina sigue una matriz “interregionalista” basada en el apoyo a los procesos de integración, los cambios antes reseñados parecen llevar a una “bilateralización” de las relaciones: la UE ya ha ofrecido una “asociación estratégica” a Brasil y México, y ante la crisis de la Comunidad Andina, se ha optado por acuerdos comerciales bilaterales con Perú y Colombia, lo que comporta riesgos de cara a la estrategia interregionalista y al tradicional apoyo europeo a la integración en América Latina.

Reforzar el diálogo político

En ese contexto, el diálogo político es indispensable, aunque parece necesaria una revisión de su sentido, agenda y formato. En primer lugar, ha de mejorar el conocimiento mutuo. Existen marcadas carencias en la comprensión de las realidades de ambas regiones, que lleva al uso frecuente de categorías inadecuadas —como el “populismo” latinoamericano o el “neocolonialismo” europeo— que no ayudan a entender esos cambios y contribuyen a una construcción social del “otro” basada en gran medida en estereotipos. También sería necesario actualizar el debate sobre los valores compartidos

para promover agendas y consensos comunes. El diálogo político UE-América Latina y el Caribe se ha justificado tanto por asuntos de interés mutuo, como por su contribución a la conformación de los principios, las reglas y las instituciones del orden multilateral. Esa dimensión normativa del diálogo parece oportuna en el actual momento de la política internacional, y emana de la particular naturaleza de la UE como “potencia civil”, y la importante contribución de América Latina al derecho internacional y al sistema multilateral.

Ello demanda una agenda más substancial, enfocada tanto a la gestión de interdependencias comunes, como a cuestiones en las que se requiere más y mejor regulación internacional, como las migraciones, el medio ambiente, o la paz y la seguridad. En este sentido, son relevantes las propuestas formuladas por la Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana de una “Carta Euro-latinoamericana por la Paz y la Seguridad” y la creación de una instancia birregional de prevención de conflictos. Para ambas iniciativas puede ser relevante el diálogo con la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y con otras instancias parlamentarias y de la sociedad civil.

Las posibilidades y la eficacia del diálogo se relacionan con el formato y la funcionalidad de las Cumbres. Se necesitan agendas más específicas, y una racionalización de marcos ya existentes como el diálogo UE-Grupo de Río o el “diálogo de San José” entre la UE y Centroamérica. Para ello, tiene especial interés y oportunidad la creación de una Fundación UE-América Latina y el Caribe, acordada en la Cumbre de Lima, como instancia independiente, permanente, y flexible de preparación y seguimiento y, en su caso, de ejecución de los mandatos de las Cumbres y de otras instancias de diálogo; de articulación de la participación de distintos actores; y de promoción, análisis y estudio de las relaciones birregionales.

También es necesario un proceso de preparación más abierto y transparente, mejor articulado con los foros de participación social, para promover un mayor sentido de apropiación en actores de la relación, y una mayor relevancia de las agendas. La participación social es crucial. Las relaciones UE-América Latina y el Caribe nacieron, hace ya más de tres décadas, de los vínculos tejidos por los partidos políticos y los actores sociales. En ambas regiones, el debilitamiento de los partidos y la aparición de nuevos actores políticos han debilitado esos lazos. Un diálogo político más abierto a los parlamentos y la sociedad civil contribuiría a su restablecimiento. Particular importancia tienen en este marco los trabajos de la Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana (Eurolat), constituida tras la Cumbre de Viena (2006) y su colaboración con los órganos de la integración regional.

Una agenda permanente para la cohesión social

La formulación de agendas de desarrollo para la inclusión social es una de las claves del actual ciclo político en América Latina, que afronta dinámicas históricas de exclusión ahora agravadas por las presiones competitivas de la globalización. La UE también trata de adaptar su modelo de cohesión social frente a esas presiones y los nuevos desafíos de la ampliación y las migraciones. Por todo ello, es importante mantener una agenda permanente sobre cohesión social que vaya más allá de las Cumbres. Ello supone dar énfasis a la reducción de la desigualdad —socioeconómica, pero también por razones de etnia, género y edad— y no limitarse a la reducción de la pobreza extrema contemplada por los Objetivos del Milenio. En este sentido, es importante ampliar la participación en el

diálogo y la cooperación birregional en la segunda fase del programa Eurosocial a los actores no gubernamentales.

