
9. La Unión Europea y la integración suramericana: espacio político birregional

Noemí B. Mellado

Introducción

En este mundo global no hay espacio para las salidas individuales, ya que en dicho ámbito existe una multiplicidad de componentes, desde socioeconómicos hasta relaciones de poder, que impiden enfrentarlos de manera aislada. De ahí que la aceptación pasiva de las tendencias globales, sin estrategias ante ellas, solo conduce a la intensificación de las desigualdades entre países y hacia su interior.

La agudización de la competencia por la hegemonía económica y la acentuación de la tendencia a la conformación de grandes bloques dejan poco espacio a una Suramérica fragmentada por conflictos, controversias y disidencias que no logran superarse en torno a un eje aglutinador, pese a la tan aclamada unidad latinoamericana.

La integración latinoamericana está sometida a tensiones derivadas de los esfuerzos orientados a: construir sus propios desarrollos nacionales; afrontar las problemáticas que derivan de las dinámicas internas de los procesos integrativos, como las asimetrías entre los países miembros —tanto en sus dimensiones como en sus grados de desarrollo— y hacia su interior —altos niveles de inequidad en la distribución de la riqueza y el ingreso—; transformar la inserción internacional de la región. En este último aspecto encara la búsqueda de nuevos espacios llevándola a extender geográficamente sus dimensiones continental e interregional.

Pese a ello no tiene una percepción y posición común respecto a su inserción internacional y a sus vinculaciones con Estados Unidos y la UE. Los países han adoptado diferentes estrategias de inserción mundial,

lo que los ha llevado a ampliar las divergencias entre ellos y a condicionar la integración regional.

De este modo la integración suramericana ha oscilado entre una propensión a la unidad y a la fragmentación. Actualmente convergen en ella dos procesos: uno adaptativo al mundo global, derivado de la apertura de sus economías al resto del mundo en el marco de los compromisos asumidos con los organismos multilaterales y las decisiones de política nacional, y otro reactivo frente a la globalización, tendiente a crear las condiciones necesarias para aumentar el comercio recíproco.

Se reconoce que el «nuevo regionalismo» tiene las siguientes particularidades: el carácter intergubernamental de sus instituciones; la complejidad de su agenda externa desde que las negociaciones son múltiples; la primacía de su naturaleza comercial pese al avance en otras dimensiones; la incapacidad de avanzar a grados más profundos de integración; el déficit democrático por la ausencia de canales efectivos de participación ciudadana.¹

Las políticas aplicadas en la década de los noventa, con efectos en términos de exclusión y polarización social, fueron objeto de serios cuestionamientos, incluso las de relacionamiento externo por permitir redimensionar las vinculaciones asimétricas con los países centrales y crear nuevas formas de enlace regional con la economía mundial. A comienzos del siglo XXI cambió el clima político alimentado por resistencias múltiples a las políticas neoliberales.

A diferencia de las relaciones con Estados Unidos en las que priman las divergencias históricas, culturales, posicionales e ideológicas, los latinoamericanos han puesto siempre su mirada en Europa, donde en sus marchas y contramarchas han convergido elementos históricos, culturales y políticos, pese a no haber estado siempre en las prioridades europeas.

Estas consideraciones nos llevan a interrogar sobre cuáles son los factores que incidieron para que las expectativas generadas en torno a las relaciones interregionales entre la UE y Suramérica gocen en la actualidad de un destino incierto.

En este marco se analizan las relaciones interregionales que, si bien a partir de los noventa su evolución ha estado atada de alguna manera a la dinámica hemisférica del ALCA, existen todavía con una serie de elementos comunes que se deberían ponderar a los efectos de crear un espacio político sostenible.

El análisis se circunscribe a América del Sur, que es ubicada en el

contexto de las relaciones UE-ALC y, específicamente, en el diálogo político regional a través de las cumbres. Cuando su avance lo requiera se abordarán las particularidades propias de los ámbitos subregionales.

Las relaciones de América Latina con la Unión Europea como objeto de estudio

Entre las relaciones hemisféricas y las continentales

Europa, a partir de la adhesión de Portugal y España en 1986, varió su relación con América Latina, ya que hasta ese entonces no había tenido ninguna significación.²

Estados Unidos también en la misma época modificó su posición en cuanto a la defensa del multilateralismo y la no discriminación, adoptando una actitud pragmática entre el sistema multilateral y un esquema de regionalismo abierto como política activa unilateral. A diferencia de Europa, comenzó a firmar acuerdos bilaterales en contraposición a la política de rechazo que había sustentado, respecto al desarrollo de políticas comerciales por mecanismos paralelos al multilateralismo. Producto de ello fue la Iniciativa para el Caribe (1983) y el Acuerdo con Canadá (1988).

Luego, lanzó el proyecto estratégico de la Iniciativa Bush para las Américas con el fin de crear las condiciones necesarias para adquirir una mayor competitividad en el mercado internacional, y formar un espacio económico ampliado en el ámbito hemisférico. Logró así un acuerdo con los países del Mercosur conocido como «cuatro más uno», cuyo propósito era compatibilizar la integración subregional con la Iniciativa. También se vinculó con México y llevó al TLCAN, en el que se incluyó a Canadá. En este acuerdo se regularon nuevas materias como el movimiento de capitales y derechos de propiedad intelectual, anticipándose a los acuerdos del GATT.

Europa, por su parte, en 1992 celebró con el Mercosur el Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Interinstitucional como soporte institucional al diálogo entre los bloques. En la Cumbre del Consejo Europeo de Essen, Alemania, se ratificó el interés por estrechar relaciones económicas y comerciales con Latinoamérica, llevando a suscribir en Madrid en 1995 el AMIC entre la UE y el Mercosur, iniciando así un proceso de

negociación dirigido a establecer una zona de libre comercio,³ aunque esta no aparece explícitamente mencionada. Este acuerdo tuvo como objetivo preparar la liberalización recíproca y progresiva del comercio, conforme a la normativa de la OMC, ampliar la cooperación económica e inaugurar un diálogo político presidencial, ministerial y técnico. También firmó con Chile un Acuerdo Marco de Cooperación y a posteriori el Acuerdo Marco de Asociación entre la UE y México.

Esta estrategia interregional encuentra justificación en el contexto de políticas internas y externas que aplicó Latinoamérica en los años noventa generando nuevos incentivos para los europeos. En efecto, las políticas económicas de la época implementaron una serie de reformas que, junto al mercado ampliado de los nuevos esquemas de integración como el Mercosur, despertaron el interés económico hacia la región. El TLCAN, conforme a ciertos analistas (Esquivel Leáutaud, 2005), también sirvió de aliciente, ya que el acercamiento con México facilitaría una vía de acceso al mercado norteamericano.

En un marco ideológico neoliberal y dentro de los postulados teóricos del «Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe» (CEPAL, 1994), los países latinoamericanos tendían a buscar nuevas alianzas. Por un lado actualizaban antiguos agrupamientos: el Pacto Andino devino en CAN; el proceso de Integración Económica Centroamericana, luego de pasar por varias vicisitudes, creó el SICA —febrero de 1993— incorporando a Panamá. Por otro lado, se generaron esquemas nuevos, como el G3 (Grupo de los Tres).

En Suramérica, Brasil propuso en 1993 la constitución del ALCSA como reacción frente a la posibilidad de que Estados Unidos acogiera a otros países latinoamericanos para ampliar el TLCAN, teniendo en cuenta que ya contaba con México y que podía extenderse a América Central y al Caribe. Luego, ante la posibilidad del ALCA,⁴ Brasil reforzó su moción y comenzaron las primeras divergencias dentro del Mercosur, ya que Argentina, en virtud de sus relaciones «carnales» con el país del Norte, veía con agrado incorporarse al TLCAN y acelerar las negociaciones hemisféricas.

