

La Relación Birregional y la Desintegración en América Latina

Lorena Ruano

Introducción

El tema de la integración regional ha sido un elemento central en las relaciones de la Unión Europea (UE) con América Latina y el Caribe (ALC) desde que éstas comenzaron a institucionalizarse durante la segunda mitad de los años noventa en lo que se conoce como el “Proceso de Río”. Esto se debe principalmente a dos razones: por un lado, la UE ofrecía un modelo de liberalización atractivo y basado en la integración regional; por el otro, la UE intentó fomentar los procesos de integración en América al ligarlos a las negociaciones comerciales. Sin embargo, a diez años de iniciado el Proceso de Río, la situación en este terreno deja mucho que desear y ha arrojado resultados paradójicos: los únicos países de América Latina que cuentan con acuerdos de libre comercio con la UE, México y Chile, no están integrados con los otros países de la región. El presente escrito propone que esto ha sido así porque, en el nuevo milenio, se fueron erosionando las condiciones que, en los años noventa, habían puesto el tema de la integración regional en centro de la relación ALC-UE. El trabajo también apunta algunas de las implicaciones que se derivan del relativo fracaso de esta política.

Con el fin de desarrollar este argumento, el análisis se ha dividido en cuatro secciones. La primera identifica las causas por las que el tema de la integración regional resultó prominente en la agenda del Proceso de Río, para lo cual se identifican elementos en dos niveles: global y regional. La segunda parte ofrece un recuento del estado actual de esta política: no hay acuerdos comerciales entre la UE y los arreglos de integración regional en América Latina, y el único que tiene posibilidades de concluirse exitosamente es el acuerdo con Centroamérica. La tercera sección retoma cada nivel de análisis para resaltar cómo se han ido socavando los fundamentos de esta política, sobre todo a partir de 2004. La última sección se detiene para analizar más detalladamente el nivel regional en América Latina: los acuerdos de integración regional con los que la UE empezó a negociar dejaron de ser los interlocutores que se requerían para lograr acuerdos de naturaleza comercial.

La Integración Regional como Elemento Central de la Agenda ALC-UE

Dos razones centrales estuvieron detrás de la importancia que cobró el tema de la integración regional en la agenda ALC-UE: primero, el apogeo del regionalismo en los años noventa (con la UE como modelo) y, segundo, la intención europea de negociar acuerdos comerciales con otros bloques. En los párrafos siguientes se analizan con más detalle estos dos elementos que pusieron en el centro de la agenda bi-regional ALC-UE al tema de la integración regional y de las negociaciones comerciales entre la UE y los bloques que estaban surgiendo en América Latina.

El auge de la integración regional en América en los años noventa y el modelo europeo

A principios de los años noventa, varios factores a nivel sistémico favorecieron la idea de que el mundo se estaba conformando en “bloques” y que era imperativo pertenecer a uno para no quedarse fuera de la jugada. Las caídas del comunismo y de la Unión Soviética dieron paso a un periodo en que el liberalismo económico predominaba. Los países de Europa del Este emprendieron una transformación de sus economías que culminaría con su adhesión a la UE. En gran medida, éste era el camino que muchos países latinoamericanos habían recorrido en los años ochenta, tras la crisis de la deuda. Grandes reformas privatizadoras y de ajuste estructural interno se veían acompañadas por la liberalización económica hacia el exterior.

Sin embargo, las reglas de esa apertura no quedaban claras en el plano global, debido al estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio –conocido por sus siglas en inglés: *General Agreement on Tariffs and Trade*). Numerosos países (desde Europa hasta Estados Unidos) vieron en la integración regional una estrategia alternativa de liberalización comercial, más pragmática y factible que la negociación en el GATT, pues se enfocaba a los vecinos y principales socios económicos.¹ Además, pertenecer a un arreglo de este tipo daba seguridad a las inversiones y hacía el comercio más predecible en un periodo en el cual el mundo parecía agruparse en “bloques” regionales. Este tipo de acuerdos también tuvo la función de ser un amarre externo de la política económica de los países que los firmaban, para proteger las reformas de los vaivenes de la política nacional. Así, el contexto internacional favoreció el surgimiento de lo que en América Latina se conoció como “nuevo regionalismo”.