En el marco de una agenda de desarrollo para países de renta intermedia, ello exige una actuación integral, que contemple tanto los equilibrios macroeconómicos y las políticas favorables al crecimiento, así como las que contribuyan a la redistribución, y en particular las reformas fiscales, que han de asegurar la sostenibilidad de la inversión pública en el sector productivo y de las políticas sociales más allá de bonanzas exportadoras cíclicas. Todo ello, en el marco de la (re)construcción de la relación entre deberes y derechos ciudadanos, a partir de un concepto de ciudadanía que implica tanto políticas que fomenten el empleo de calidad, como aquellas que aseguren el acceso universal a un ingreso decente, y en particular el derecho a la salud y a la educación a partir de políticas públicas eficaces.

En el diálogo birregional esta cuestión tiene ya un papel destacado, pero es necesario ir más allá de compromisos y pronunciamientos genéricos y establecer un procedimiento de seguimiento de los resultados a partir de metas indicativas (*benchmarking*) que puede estar basado en los indicadores que cada región ha ido estableciendo al efecto, en el marco de la Estrategia de Lisboa por parte de la UE; y de los trabajos de CEPAL sobre indicadores de cohesión social, por parte de América Latina y el Caribe.

Un enfoque más coherente de esta cuestión requiere abordar la difícil relación entre cohesión económica, social y territorial, y los Acuerdos de Asociación, ya que estos comportan un proceso de liberalización económica profunda que puede no contribuir a los objetos birregionales de cohesión social. En las

negociaciones en curso de Acuerdos de Asociación de la UE con Centroamérica y los países andinos, al igual que, en su caso, las que se mantienen entre la UE y Mercosur, ello supone contemplar adecuadamente las asimetrías, mediante instrumentos como la evaluación de sostenibilidad; el reconocimiento del principio de trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo; el establecimiento de excepciones y periodos transitorios en los sectores en los que sea necesario; y un enfoque distinto de la ayuda al desarrollo, para que esta pueda respaldar políticas de apoyo a la transformación productiva, y atenuar los costes del ajuste. En este contexto, sigue teniendo interés la propuesta del Parlamento Europeo de establecer un “Fondo de Solidaridad Birregional” respaldado por la Comisión y por otros donantes bilaterales y multilaterales. En el marco de las nuevas agendas de integración “post-liberales” de América Latina se están creando instrumentos regionales como el Fondo de Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM), ya en funcionamiento, y el Fondo de cohesión anunciado por el Convenio de unión aduanera adoptado en Centroamérica en diciembre de 2007. Estos instrumentos abren oportunidades de “cooperación triangular” para la UE. La UE lanzaría una significativa apuesta política otorgando apoyo financiero a estos instrumentos, en la medida que se consoliden y cuenten con el compromiso de los propios países concernidos.

Ante los crecientes flujos migratorios originados en América Latina es necesario asumir que se trata de un problema central para la cohesión social, que expresa la globalización de los mercados de trabajo, y que, como otros aspectos de la globalización, requiere de una regulación adecuada que no puede estar basada ni solo, ni principalmente, en políticas migratorias nacionales. La cuestión es cómo conciliar la demanda latinoamericana de un trato diferenciado para sus emigrantes, con el desarrollo de una política europea de

migración y asilo, conforme al “Programa de La Haya” adoptado por el Consejo en noviembre de 2004, en cuyo desarrollo se inscribe la “directiva de retorno” adoptada en 2008 por la UE y rechazada de manera generalizada por los países latinoamericanos. Este dilema gravita sobre un diálogo eurolatinoamericano sobre migraciones, apenas iniciado, que debería promover consensos basados en el respeto a los derechos laborales y de ciudadanía; así como en la gestión adecuada de los mercados laborales, evitando enfoques basados única o primordialmente en consideraciones de seguridad. Ello supondría regímenes más flexibles de movilidad de los trabajadores, que permitan la migración temporal y la unificación familiar; el reconocimiento, con las debidas garantías, de títulos y diplomas; el mutuo reconocimiento y la acumulación de contribuciones de seguridad social; el apoyo a las remesas, dado su impacto social, e incentivos adecuados para su canalización hacia el ahorro y la inversión; y la coherencia entre políticas migratorias basadas en un enfoque de derechos, y las políticas de interior, en particular en materia de visados. El programa Eurosocietal, en su segunda etapa (Eurosocietal II) y la propuesta de creación de un observatorio birregional de las migraciones, planteada por el Parlamento Europeo, pueden contribuir a esos objetivos.