Como el avance del ALCA podía afectar los intereses económicos europeos en la región, resultaba necesario estrechar mayores vínculos con Latinoamérica (Bouzas, 2001). Comenzó así su relación con América Latina y particularmente con el Mercosur. La entrada en vigor del AMIC permitió institucionalizar el diálogo político entre ambas regio-

nes. Los latinoamericanos buscaron entonces incluir un actor externo como mecanismo de equilibrio en su vinculación con Estados Unidos (Briceño Ruiz, 2006), lo que significó consolidar la posición de la UE en la región y dio señales de estabilidad y seguridad jurídica para la inversión y el acceso a los mercados por parte de las empresas europeas (Blanc Altemir, 2005).

La Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobiernos de los países de la UE y de América Latina

La I Cumbre en Río de Janeiro (1999) fijó como objetivos el fortalecimiento de los vínculos de entendimiento político, económico y cultural para la construcción de una «asociación estratégica» birregional basada en valores compartidos. Estableció tres dimensiones estratégicas: el diálogo político, basado en el respeto del Derecho Internacional y en la vocación multilateral de las regiones; la relación económica y financiera, centrada en la liberalización extensa y equilibrada del comercio y los movimientos de capitales; y la cooperación en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social.

También en dicha cumbre se anunció el comienzo de las negociaciones para lograr acuerdos de asociación con México, Chile y el Mercosur.⁵ En ellos se incluían, además de una zona de libre comercio, aspectos del diálogo político y la cooperación.

Sin embargo, el tema central de disputa desde el inicio de las negociaciones comerciales fue la PAC por su proteccionismo a la agricultura mediante la utilización de instrumentos arancelarios y no arancelarios —cuotas, trabas técnicas, ambientales, prácticas administrativas, etc.— además de subsidios tanto a la producción cuanto a las exportaciones. Se le adicionaron luego como materia conflictiva los servicios y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Ambos inicialmente fueron contemplados en el TLC entre Estados Unidos/Canadá y luego pasaron a engrosar la materia tratada en la Ronda de Negociaciones de Uruguay del GATT de la que devino la OMC.

Frente a estas cuestiones espinosas la UE asumió actitudes reactivas y parciales que resultaron a posteriori insuficientes para neutralizar la influencia norteamericana en la región (Vacchino, 2002). De este modo, a las pretensiones de los países de América Latina para que abrie-

ra el mercado a importaciones del sector agrícola en donde estos son más competitivos, le opuso la demanda de apertura del mercado latinoamericano al sector de los servicios, las compras gubernamentales y la admisión de regulaciones y disciplinas tendientes a asegurar la propiedad intelectual relacionada con el comercio TRIPS. Estos temas se han convertido en un verdadero cuello de botella para el avance de las negociaciones.

Nuevo siglo: el cambio en las relaciones Unión Europea y Estados Unidos con América Latina

A principios del nuevo siglo Europa modificó su relación interregional y varió su posición respecto a los noventa. En ello tuvo influencia, por una parte, el atentado de 2001 que cambió el orden de prioridades de la agenda internacional adquiriendo un rango predominante el tema de la seguridad y, por otra, la marcha de la Ronda de Doha que ya había comenzado. Como consecuencia, subordinó sus relaciones a los compromisos multilaterales de la OMC en donde las posiciones son antagónicas.

En razón de la desaparición del conflicto Este-Oeste y a raíz del atentado del 11 de septiembre, Estados Unidos alteró sus relaciones regionales y el orden de prioridades. Privilegió a otras partes del mundo y al tema de la seguridad, en particular la lucha contra el terrorismo.

En la esfera de debate del ALCA, las cuestiones, con diferentes matices, se asemejaban a las planteadas en las negociaciones con la UE y en el ámbito multilateral. Ya en las prenegociaciones se exhibían las diferencias existentes entre la posición del Norte y la del Sur. La propuesta norteamericana pretendía lograr disciplinas más rigurosas que las existentes en la OMC para regular aspectos vinculados a la propiedad intelectual, los servicios, los suministros gubernamentales y las inversiones. En cambio el Mercosur aspiraba a incluir el desmantelamiento de los subsidios y de los apoyos agrícolas que el gobierno estadounidense daba a la producción, tema derivado por estos al marco de las negociaciones multilaterales.

Frente a esta alternativa, Brasil trató de contraponer a la agenda norteamericana una suramericana y convocó la Cumbre de Brasilia —agosto de 2002—, iniciando el camino hacia la creación de un espacio económico suramericano. Ello surgió como respuesta a la necesidad de pro-

fundizar mecanismos de concertación política para articular posiciones externas frente a las negociaciones multilaterales y hemisféricas (Mellado, 2007a).

En la II Cumbre UE/ALC (Madrid, 2002), si bien se ratificó el compromiso de la Cumbre de Río, los países latinoamericanos aspiraban a que los europeos adoptaran una clara estrategia y lanzaran un amplio acuerdo de asociación birregional (Vacchino, 2002: 119). También se abrió allí la perspectiva de negociaciones con la CAN y Centroamérica, condicionándola a la culminación del programa de Doha para el desarrollo y al logro de un grado suficiente de integración. En el mes de noviembre se celebró el acuerdo de asociación con Chile.

El proceso de ampliación de la UE a 25 miembros afectó las exportaciones suramericanas, especialmente las agrícolas, y redujo el espacio de negociaciones multilaterales y regionales por ser el sector la principal fuente de ingresos y de ocupación de mano de obra en los países incorporados. Por otro lado, estos países tienen escasos vínculos con Latinoamérica y, con las nuevas incorporaciones de 2007 —Rumania y Bulgaria—, se acentuó la problemática al presentar estas economías estructuras competitivas con las regionales.

Los europeos debieron enfrentar también la tensión derivada de la política de Estados Unidos en Irak, que fue acompañada por algunos gobiernos del viejo continente. A ello se le sumó el atentado de Madrid —marzo de 2004— que abrió el debate sobre la estrategia estadounidense de enfrentar al terrorismo global y su proyecto hegemónico de reordenamiento del sistema internacional sobre la base de motivaciones antiterroristas (Sanahuja, 2005).

Las transformaciones en las estrategias comerciales a partir de Cancún

A raíz del fracaso de la V Conferencia Ministerial de la OMC de Cancún, comenzaron a readaptarse las estrategias comerciales no solo de los países latinoamericanos, sino las de Estados Unidos y la UE.

Los estadounidenses iniciaron una ofensiva tendiente a lograr, a través del ALCA, lo que no pudieron conseguir en el marco multilateral mundial. Ella se expresó claramente en la VIII Reunión Ministerial sobre Comercio: mientras que el Norte pretendía incluir en las negociaciones

temas como servicios, compras gubernamentales, inversiones y propiedad intelectual, Brasil aspiraba a incorporar al comercio agrícola los subsidios y el acceso a mercados. Se acordaron dos niveles de negociación: uno general para todos y otro de acuerdos bilaterales y/o plurilaterales que podían comprender los temas conflictivos (Mellado, 2007b). De este modo, mudó su estrategia original amplia por una en etapas, a partir de la suma de acuerdos bilaterales o por grupos de países (Ruiz Caro, 2005), tendiente a debilitar a los países de la región, acorralar al Mercosur y fortalecer su posición a través de negociaciones bilaterales. Con esta orientación, agregó a los acuerdos ya celebrados con México y Canadá a Chile,⁶ a los países de América Central, a través del acuerdo del CAFTA-DR,⁷ y a Colombia, Perú y Panamá.