A diferencia del “viejo”, el nuevo regionalismo prometía funcionar porque se basaba en la intención de los estados miembros de abrir sus economías. No hay

¹ Miles Kahler, *Regional Futures and Transatlantic Economic Relations*, (New York: Council on Foreign Relations Press for the European Community Studies Association, 1995).

que olvidar que la cooperación regional es un viejo anhelo latinoamericano que ha dado lugar a acuerdos anteriores como la ALALC (Asociación Latino Americana de Libre Comercio), cuyos pobres resultados se debieron a que los países seguían un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, lo cual no es compatible con la integración económica.² En contraste, a mediados de los noventa, la idea de liberalizar y abrir las economías del continente era tan fuerte y extendida,³ que se habló del “consenso de Washington”, y, en la Cumbre de las Américas de 1995 en Miami, el presidente norteamericano, Bill Clinton (1993-2001) pudo anunciar el inicio de negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que se sumaba a los procesos regionales ya existentes en Centroamérica, la zona andina y el Cono Sur.⁴

En el nivel regional, la UE, en su calidad de experimento “más avanzado” de integración, se percibía en América Latina como un “modelo” de estrategia para lograr la estabilidad y el crecimiento sustentable. Así, la proliferación de intentos de integración regional en América a principios de los noventa convirtió a la UE en referencia ineludible.⁵ De hecho, políticos en MERCOSUR y en América Central se han referido, repetidamente, a la UE como modelo a seguir.⁶ Por tanto, no es ocioso analizar con más detalle algunos de los paralelismos entre los procesos de integración latinoamericanos y el europeo, pues ello permite destacar algunos elementos que, a nivel regional, incidieron en el auge de los procesos de integración en los noventa.

Comenzando por el MERCOSUR, se ha dicho que, así como la UE se fundó alrededor del eje Franco-Alemán, la cooperación en Sudamérica se ha basado en

² Robert Z. Lawrence, “Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration: Changing Paradigms for developing countries”, en *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, eds. Miguel Rodríguez Mendoza, Patrick Low, y Bárbara Kotschwar, 31 (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999). Ver también, Banco Interamericano de Desarrollo, *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*, Progreso económico y social en América Latina, Informe 2002, (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).

³ Para una revisión de las razones que se han dado para explicar este consenso véase: Beth Simmons y Zachary Elkins, “Globalization and policy Diffusion: Explaining Three Decades of Liberalization” en *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition* eds. Miles Kahler y David A. Lake, 275-305 (Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2003).

⁴ Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas: a Progress Report* (Washington D. C.: Institute for International Economics, 1997): 151-160; Herminio Blanco y Jaime Zabludovsky, “ALCA, un largo y tortuoso camino”, *Foreign Affairs en Español* 3, no. 4 (2003): 115-128.

⁵ Stephen Clarkson, “‘Apples and oranges’: prospects for the comparative analysis of the EU and NAFTA as continental systems” (European University Institute Working Papers, RSC n. 2000/23, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Florence, Italy).

⁶ Claudia Sánchez Bajo, “The European Union and Mercosur: a case of inter-regionalism”, *Third World Quarterly* 20, no. 5 (1999): 933

la reconciliación entre Argentina y Brasil.⁷ Ambos casos han enfrentado procesos de ampliación y profundización, así como la necesidad de insertar a su región en la economía mundial y con la economía estadounidense en particular.⁸ Siguiendo el ejemplo europeo, los miembros de MERCOSUR buscaron establecer una unión aduanera.⁹ Por su parte, la UE ha promovido activamente la exportación de su 'modelo' de integración y ha sido la fuente principal de entrenamiento y ayuda a nivel técnico. En 1993, la UE creó en Montevideo el Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR, que se enfocó primero en comercio, aduanas, políticas de competitividad y ajuste, y condiciones de estabilidad. Más tarde, la asistencia se extendió a temas como tráfico de drogas, armonización de estadísticas, así como entrenamiento de funcionarios y técnicos de MERCOSUR sobre los aeropuertos, puertos, y puntos de cruce de fronteras.¹⁰ Además, ciertas reglas de armonización en MERCOSUR están copiadas de las europeas, entre otras razones, porque esto permite una fácil inserción de los productos provenientes de MERCOSUR al Mercado Único europeo.