La “red” de Acuerdos de Asociación y la integración regional

La Comunicación de la Comisión de diciembre de 2005 *Una Asociación reforzada entre la UE y América Latina* y la Declaración de Lima de 2008 reafirman el objetivo de crear una “red” de Acuerdos de Asociación entre la UE y todos

los países y grupos de integración de América Latina. Esa estrategia se basó en el “mapa” de la integración de principios de los noventa, con acuerdos bilaterales ya firmados con los países que se situaron fuera de los procesos de integración (México y Chile), y negociaciones en curso para la firma de acuerdos interregionales con Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Estas negociaciones se encuentran en distintas fases, y las dificultades que plantea su capítulo comercial hacen necesario recordar el sentido eminentemente político de estos Acuerdos. Es necesario evitar que esas dificultades —en particular, en la negociación entre la UE y los países andinos— lleven a un falso dilema entre “todo o nada”, siendo “todo” el formato convencional de acuerdo “OMC-plus”, y “nada”, el abandono del enfoque interregional y la firma de acuerdos bilaterales únicamente con los países que estarían dispuestos a aceptar ese formato (Colombia y Perú), ante el rechazo de otros (Ecuador y Bolivia) a los capítulos sobre inversiones y propiedad intelectual. La opción bilateral a la que parecen conducir la falta de acuerdo interno en la Comunidad Andina y la decisión de la Comisión Europea de noviembre de 2008 de promover acuerdos bilaterales —lo que supondría modificar el mandato de negociación ya aprobado por el Consejo— tendría costes muy elevados en cuanto a la credibilidad de la UE y de su política de apoyo a la integración, al convertirla en un factor más de la crisis de ese grupo regional. Dañaría, además, el proceso de convergencia entre la CAN y Mercosur, que constituye uno de los fundamentos de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Un formato de acuerdo más flexible podría hacer compatibles distintos ritmos de avance en los procesos de liberalización, permitiendo sortear ese

dilema. En ese sentido, es importante asegurar el cumplimiento del compromiso de la Cumbre de Lima de prestar “...una particular atención a las necesidades específicas de desarrollo de los Países Miembros de la Comunidad Andina, tomando en cuenta las asimetrías entre y al interior de las regiones y la necesidad de flexibilidad, según corresponda, por parte de la UE”.

En cuanto a las negociaciones UE-Mercosur, tanto la UE como Brasil dieron prioridad a la culminación de la “Ronda” de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El fracaso de esa Ronda, al menos por el momento, debería permitir avances en esa negociación. Para ello, también parece necesaria una combinación adecuada de flexibilidad y de exigencia mutua, y la búsqueda de fórmulas más creativas que se distancien del formato convencional de acuerdo de libre comercio “OMC-plus”, permitiendo dar respuesta a las asimetrías existentes entre las partes, y un enfoque coherente de la relación entre liberalización económica y cohesión social y lucha contra la pobreza.

En este contexto, resultan muy alentadores los progresos de la negociación entre Centroamérica y la UE, que han contribuido a reforzar el proceso de integración de ese grupo regional.

Finalmente, la firma de estos acuerdos requiere un esfuerzo de adaptación de los programas de cooperación de la UE del periodo 2007-2013, de manera que apoyen políticas para la transformación productiva y la mejora de la competitividad, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas (PYMES), la facilitación del comercio y la conexión física de los mercados, las capacidades comerciales, la cooperación educativa, científica y tecnológica, y la adopción de políticas comunes —incluyendo, como se indicó, fondos regionales como el

FOCEM— en el marco de los procesos de integración regional.

Energía y medio ambiente: ¿una agenda birregional para el desarrollo sostenible?