Desde la Reunión Ministerial de Miami las negociaciones de Estados Unidos y el Mercosur se encuentran paralizadas y, en este sentido, es elocuente el fracaso de la Cumbre de Mar del Plata, ya que se plantearon en este nivel las mismas divergencias que en el ámbito multilateral de la OMC. Por un lado, la mayoría de los países del hemisferio reconoció la contribución que los procesos de integración económica y liberación del comercio en las Américas podían aportar al logro de los objetivos de crear trabajo, enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Paralelamente, los países del Mercosur, junto a Venezuela, opusieron la falta de condiciones necesarias para un ALCA equilibrado y equitativo (Mellado, 2007b).

Respecto a la UE, en la III Cumbre de México —mayo de 2004— se reiteró el compromiso con la consolidación de la asociación estratégica birregional. Se subrayó el «respeto y cumplimiento del Derecho internacional y los propósitos y principios contenidos en la carta de las Naciones Unidas, que junto con el respeto a los derechos humanos, la promoción de la democracia y la cooperación para el desarrollo económico y social...» constituyen las bases de las relaciones entre las regiones (Punto 3). Los cincuenta y ocho países participantes se pronunciaron de forma consensuada respecto a los dos temas centrales: cohesión social —tendiente a combatir la pobreza, desigualdad y exclusión social en América Latina— y multilateralismo, como oposición a las tendencias unipolares de Estados Unidos.

Pese a que la cohesión social era un enunciado sustancial, los resultados se limitaron al intercambio de experiencias en esta materia. No obstante, en la declaración se estableció que «la pobreza, la exclusión y

la desigualdad son afrontas a la dignidad humana que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad» (Punto 39) y la cohesión social como uno de los principales elementos de la asociación estratégica (Punto 50). Se reconoció a la AEC (Asociación de Estados del Caribe) como entidad regional a través de la cual pudiera profundizarse y consolidarse la cooperación con la UE (Punto 97).

Tras los magros resultados de esta Cumbre una sensación de pesimismo fue cundiendo en ambas regiones, mientras que el Mercosur también asumía su decepción por el proyecto hemisférico. De allí que las expectativas por la siguiente Cumbre de Viena fueran modestas.

La integración en Suramérica y la dimensión estratégica

La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN)

En América del Sur, mientras tanto, nacía la CSN en la tercera reunión presidencial en Cuzco de diciembre de 2004. Desde el punto de vista estratégico regional, la idea era convertir a Suramérica en un actor político. Si bien Brasil lideró esta propuesta, Venezuela, desde el año 2000, la ha acompañado con una abierta oposición al ALCA. Todo ello se articuló con su estrategia política de consolidación de un mundo multipolar y de contención al avance estadounidense en la región.

En la Declaración final se estableció que el espacio integrado resultaría de la concertación y coordinación política y diplomática y de la profundización de la convergencia entre el Mercosur, la CAN y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los gobiernos de Surinam y Guyana se asociarían a este proceso.

La CSN se presentó como un nuevo desafío al pretender «desarrollar un espacio suramericano integrado... que contribuya, a partir de una perspectiva subregional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales». Resulta claro que los gobiernos de los estados parte aspiraron a conformar un espacio político común que les permitiera potenciar su capacidad de negociación externa, generando así expectativas al perfilarse como un eje articulador de los esquemas subregionales.

En 2005 se realizó la I Cumbre de la CSN en Brasilia con fines de establecer los objetivos y estrategias por seguir en la vinculación regional. Sin embargo, en ella se reveló la falta de consenso e ideas acerca de las finalidades, modos, estructura e instrumentos que debían definirse para iniciar el camino hacia la integración económica y social de los pueblos de América del Sur. En la Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria se determinó que en el campo económico los propósitos de la CSN «incluyen el avance y la consolidación del proceso de convergencia encaminado al establecimiento de una zona de libre comercio suramericana...». Pese al objetivo explícito de establecer una zona de libre comercio, no se logró consenso a la hora de fijar una fecha concreta.

En la Declaración de la II Cumbre de la CSN (Bolivia, 2006) se destacó la necesidad de un nuevo modelo de integración con identidad propia que incluyera los avances y logros de la CAN y el Mercosur, yendo más allá de la convergencia de los mismos. Se establecieron seis principios rectores: solidaridad y cooperación; soberanía; respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos; paz, para que América del Sur siga siendo una zona de paz y solución pacífica de controversias; democracia y pluralismo; y derechos humanos. Se destacó que se deberá dar impulso tanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales, reconociendo el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo.

Se fijaron como primeros objetivos los siguientes: la superación de las asimetrías para una integración equitativa; el establecimiento de un nuevo Contrato Social Suramericano que implicaría llevar adelante una promoción de la integración con rostro humano; una integración energética para el bienestar de todos que fuese integral, sostenible y solidaria; la creación de infraestructura para la interconexión de los países miembros; la cooperación económica y comercial.

A raíz de la Cumbre Presidencial sobre Integración Energética realizada en el mes de abril de 2007 en Venezuela, se cambió la denominación por UNASUR.

A principio del 2008 en Cartagena de Indias, los cancilleres de las doce naciones de la región acordaron el Tratado Constitutivo, que se firmó en Brasilia en mayo. Su objetivo general (art.2) es crear «un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgar prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio am-

biente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías». Entre sus objetivos específicos se señalan: el fortalecimiento del diálogo político que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; la integración energética; la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías; la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado; la integración industrial y productiva, privilegiando tanto el rol de las pequeñas y medianas empresas como de las cooperativas; la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales (art.3).

Por las declaraciones, las cumbres y el Tratado parecería que se enmarca dentro de un nuevo paradigma: «potenciación de la capacidad de negociación externa» y «desarrollo socioeconómico», implicando un cambio que la alejaría de los de corte positivista. Sin embargo, plantea dudas sobre la correspondencia entre la manifestación retórica de las declaraciones y las acciones en pos de la integración, como también sobre su viabilidad política (Mellado, 2007a).

Pese a presentarse como una propuesta innovadora en cuanto a los propósitos que persigue, encontraría reproducidas en su seno las mismas divergencias existentes en los dos procesos que tendrían que converger: Mercosur y CAN.

Convergencias y divergencias en Suramérica

Las distintas cosmovisiones y concepciones existentes respecto a la forma de funcionamiento de las economías, al modelo de integración que se pretende, y al tipo de inserción que se busca en el escenario internacional, dieron como resultado la salida de Venezuela de la CAN, expresándose actualmente en la fragmentación dentro del área andina derivada de la importancia relativa que cada uno de sus miembros le adjudica a su relación con Estados Unidos.

Colombia y Perú suscribieron TLC con el país del norte, privilegiando relaciones bilaterales que llevaron a Venezuela a denunciar el Tratado en abril de 2006. La actitud venezolana no es más que una expresión de las divergencias de criterios con relación al rumbo y ritmo del proceso integrador andino, lo que la condujo a solicitar su incorporación como miembro pleno al Mercosur. Paralelamente, firmó con Bolivia el Tratado de Comercio de los Pueblos en el marco de la ALBA,⁸ dando impulso a una nueva integración como opción, al tiempo que apoyó la conformación de la UNASUR.