Aunque el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no es tan comparable al caso europeo, existen factores comunes a un nivel muy general que comparte con otros acuerdos regionales de integración en América Latina: la intención de dar un anclaje externo a las reformas liberalizadoras de finales de los ochenta en México y la estrategia norteamericana de amarrar ciertas reglas comerciales con los socios económicos más importantes ante la incertidumbre de la ronda Uruguay del GATT. Además, el TLCAN es más que un simple acuerdo para reducir aranceles y se inscribe dentro del marco de la integración regional, porque incluye medidas que van 'más allá de las barreras arancelarias' y que modifican las regulaciones nacionales. El TLCAN también cubre políticas ambientales y laborales. Sin embargo, hasta ahí llegan los aspectos comunes, pues el gran tamaño y poder de Estados Unidos hacen la relación con sus socios asimétrica a un grado que no es visible en Europa, ni en ninguna otra región.

Por su parte, la Comunidad Andina (CAN), el acuerdo más antiguo de América, presenta en el papel grados de institucionalización que no tendrían nada que pedir a Europa. Cuenta con un Consejo Presidencial Andino, un Consejo de Mi-

⁷ Paulo S. Wrobel, "From Rivals to Friends: The Role of Public Declarations in Argentine-Brazilian Rapprochement," in *Declaratory Diplomacy: Rhetorical Initiatives and Confidence Building*, eds. Michael Krepon, Jenny S. Dreizin, y Michael Newbill, 135-151. Report of The Henry L. Stimson Center. Washington, D.C.; Etel Solingen, *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*, (Princeton: Princeton University Press, 1998).

⁸ Andrew Hurrell "Regionalism in the Americas," en *Regionalism in world politics*, eds. Louise Fawcett y Andrew Hurrell (New York: Oxford University Press, 1995).

⁹ Lía Valls Pereira "Toward the Common Market of the South: Mercosur's Origins, Evolution, and Challenges," en *MERCOSUR: Regional Integration, World Markets*, ed. Riordan Roett (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1999): 7-23.

¹⁰ Sánchez Bajo, 935

nistros de Relaciones Exteriores, una Comisión, una Secretaría General y Tribunal de Justicia. Durante los años noventa, se dio una importante reactivación del proyecto de integración andina, fruto de los factores sistémicos arriba mencionados, así como del comercio floreciente entre Colombia y Venezuela. En 1993, se tomó la decisión de instalar un arancel externo común (unión aduanera), aunque se topó con serias dificultades a la hora de su puesta en marcha. En 2003, la idea de crear de un pasaporte andino buscó avanzar hacia el libre movimiento de personas. Sin embargo, en la práctica, la realidad política y social de la región parece hacer caso omiso de estas construcciones jurídicas, que no tuvieron el peso suficiente como para contener los desencuentros entre los estados miembros que están llevando a su desintegración (ver más adelante).