Con el inicio de un diálogo ministerial específico y los compromisos adoptados en Lima, el medio ambiente y la energía se ha convertido en un nuevo eje del diálogo y la cooperación birregional. Este diálogo tiene, en primer lugar, una dimensión multilateral: alentar a los países que son grandes emisores de gases de efecto invernadero a sumarse al proceso de Kyoto y del instrumento que ha de sucederle, y coordinar posturas en las negociaciones sobre el calentamiento global. También ha de contribuir a la gestación de acuerdos e iniciativas para mejorar la gobernanza internacional en materia de medio ambiente, en particular en Naciones Unidas, integrando estructuras y organismos hoy dispersos, y que no cuentan con los recursos y competencias necesarias para asegurar un multilateralismo eficaz en este campo.

Convertir la energía en un eje de integración es otro componente de esta agenda. Existe un gran potencial, dada la elevada complementariedad que existe entre países y productoras de energía; entre ciclos de oferta y demanda; y entre países con diferentes capacidades tecnológicas. Sin embargo, ese potencial no se

ha aprovechado debido a la fragmentación de los mercados y los marcos reguladores, y la primacía de políticas nacionales respecto a una visión regional aún ausente. El diálogo birregional y la cooperación de la UE pueden promover la interconexión física; la creación de mercados comunes de la energía; y la adopción de una estrategia regional de seguridad energética.

Existen también posibilidades de cooperación en materia de fuentes renovables (transferencia de tecnología, diseño de marcos jurídicos y sistemas de incentivos, y financiación de inversiones). Estas pueden diversificar el modelo energético en ambas regiones, reducir las emisiones nocivas, y mejorar la seguridad energética. Países de la región, en particular Brasil, cuentan con importantes capacidades para producir biocombustibles con costes y emisiones menores que el equivalente europeo. La UE, por su parte, cuenta con un importante acervo tecnológico en eólica y solar, y puede financiar la transferencia de tecnologías a través de fondos de carbono, los mecanismos del Protocolo de Kyoto, fondos del 7º Programa-Marco de I+D, préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y, de establecerse, recursos procedentes de un futuro mercado global de derechos de emisión, en cuyo diseño y establecimiento habrán de participar ambas regiones. En cualquier caso, dado el impacto de los biocombustibles sobre el medio ambiente, la agricultura, los precios de los alimentos, y la pobreza y la desnutrición, es necesario abordar esta cuestión en términos de eficiencia

económica y de sus costes ambientales y sociales. Finalmente, es necesario incorporar a la cooperación de la UE con América Latina la adaptación al cambio climático. A escala regional, la iniciativa "Euroclima", lanzada en la Cumbre de Lima y aún sin un diseño concreto, puede ser el marco adecuado, si cuenta con el diseño y los recursos necesarios.

Reflexiones finales

Con más de tres décadas de trayectoria tras de sí, las relaciones birregionales expresan opciones estratégicas de la UE y de América Latina que trascienden los resultados concretos de cada Cumbre. Y que en gran medida siguen vigentes. Las cumbres deben ser vistas como una oportunidad para darles visibilidad e impulso político. Existe, además, una agenda más amplia que abarca el multilateralismo, los Acuerdos de Asociación, la cohesión social, la paz y la seguridad, y cuestiones emergentes, como las migraciones o el cambio climático. Sin embargo, el diálogo debe adaptar su formato y contenidos para dar respuesta a los cambios que se han producido en el sistema internacional y en ambas regiones. Esos cambios, finalmente, están causando un reajuste en la relación interregional y emerge una tendencia al bilateralismo cuyos costes y beneficios deben ser valorados adecuadamente de cara a la credibilidad de la integración regional en América Latina, y de la UE y su política hacia la región.

BIBLIOGRAFÍA

FRERES, Christian y José Antonio Sanahuja (2006). *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

SANAHUJA, José Antonio (2007). "Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración en América Latina", en C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer y J. A. Sanahuja (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina/ICEI, Documento de Trabajo DT nº 15, pp. 1-41

SANAHUJA, José Antonio (2008). *La efectividad de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con América Latina. Balance y perspectivas*. Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, abril

SANAHUJA, José Antonio (2008). "La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)", VV AA, *Venezuela y la revolución bolivariana*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Cuadernos de Estrategia nº 139