Ecuador, por su parte, pese a iniciar negociaciones con Estados Unidos, después del cambio de gobierno profundizó su relación con Bolivia. Este último país también solicitó su incorporación al Mercosur como miembro pleno sin renunciar a la CAN —diciembre de 2006—. El esquema subregional andino fue orientándose hacia la ampliación mediante la incorporación de nuevos miembros asociados —Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay.

En cuanto a Venezuela, a partir del triunfo de Chávez en el referéndum revocatorio del 2004, avanzó hacia una estrategia más radical, propensa a conformar alianzas estratégicas e ideologizar su diplomacia exterior para conformar un nuevo sistema multipolar internacional. Es aquí donde el petróleo pasó a desempeñar un papel clave (González Urrutia, 2006), acompañado por el proceso de internacionalización de la petrolera venezolana PDVSA a través de inversiones en infraestructura en los países geográficamente cercanos, con el fin de asegurar nuevos mercados y lograr una mayor autonomía del mercado norteamericano.

Sobre la base de la perspectiva bolivariana, la ALBA se presentó como un nuevo esquema de unión entre los pueblos (Halvorsen, 2007) e introdujo nuevas variables como el «intercambio solidario basado en la complementariedad». También implicó una novedosa opción frente al proyecto americanista del ALCA y respondió a una visión estratégica, política e ideológica que enfrenta al «ideal bolivariano de una América unida» versus «la opresión del imperialismo norteamericano» (Pantojas García, 2007). El contexto político regional actúa como un entorno favorable al discurso radical confrontativo con Estados Unidos. Aunque el Mercosur no se suma al discurso, Brasil y Argentina tienen en Venezuela un socio para afrontar cualquier intento del país del norte de debilitar el proceso mercosureño.

En este escenario, Venezuela pasó a ser el epicentro energético su-

americano y desde allí proyecta sus líneas de acción hacia Suramérica, Centroamérica y el Caribe a través de las iniciativas de Petroamérica, el Gasoducto del Sur y el Tratado Energético de la ALBA (Mellado, 2007c).

Sin embargo, la región andina resulta atractiva para los estadounidenses pese al desinterés general que muestran por América Latina. Esta valoración deviene de dos temas básicos: por un lado las drogas y por otro el temor a la expansión del conflicto interno colombiano, agravado en la actualidad por el problema generado con Ecuador y Venezuela. Narcoterrorismo, libre comercio y migraciones ilegales se convirtieron en temáticas relevantes y su negociación es comprendida en la agenda bilateral de su regionalismo pragmático (Lowenthal, 2007). En cambio para Europa, la seguridad en Suramérica no es importante, distanciándose de la concepción estadounidense (Ardila, 2004). Sus preferencias se centran en los temas globales: democracia, derechos humanos y medio ambiente.

Suramérica se ve atravesada por una serie de contiendas bilaterales, antes inexistentes, como las que enfrentan a Argentina y Uruguay por las pasteras; a Argentina y Chile por el problema del gas; a Uruguay y el Mercosur por el Tratado de Inversiones (TIFA, sigla en inglés) y las asimetrías; a Bolivia y Brasil por el precio del gas y la nacionalización de los hidrocarburos; a Bolivia y Chile por la salida al mar; a Paraguay y Argentina por la deuda de Yacyretá y por la de Itaipú con Brasil.

La incorporación de Venezuela al Mercosur no resulta clara en cuanto a su significación política. Para algunos autores podría constituir un obstáculo para las negociaciones con la UE y Estados Unidos y/o convertir al bloque en menos democrático; otros asocian a su postura favorable la dimensión estratégica energética y la ampliación del mercado subregional. También cabría como alternativa pensar que, si bien Venezuela basa su relación con el Sur en la energía, favorecida por la crisis sectorial y la presión hacia el alza de los precios del petróleo en el mercado mundial, podría erigirse en un factor equilibrante de poder y de consolidación interna del esquema frente a las disputas comerciales entre Argentina y Brasil y el recelo argentino ante las pretensiones de liderazgo de Brasil.⁹ Pese a ello, el Mercosur se muestra como el eje estratégico al que aspira asociarse el resto de América Latina.

Las actuales circunstancias muestran a una Suramérica polarizada y dividida, que no acierta el camino para avanzar en su integración e insertarse mundialmente, lo cual condiciona sus relaciones con Europa.

VARIABLES POLÍTICAS DE AMÉRICA LATINA Y LA UE

Desde el punto de vista político, América Latina expone un panorama complejo que se advirtió en la Cuarta Cumbre Presidencial de las Américas y en la conformación del nuevo mapa político regional al que se incorporó recientemente Paraguay, producto de las elecciones democráticas. Los nuevos presidentes parecen representar una nueva orientación política regional, con un tinte más progresista y crítico al neoliberalismo de la década de los noventa —aunque muy poco se ha avanzado en desarmar la institucionalidad neoliberal—. No obstante, el predominio de gobiernos progresistas en el ámbito regional no implica orientaciones ideológicas convergentes (Mellado, 2007d) respecto a Estados Unidos ni a la UE.

Las posiciones de los países latinoamericanos no son concurrentes respecto al Viejo Continente. México y Chile firmaron acuerdos con la UE y los países centroamericanos van avanzando en ese sentido —los tres tienen TLC con Estados Unidos—. La CAN también retomó el camino y lanzó las negociaciones, en cambio el Mercosur presenta una posición común, pese a que Brasil formalizó en julio de 2007 una «asociación estratégica».

Esta asociación puede dar lugar a diversas interpretaciones: un cambio de estrategia por parte de los europeos, similar a la de Estados Unidos, de avanzar en las negociaciones de manera bilateral en vez de negociar con el Mercosur como bloque; como el ingreso de Venezuela podría interferir en las negociaciones se intenta obtener un interlocutor más predecible; por último, podría responder a aquellas concepciones que asumen que América Latina como región ha fracasado y se inclinan a favor de políticas que, en lo comercial, remitan al marco de la OMC y en lo político a una relación bilateral que privilegie a ciertos socios estratégicos o países ancla como interlocutores y legitime liderazgos subregionales (Sanahuja, 2006). El acuerdo destaca tres aspectos: el multilateralismo efectivo, las alteraciones climáticas y su respuesta a través del uso de biocombustibles, y el comercio mundial. Lo cierto es que la iniciativa apareció en el momento en que el gobierno brasileño desarrollaba relaciones pragmáticas con Estados Unidos, precisamente en materia de biocombustibles, que condujo al acuerdo de marzo de 2007.

La situación política europea adquirió mayor complejidad por la interrupción del proceso de ratificación del Tratado constitucional y las di-

visiones internas en los temas centrales de su política internacional generadas por la guerra de Irak. Pese a persistir diferencias, se aprobó el Tratado de Lisboa¹⁰ con el que es de esperar se fortifique el poder de negociación. Estos cambios en las condiciones de ambos lados del Atlántico son importantes a la hora de modificar imágenes y percepciones de las partes, e influyen en el cálculo de intereses para una asociación estratégica (Grabendorff, 1999).

Ejes de consenso y disenso en la asociación estratégica birregional

La UE persigue respecto a América Latina algunos objetivos claves en «política económica estratégica» y en la creación de «un espacio efectivo de definición e instrumentación de la voluntad política» (Manchón, 2005: 90).