Por su lado, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que también arrastra una larga historia de acuerdos vacíos de contenido real, vivió un proceso de reactivación importante a raíz de la pacificación y democratización de la región centroamericana a mediados de los ochenta, el cual se vio reforzado por la ola liberalizadora que empujó al nuevo regionalismo en toda América. Además, los gobiernos de los estados miembros estuvieron conscientes de que, por su tamaño, la integración era crucial para tener un mayor peso en el sistema internacional. La gran cantidad de instituciones regionales en Centroamérica, con membresía muy variable (pues no todos los países son miembros de todos los acuerdos) la hacen muy distinta de la UE.¹¹ La UE también ha contribuido a nivel técnico a reforzar los procesos de cooperación entre los estados miembros, por ejemplo, en la agilización de los trámites aduaneros.¹²

Los procesos que se desarrollaron con el nuevo regionalismo en América no sólo tuvieron como referente importante a la UE, sino que compartieron con ella el impulso que resultó de factores sistémicos durante los años noventa. La propia UE vivió una década dorada a raíz del Tratado de Maastricht (TUE) de 1992, durante la cual se profundizó el mercado único, se ampliaron las políticas redistributivas y se institucionalizó su acción hacia el exterior. A nivel regional, la caída de la cortina de hierro, que dejó a Europa Occidental a cargo de gran parte de los países del Centro y Oriente del continente, fue también un acicate que fomentó la idea de profundizar la integración ante una eventual ampliación.

En resumen, dentro de aquél contexto de liberalización, los países de América Latina veían sus relaciones con la UE como contrapeso a la hegemonía de Estados Unidos, no sólo para diversificar el comercio y las inversiones, sino también como referente normativo sobre asuntos políticos sustantivos que iban del

¹¹ Aunque tampoco hay que olvidar que Europa es un continente altamente institucionalizado y que la UE no es la única organización en la región. Comparte espacios y algunas membresías con la Organización del Tratado Atlántico Norte, el Consejo de Europa, la European Free Trade Agreement, la Organización de Seguridad y Cooperación Europea, entre otras.

¹² “Centroamérica y Europa negociarán TLC en mayo”, *El Nuevo Diario* (Managua), 07/11/2005.

comercio a la seguridad, pasando por la democracia. Así pues, a pesar de que la experiencia europea no es replicable, la formación de acuerdos regionales en el continente americano a partir de los años noventa tuvo a la UE como referencia y fuente de apoyo técnico.

La negociación entre bloques como eje articulador del Proceso de Río

El año 1992, fue un punto de inflexión importante en la relación entre la UE y América Latina, pues España completó su integración a la UE y, con ello, buscó “europeizar” la relación con América Latina que había renacido con la transición a la democracia. Intentó pues restablecer los vínculos económicos que se habían dañado con su pertenencia a la Política Comercial Común, utilizando algunos mecanismos ya existentes, desde el diálogo de San José, hasta las cumbres iberoamericanas. Junto con intervenciones puntuales por parte de Felipe González, el nuevo Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, logró vencer las resistencias de Francia y Gran Bretaña a recalibrar las relaciones exteriores de la UE para corregir los sesgos existentes en contra de América Latina, la cual comenzó a figurar en el radar europeo.¹³

Ese mismo año se estableció la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y desde entonces, la UE ha tenido entre sus objetivos de política exterior, fomentar la formación de acuerdos de integración regional en otras partes del mundo. América era el único continente fuera de Europa donde esto parecía estar sucediendo de forma viable. Así, el nuevo regionalismo que se dio en los años noventa en el continente americano constituía un activo que compensaba, en buena medida, el bajo nivel que América Latina ocupaba entre las prioridades de la UE. En el Consejo Europeo de Corfú de 1994 se definieron líneas específicas para la recién estrenada PESC, entre las cuales se declaró que el comercio y las inversiones serían el fundamento de las relaciones con América Latina.¹⁴ Este objetivo cobró mayor relevancia con el inicio de la negociación del ALCA, lo cual desató temores de desviación de comercio en la Comisión Europea y los Estados Miembros y estimuló el interés europeo por firmar acuerdos de libre co-

¹³ Por ejemplo, habían claros sesgos en la distribución de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo que dejaban a América Latina en relativa desventaja y por tanto, afectaban a España: al adoptar los lineamientos comunitarios de ayuda al desarrollo, el monto de ayuda española hacia América Latina pasó de 53% en 1989 a 27% en 1990, pues la mayoría se destinaba a países ACP en los que España no tenía interés. Edward Schumacher, “Spain and Latin America: The Resurgence of a Special Relationship” en *Europe and Latin American in the World Economy*, Kaufman y Simon, eds., 122-123 (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1995). Sobre el papel de Marín, ver “Pelea en la Comisión Europea sobre el acuerdo de libre comercio con México”, *El País*, 6/02/1995.