Respecto al primer punto, en una Comunicación de la Comisión Europea del año 2006 se sugirieron los contenidos que deberían tener los Acuerdos de Libre Comercio impulsados por la competitividad: «deberían ser globales y ambiciosos en su ámbito de aplicación, teniendo como objetivo el grado más elevado posible de liberalización comercial, incluida una amplia liberalización de los servicios y de la inversión. Debería elaborarse un nuevo y ambicioso modelo de acuerdo de inversión de la UE en estrecha coordinación con los estados miembros» (Comisión Europea, 2006: 567). Este comunicado no es más que la expresión del regionalismo estratégico de comienzos de los años noventa que describe Briceño Ruiz (2006), en el que la integración regional es utilizada «como mecanismo para promover los intereses de la alianza Estado-nación-ETN». El país, grupo de países y/o bloque, buscaría promover condiciones y un marco legal favorable que permitiera la expansión de las actividades de las ETN.

En ese marco, podría comprenderse el regionalismo que promueve la UE en América Latina como respuesta a la globalización, en el que junto al multilateralismo pasan a ser factores claves.

Los resultados de la Cuarta Cumbre Birregional de Viena en mayo de 2006 muestran pocos avances tendientes a superar el estancamiento en que entraron las negociaciones (CELARE, 2006), precisamente a raíz

de las negociaciones comerciales. Se demostró que América Latina dejó de ser prioridad para Europa (Maihold, 2007), de la misma forma que para Estados Unidos.

El multilateralismo efectivo y la asociación estratégica fueron los elementos esenciales que la UE construyó para definir el marco de las relaciones políticas con Latinoamérica (Maihold, 2007). Aunque las dos regiones se identifican con una visión multilateral de la política internacional, en el plano real son distintas. Algunos países latinoamericanos, a diferencia de Europa, aplican políticas defensivas destinadas a reivindicar la soberanía de los países (Klaveren, 2004). El peso que ambas regiones tienen en el sistema mundial también es disímil: América Latina solo invierte una capacidad de influencia marginal frente a las tensiones globales —comercio, finanzas, seguridad—. A pesar de ello, es un actor de importancia para la UE ante la necesidad que tienen de reforzar el multilateralismo efectivo (Bernal Meza, 2007). Respecto a la asociación estratégica, aunque no existe en los documentos una definición conceptual, el objetivo de negociarla persiste.¹¹

Las relaciones entre las dos regiones no han seguido una trayectoria lineal, sino que han sido arduas y muchas veces reactivas. En la actualidad las perspectivas son poco halagüeñas respecto a la próxima Cumbre de 2010, aunque tengan puntos de coincidencia en cuanto a valores democráticos y derechos humanos —consagrados en el Tratado fundacional de la UE y consolidados con la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales—, conserven una significativa experiencia en materia de integración y tengan problemas e intereses comunes —medio ambiente, energía, escasez y encarecimiento de los alimentos.

Para Grabendorff (2004) las tres lógicas —la de integración, la económica y la política—, que inicialmente fundamentaron la alianza estratégica, han variado. Respecto a la lógica de la integración, desde el prisma europeo se percibió a los procesos suramericanos como construcciones orientadas a seguir su propio modelo. De allí el apoyo que le brindaron. Aunque originariamente la relación se basó en la racionalidad económica, luego se orientó a un nuevo regionalismo estratégico que, junto al multilateralismo, incidieron para que los europeos prefirieran grupos fuertes, con capacidad de actuar en la economía y la política internacional, y con una mayor cooperación interregional entre dichos grupos (Sanahuja, 2006). Sin embargo, los mecanismos e instrumentos adoptados por ambos no son comparables, sea desde el punto de vista

de la funcionalidad jurídico-institucional, como del grado de profundización alcanzado. Los instrumentos jurídicos e institucionales adoptados en los procesos de integración suramericanos conspiran contra esa preferencia.

La lógica económica que perseguía en los noventa también varió ya que Suramérica dejó de representar los intereses económicos de ese entonces: actualmente existen regiones que pueden ser percibidas como más atractivas como China e India. No obstante, la dotación de recursos naturales y energía con que cuentan los suramericanos son ejes de atracción de los países centrales y allí es donde sus empresas transnacionales encuentran incentivos de inversión aprovechando fuerza de trabajo calificada y con bajos costes.

En el campo político subsisten afinidades políticas e ideológicas: el común apoyo al multilateralismo —en contraposición al unilateralismo estadounidense—, el respeto a los derechos humanos y la democracia, y la cohesión social —como motivación conjunta de ambos bloques—, aunque en los hechos la UE se acercó más a la posición de Estados Unidos que a la suramericana, lo que se puso de manifiesto en el ámbito de las negociaciones de la OMC.

El interés de la UE por el espacio regional ha ido mermando en la medida en que su atención está concentrada en otras prioridades originadas en el propio espacio europeo o en las relaciones con países y regiones que pueden resultar más interesantes económicamente o más relevantes desde el punto de vista político y de la seguridad (Peña, 2007).

Sin embargo, en la Quinta Cumbre UE-ALC en Lima, en mayo de 2008, la crisis alimentaria mundial permitió una confluencia de las regiones en torno a sus temas centrales: desarrollo sostenible (relacionado con el cambio climático, energías y protección del medio ambiente) y la erradicación de la pobreza, desigualdad y exclusión social. La pobreza y los niveles de inequidad en la distribución del ingreso presente en la región, imposibilitan el objetivo de la cohesión social.

Las coincidencias alcanzadas no lograron superar a una mera declaración de compromisos sin definir metas, instrumentos, ni cifras de inversión. En cuanto al cambio climático se lanzó un programa conjunto bautizado Euroclima, que permitirá compartir conocimientos y coordinar las acciones contra el calentamiento global del planeta. También se decidió crear la Fundación ALC-UE concebida como un estímulo para deliberar sobre estrategias comunes y acciones orientadas al fortalecimiento

CUADRO 1
Las relaciones de Estados Unidos y la UE con Latinoamérica y el Caribe en el siglo XXI

Año	Estados Unidos	Unión Europea	Suramérica
2000		<ol style="list-style-type: none"> 1) Acuerdo de Asociación UE y los estados ACP, Acuerdo de Cotonú 2) Entró en vigencia el Acuerdo de Asociación UE / México 3) Ingresó Cuba como observador al grupo ACP 	<p>Reunión presidencial de Brasilia, Brasil</p>
2001	<ol style="list-style-type: none"> 1) III Cumbre de las Américas, Québec, Canadá 2) VI Reunión ministerial de Buenos Aires, Argentina. 1° Borrador del ALCA 	<p>Inicio de la ronda de negociaciones de asuntos arancelarios del Acuerdo UE-Mercosur</p>	
2002	<p>VII Reunión ministerial de Quito, Ecuador. 2° Borrador</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) II Cumbre UE / ALC, Madrid, España 2) Acuerdo de Asociación UE / Chile 	<p>II Reunión presidencial de Guayaquil</p>
2003	<ol style="list-style-type: none"> 1) Inicio de las negociaciones con los países de Centroamérica 2) VIII Reunión ministerial sobre Comercio, Miami. 3° Borrador 3) TLC entre Estados Unidos / Chile 4) Inicio de las negociaciones con Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador 5) Inicio de las negociaciones del TIFA con Uruguay 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y Centroamérica 2) Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la CAN 3) Entraron en vigencia los acuerdos de Cotonú 	

CUADRO 1 (Continuación)

Año	Estados Unidos	Unión Europea	Suramérica
2004	1) Acuerdo del CAFTA 2) Acuerdo R. Dominicana y CAFTA DR 3) Reunión del CNC (Puebla)	1) III Cumbre de UE / ALC, Guadalajara, México 2) Ampliación de la UE	1) III Reunión presidencial de Cuzco, Perú 2) Acuerdo entre Venezuela y Cuba para crear la ALBA
2005	1) IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina 2) Suscripción del TLC con Perú	Entró en vigencia el Acuerdo de Asociación con Chile	Primera Cumbre de la CSN, Brasilia, Brasil
2006	1) TLC con Colombia 2) Suspensión de las negociaciones con Ecuador	1) IV Cumbre birregional de Viena 2) Inicio de las negociaciones con los países de A. Central	1) II Cumbre de la CSN, Cochabamba, Bolivia 2) Bolivia se incorpora a la ALBA. Tratado de Comercio de los Pueblos
2007	Memorando con Brasil sobre biocombustibles	1) Inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación CAN/ UE, Tarija, Bolivia 2) Ingreso a la UE, Bulgaria y Rumania 3) I Cumbre UE / Brasil, Lisboa	Cumbre presidencial sobre Integración Energética, Isla Margarita, Venezuela UNASUR
2008		V Cumbre birregional de Lima	Tratado constitutivo de UNASUR, Brasilia

FUENTE: elaboración propia.

de la asociación entre ambas regiones. Con todo, no se previó ningún mecanismo de seguimiento para el cumplimiento de estas declaraciones voluntaristas que facilitara poner en práctica, como región, su actuación conjunta frente al mundo exterior.

El fracaso de la conferencia de la OMC en Cancún, el estancamiento de las negociaciones bilaterales Mercosur-UE y Mercosur-ALCA, las negociaciones pendientes de CAN-UE y América Central-UE, los TLC que ha logrado Estados Unidos en la región (cuadro 1) y que le permitieron ampliar su influencia, el cambio político suramericano, la ampliación de la UE con la incorporación de nuevos miembros, las asimetrías socio-económicas entre ambas regiones y hacia el interior de Suramérica (Brasil, Argentina, Paraguay, Chile y Colombia son los países que tienen mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso) y la complejidad de su mapa político en cuanto a la política internacional, deberían llevar a una revisión de lo actuado y al análisis sobre las capacidades y potencialidades de negociaciones.

Reflexiones finales

Existen factores globales que inciden en las relaciones entre la UE y ALC derivados de los siguientes temas: la incertidumbre de la Ronda de Doha en el ámbito de la OMC que muestra diferencias sustanciales en el sector agrícola; el estancamiento del ALCA y la estrategia de Estados Unidos de avanzar mediante premio y castigo; los magros resultados en materia de integración suramericana con la correlativa incertidumbre respecto a su futuro.

También concurren factores endógenos a los propios procesos que inciden en las relaciones interregionales.

La integración suramericana está sometida actualmente a mayores tensiones derivadas de décadas de insuficientes resultados, de la necesidad imperiosa de encontrar caminos que permitan el desarrollo socioeconómico y de nuevas alternativas que no se sabe bien hacia dónde van.

Las dos primeras causas se encuentran íntimamente imbricadas. En este punto se destacan insuficiencias sustanciales e históricas que, si bien inciden en su dinámica interna, afectan a la externa. Por un lado, el carácter eminentemente económico-comercial de los esquemas en desme-

dro de otras dimensiones como la social, política, ambiental y cultural. Ello incide en las relaciones entre los países, privilegiándose el comercio con el resto del mundo y menoscabando el intrarregional. También influye en la no concreción de un grado mayor de integración como las Uniones Aduaneras, en la inexistencia de una política comercial externa común, en la ausencia o insuficiencia de un tratamiento a las asimetrías y disparidades estructurales entre los países y en la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas. Es imposible proyectar la integración sobre el supuesto de un criterio de «eficiencia mundial» que desconoce las disparidades estructurales entre países. Es cierto que no se puede prescindir de los elementos económicos como tampoco ignorar la realidad, ya que la misma no es solo económica, ni la económica radica únicamente en el comercio.

La gravitación de la visión comercialista de la integración significa un condicionante negativo para el avance en la dimensión social y política a largo plazo, al quedar sujetos los procesos a las reglas de funcionamiento del mercado. Independientemente del éxito que pudieren haber alcanzado en el comercio, todo proceso trae aparejado una dimensión social con costes y beneficios que impactan, entre otras cosas, en el empleo, en la generación de riqueza e involucra a la sociedad y compromete a la política; más aún teniendo en cuenta la heterogeneidad de los países. No todas las economías crecen por igual ni todos se benefician de manera semejante y sin mecanismos de distribución se generan procesos de desequilibrios, originando la exclusión de áreas, sectores económicos y sociales, cundiendo la desintegración.

Este equívoco adquiere un mayor nivel de complejidad ante la inexistencia de una visión común sobre su inserción internacional y la ausencia de un debate profundo sobre el modelo de desarrollo. Precisamente, las políticas socioeconómicas y de inserción responden a estilos de desarrollo alternativos. Esta problemática afecta a las relaciones interregionales ya que el interés se centra en esta dimensión y reproduce el mismo debate multilateral.

La otra insuficiencia y no menos importante es el déficit democrático, por la falta de participación efectiva de sus sociedades, restándole no solo legitimidad sino imposibilitando que el proceso integrador sea una aspiración social compartida. Se ha privilegiado la funcionalidad jurídico-institucional intergubernamental en desmedro de la supranacionalidad —basada en el menoscabo de la soberanía—, dejando a merced de

los gobiernos circunstanciales el grado o no de profundidad que se quiere lograr. Las instituciones existentes, tanto en su diseño como en su funcionalidad, privilegian los intereses de los estados miembros sobre los generales del espacio ampliado.

Ello ha afectado el relacionamiento exterior con la UE desde que las instituciones comunitarias no cuentan con un interlocutor suramericano válido, en un nivel regional equivalente. En el diálogo político y de política internacional los europeos muestran también un cuadro descoordinado que se pretende superar con el Tratado de Lisboa. Tampoco América del Sur tiene en este aspecto un grado mínimo de organización. Es un mosaico de heterogeneidades y contradicciones que le impide adoptar posiciones comunes en los foros internacionales. Ello limita la concertación política y debilita en consecuencia a las cumbres UE/ALC ante la inexistencia de una instancia capaz de planificar y ejecutar lo acordado. Pese a ello, las cumbres también se debilitan por su propia inoperancia. Las grandes declaraciones que surgen de las mismas sobre una multiplicidad de temas sin identificar los ejes centrales de debate, desalientan. Tampoco en sus documentos finales existe una hoja de ruta con metas concretas y procedimientos adecuados para asegurar el desarrollo de lo acordado.

A las consideraciones anteriores se le suman los distintos marcos ideológicos de debate y las diferentes percepciones.

Quienes tienen una percepción optimista confían en el futuro de la UNASUR o en la propuesta bolivariana en el sector de la energía y la infraestructura física, coadyuvando en esto el contexto político regional. En cambio los pesimistas se basan en que tanto el Mercosur como la CAN están en crisis y ello afecta a la columna vertebral de la UNASUR. Respecto al primero, se centran en el deterioro que ha tenido la unión aduanera como producto de las medidas unilaterales aplicadas, tanto por Argentina como por Brasil e, incluso, pretenden retrogradar la Unión Aduanera a un grado mínimo de integración que no implique mayores compromisos. Ven a Brasil como el beneficiario del proceso y al Mercosur solo como instrumento para que este consolide su liderazgo regional e internacional. Respecto a la CAN, resaltan sus dificultades para lograr la Unión Aduanera, la debilidad democrática de sus estados y la fragmentación que se produjo hacia su interior por la política de Estados Unidos en la subregión.

Respecto a la primera insuficiencia y en el camino para superarla se

deberían privilegiar el incremento y diversificación de las relaciones comerciales intrarregionales, concretarse las uniones aduaneras y definir una política comercial común frente a terceros países, que no se agote en el Arancel Externo Común sino en la coordinación de políticas cambiarias, monetarias y fiscales y en la neutralización de las asimetrías y las disparidades estructurales entre los estados miembros. Ello es imprescindible para evitar que, a raíz de la uniformidad de políticas comerciales, las corrientes de comercio e inversiones externas se localicen en un mercado en desmedro de otro. En cuanto a la dinámica exógena de la dimensión económico-comercial, se deberán coordinar posiciones en las negociaciones comerciales frente a terceros países y en el ámbito multilateral.

La superación de la segunda deficiencia supone una transformación de sus estructuras institucionales como también una articulación y convergencia de los actuales esquemas subregionales, si es que se piensa en la UNASUR como proyecto real y a largo plazo. La integración como fenómeno complejo y multidimensional requiere la búsqueda de aquellos elementos que, desde la heterogeneidad, garanticen la participación e inclusión de sus sociedades para convertirse en un proyecto social compartido.

Con relación a las tensiones que implican las nuevas alternativas, se destacan, por un lado, la ALBA a través de la cual Venezuela se encamina a liderar un eje político en torno a Bolivia, Cuba y Nicaragua. Sin embargo no ha encontrado la recepción esperada entre los gobiernos progresistas de América del Sur. Bolivia fue el único país suramericano que se adhirió formalmente, aunque mantuvo una posición autónoma frente al alejamiento del mandatario venezolano de la CAN. Por otro, la UNASUR se presenta como una propuesta innovadora, en cuanto que persigue conformar un espacio político que permita actuar de manera coordinada en los escenarios internacionales, lograr el desarrollo socioeconómico de sus miembros, superar la atomización regional y convertir a América del Sur en una zona de paz, alejada no solo de las confrontaciones bélicas tradicionales, sino también del terrorismo global. Sin embargo, la estructura institucional mínima que se adoptó, y tratándose de un proceso incipiente, hace pensar que al igual que la anterior alternativa presenta un destino incierto. Pese a que su proyección internacional como motivación política-estratégica sobre la base del eje Argentina-Brasil y su extensión a América del Sur, origina expectativa, al asumir Brasil el liderazgo regional y reafirmarlo ex-

ternamente —tratando de ocupar cargos en los foros y organismos internacionales—, genera desconfianza en Argentina y competencia por parte de Venezuela, quien muestra aspiraciones en este aspecto aunque su mira se centre en la ALBA.

Todo ello indica que las naciones suramericanas necesitan hoy reconsiderar cómo se relacionan entre sí y con el resto del mundo.

Si el problema central es compatibilizar las agendas de negociación entre el Mercosur y la UE y el interés del Sur es prioritariamente económico, a diferencia del europeo que es político —aunque se exprese también en términos económicos—, lo común entre ambos es de naturaleza económica, constituyendo un verdadero obstáculo al quedar sometido a la incertidumbre de la Ronda de Doha. Por tanto, la estrategia actual de relacionamiento con la UE se encontraría agotada. Por consiguiente, para superar este verdadero cuello de botella, deben buscarse estrategias y consensos que modifiquen la actual estructura de las relaciones, promoviendo y acordando nuevos posicionamientos internacionales y la modificación de los respectivos intereses, teniendo en cuenta las diferencias estructurales entre los países mercosureños y hacia su interior. De este modo se trataría de recuperar el impulso perdido en las relaciones birregionales y se reconduciría a un nivel estratégico.

La propuesta se orienta a asignarle contenido a la agenda suramericana, proponiéndose objetivos y acciones en otras áreas donde se detectan intereses y percepciones comunes que permitan avanzar en otras dimensiones, para que el proyecto tenga largo aliento.

Notas

1. En opinión de Sanahuja (2006:1), se caracteriza por ser un regionalismo ligero, disperso y elitista. Ligero, porque «emana de concepciones clásicas de la soberanía, rechaza las instituciones fuertes y la supranacionalidad y cree más eficaz el marco intergubernamental»; disperso, «se negocia en muchos frentes a la vez», y elitista, «pues no tiene el apoyo de la población y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, que es importante en todo marco regionalista».

2. Estas relaciones tradicionalmente se habían instrumentado a través de la cooperación y, mediante acuerdos bilaterales con alcance modesto, comenzaron a cambiar en la década de los setenta con la puesta en práctica del sistema generalizado de preferencias y la firma de acuerdos comerciales de primera generación

con Argentina, Uruguay, Brasil y México. Luego, en los ochenta, se iniciaron los acuerdos de segunda generación que respondían no solo a objetivos comerciales, sino también políticos y de cooperación; así los acuerdos con Brasil (1980), países andinos (1983), América Central (1985) y Argentina (1986) representaron un impulso a las relaciones birregionales. En los noventa se firmaron los Acuerdos Marco de Cooperación Comercial y Económica, tercera generación, que incluían la cláusula democrática —respeto a los derechos humanos y los procesos democráticos— y evolutiva —por la cual las partes, de común acuerdo, podían ampliar los campos de la cooperación otorgando preferencia a los mecanismos asociativos frente a los asistenciales—. La etapa actual se encuadraría dentro de los acuerdos de cuarta generación, que abordan la liberalización recíproca del comercio (Cienfuegos, 2006: 40-52; Ponte y Cienfuegos, 2007: 59-61).

3. Para mayor profundización véanse, entre otros, Bouzas (2004: 125) y Colomer Viadel (2007).

4. Bill Clinton presidió, en 1994 en Miami, la Cumbre de las Américas, donde 34 presidentes del hemisferio, excluida Cuba, lanzaron las bases para concretar el ALCA. El debate se concentraba en nueve áreas de negociación: acceso a mercados para productos agrícolas e industriales; inversiones; servicios; compras gubernamentales; defensa comercial —derechos antidumping y compensatorios—; propiedad intelectual; política de competencia; y un mecanismo regional para la solución de las controversias derivadas de la aplicación del Acuerdo. Temas como democracia, derechos humanos, corrupción, educación, seguridad, son parte del proceso de las cumbres, pero no se incluyen en la negociación del ALCA. Las cuestiones ambientales y cuestiones laborales se incorporaron, en noviembre de 2004, al tercer borrador.

5. Por presión de Argentina y Uruguay habían comenzado las negociaciones directas con Estados Unidos —fuera del marco del ALCA—. Esta última propuesta no pudo avanzar debido a dificultades políticas y económicas imperantes en el Cono Sur (Ruiz Caro, 2006).

6. Este acuerdo condiciona el futuro estatus de Chile en el Mercosur, ya que sus aranceles son más bajos que el AEC y el TLC con Estados Unidos otorga preferencias comerciales a ese país.

7. Se suscribió por Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala y luego por la República Dominicana (CAFTA-DR).

8. La Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América, desde 2009 Alianza Bolivariana para los Pueblos de América, fue propuesta oficialmente por Chávez «durante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, en diciembre del 2001, mientras que el primer paso concreto en su constitución se dio en diciembre de 2004, con la firma en La Habana, de un acuerdo entre los gobiernos de Venezuela y Cuba» (Laredo, 2006).

9. En una Comunicación de la Comisión (2007) titulada: «Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil» se reconoce el liderazgo de Brasil. Se sostiene que «El nuevo papel económico y político de Brasil implica nuevas responsabilidades como líder global. La asociación estratégica propuesta entre Brasil y la UE debería ayudar a Brasil en el ejercicio de un liderazgo positivo mundial y regional y a entablar diálogo con la UE, un diálogo global, estratégico, sustancial y abierto, tanto bilateralmente como en foros multilaterales y regionales».

10. El texto final del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se aprobó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. De este modo culminaron las negociaciones sobre asuntos institucionales que habían durado varios años. Se creó el cargo de presidente del Consejo Europeo, quien será elegido por dos años y medio —dejando de ser rotativo por seis meses—. Una sola persona representará a Europa en el exterior. También se estableció el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad —quien será vicepresidente de la Comisión—, el que dirigirá la diplomacia dando coherencia a la actuación exterior de la UE.

11. Freres y Sanahuja (2006: 27) la definen como «una vinculación basada en objetivos e intereses comunes, con acuerdos respecto a los medios para alcanzarlos, y una proyección a largo plazo».

Bibliografía

- Ardila, M. (2004), «Brasil y la Unión Europea en la agenda Estados Unidos-región andina», *Nueva Sociedad*, n° 92, julio-agosto.
- Bernal Meza, R. (2007), «El futuro de las relaciones Unión Europea-América Latina», *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XII, n° 16, junio.
- Blanc Altemir, A. (2005), «Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur? El largo y tortuoso proceso negociador», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII, n° 1.
- Bouzas, R. (2001), «Aspectos estratégicos de las negociaciones del Mercosur», en A. Estevadeordal y R. Carolyn, eds., *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados en los años noventa*, BID, Washington.
- (2004), «Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición», *Nueva Sociedad*, n° 190.
- Briceño Ruiz, J. (2006), «Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, n° 15, año XII, diciembre.
- CELARE (2005), «Declaración de Guadalajara del 29 de mayo de 2004», *III Cum-*

- bre ALC/UE-México 2004. Proyecciones de los Consensos de Guadalajara*, febrero, Santiago de Chile.
- (2006), *Las relaciones eurolatinoamericanas: de la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima*, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas (13 de enero), LC/G 1801, Revista 1-P, septiembre, Santiago de Chile.
- Cienfuegos Mateo, M. (2006), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, CIDOB, Barcelona.
- Colomer Viadel, A., coord. (2007), *La integración política en Europa y América Latina*, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo, Po-Der, Valencia.
- Comisión Europea (2006), *Una Europa global: competir en el mundo. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 4.10.2006, COM, 567.
- (2007), *Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil*, 30 de mayo de 2007, COM. 281.
- Esquivel Leáutaud, J. (2005), «Un primer balance de la II Cumbre ALC/UE», *III Cumbre ALC/UE-México 2004. Proyecciones de los Consensos de Guadalajara*. CELARE, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, febrero, Chile.
- Estay Reyno, J. (2005), «América Latina ante EEUU. Entre el ALCA y los Acuerdos Bilaterales», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XI, n° 12.
- (2005), «América Latina en las negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas», en J. Estay Reyno, comp., *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*, CLACSO, Buenos Aires.
- Freres, Ch. y J. A. Sanahuja (2006), «Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina», en Ch. Freres y J. A. Sanahuja, coords., *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, Icaria, Barcelona.
- González Urrutia, E. (2006), «Las dos etapas de la política exterior de Chávez», *Revista Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre.
- Grabendorff, W. (1999), «Unión Europea-América Latina ¿Una asociación estratégica?», *Archivos del Presente*, año 5, n° 17.
- (2004), «La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar», *Las relaciones América Latina-Caribe y Unión Europea I*, *Nueva Sociedad* 189, enero-febrero.
- Halvorsen, K. R. (2007), «¿Alternativas reales? Una comparación entre las reformas económicas implementadas por los gobiernos de Hugo Rafael Chá-

- vez Frías (1999-2006) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006)», *Papel Político*, vol 12, n° 1, enero-junio.
- Klaveren, A. Van (2003), «América Latina y la Unión Europea. La otra relación transatlántica», *Estudios Internacionales*, año XXXVI, octubre-diciembre, n° 143.
- (2004), «Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina», *Nueva Sociedad*, n° 189.
- Laredo, I. et al. (2006), «Perspectivas del Mercosur ante la incorporación de Venezuela», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XII, n° 14, julio.
- Lowenthal, A. F. (2007), «Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI», *Foreign Affaire en español*, enero-marzo.
- Maihold, G. (2007), «Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina», *Foro Internacional* 188, vol. XLVII, abril-junio, n° 2.
- Manchón, F. C. (2005), «La Constitución europea y la globalización», en J. Estay Reyno, comp., *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*, CLACSO, Buenos Aires.
- Mellado, N. B. (2007a), «Componentes teóricos de la integración latinoamericana», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Anales*, año 4, n° 37.
- (2007b), «El ALCA y los escenarios del Mercosur», en N. B. Mellado, coord., *Mercosur-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas*. EDULP, 1ª ed., La Plata.
- (2007c), «La problemática energética en el Mercosur: ¿camino hacia la integración sectorial?», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, n° 17.
- (2007d), «Mercosur: convergencias y divergencias», en N. Mellado, coord., *Cooperación y Conflicto en el Mercosur*, Lerner, Córdoba (Argentina).
- Pantojas García, E. (2007), «El ALCA: un inventario de su proceso», *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, CRIES, Buenos Aires.
- Peña, F. (2007), «El camino hacia la Cumbre de Lima. ¿Será posible concluir antes de mayo de 2008 las negociaciones del Mercosur-UE?», junio, <http://www.felixpena.com.ar>
- Ponte Iglesias, Mª T. y M. Cienfuegos Mateo (2007), «Las relaciones Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas para la consecución de un acuerdo de Asociación», en N. Mellado, coord., «*Cooperación y Conflicto en el Mercosur*», Lerner, Córdoba (Argentina).
- Ruiz Caro, A. (2005), «Repercusiones del fracaso de la OMC en Cancún en la conformación del ALCA», en J. Estay Reyno y G. Sánchez, coords., *El ALCA*

- y sus peligros para América Latina*, 1ª ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- (2006), «El Impacto del Tratado de Libre Comercio (TLC) en la desigualdad y en los procesos de integración regional», en A. Serbin y P. Isa-Contreras, coords., *Anuario de la Integración Regional de América Latina el Gran Caribe 2006*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires.
- Sanahuja, J. A. (2005), «América latina y la Unión Europea: la agenda de Guadalajara y las relaciones birregionales», *III Cumbre ALC/UE-México 2004. Proyecciones de los Consensos de Guadalajara*, CELARE, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, febrero, Santiago de Chile.
- (2006), «América Latina: las visiones y políticas de Europa», *Foreign Affairs en español*, enero-marzo, www.foreignaffairs-esp.org/2006/1.html.
- SELA (2007), «Arquitectura Institucional para la Articulación y la Convergencia de la Integración en América Latina y el Caribe», SP/RR-IIALC/DT N° 1-07, junio, SELA (Sistema Económico Latinoamericano), Caracas.
- Serbin, A. y P. Isa-Contreras, coords. (2006), *Anuario de la Integración Regional de América Latina el Gran Caribe 2006*, CRIES, Buenos Aires.
- Serbin, A., P. Isa-Contreras y L. Peña, coords. (2007), *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2007*, CRIES, Buenos Aires.
- Vacchino, J. M. (2002), «Hacia la II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe», *Capítulos. Los nuevos paradigmas de la Cooperación Internacional*, n° 64, enero-abril, SELA, Caracas.