¹⁴ José Antonio Sanahúja, “Trade, Politics, and Democratization: The 1997 Global Agreement Between the European Union and Mexico” en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Special Issue: The European Union and Latin America: Changing Relations, 42, no. 2 (2000): 44.

mercio con la zona.¹⁵ Se decidió entonces, en parte por insistencia brasileña, y en parte porque ya venía avanzada la negociación con MERCOSUR, sujetar la parte más importante de la relación (i.e. la firma de acuerdos de libre comercio) a este formato: la UE negociaría con los “bloques” los acuerdos comerciales que buscaban los países de América Latina. La lógica oficial era que la negociación con la UE serviría de acicate para fomentar la cooperación entre los miembros de estos acuerdos, al verse obligados a presentar posiciones comunes, y con el tiempo, esta práctica tendría efectos en otros ámbitos, profundizando así los procesos de integración.

Así pues, durante la segunda mitad de 1995, la presidencia española de la UE persiguió este objetivo como una de sus prioridades, logrando un acuerdo con MERCOSUR en 1995, otro con Chile en 1996, y preparando el terreno para uno más ambicioso con México.¹⁶ Esto coincidió con la insistencia brasileña de que MERCOSUR negociara como bloque sus acuerdos externos, tanto con la UE como con el resto de las Américas.

En consecuencia, el interés por impulsar la integración regional quedó plasmado en la agenda de relación bi-regional como uno de los ejes articuladores desde la cumbre de Río de 1999, cuando se lanzó el proceso de cumbres bi- anuales de jefes de estado y de gobierno de la UE y América Latina y el Caribe: “[l]a innovación de la Cumbre de Río [...] consiste en promover la integración regional de la cuenca del Caribe, incluyendo en ella a los países del Cali, (Comunidad y Mercado Común del Caribe), de América Central y del norte del subcontinente.”¹⁷ Uno de los instrumentos para promover dicha integración era que la UE negociaría la apertura de su mercado con los bloques, y no con países individuales.

¹⁵ Pascal Lamy, “Regionalism and multilateralism in Latin America”, discurso pronunciado ante la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), São Paulo, 10/07/2001, (Speech/01/341). El documento presentado por la Comisión Europea en donde se proponía negociar un tratado de libre comercio con México, subrayaba que la UE “puede temer a medio plazo que el efecto de desvío de comercio provocado por el TLC sea superior al efecto de creación de flujos comerciales...”, en “Bruselas propone a México un acuerdo de libre comercio”, *El País*, 12/01/1995.

¹⁶ La diferencia principal entre el acuerdo con México y con MERCOSUR estribó en que la entrada en vigor de todo el Acuerdo Global firmado en 1997 se daría al mismo tiempo que el de la entrada en vigor del TLCUEM, negociado posteriormente y firmado en 1999. En cambio el acuerdo marco con MERCOSUR entró en vigor, mientras que las negociaciones de libre comercio nunca concluyeron.

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 31 de octubre del 2000, sobre el seguimiento de la primera cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (COM/2000/0670 final). En paralelo a la primera reunión de la UE con América Latina y el Caribe en Río de Janeiro en 1999, tuvo lugar una con los miembros de MERCOSUR y Chile, en la que los jefes de Estado y de Gobierno coincidieron en que “la promoción de sus procesos de integración” contribuirían a una relación más dinámica. “Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Mercosur, Chile y de la Unión Europea. Comunicado Conjunto de Río de Janeiro”, Río de Janeiro, 28/06/1999, (PRES/99/207).

El estado actual de las negociaciones comerciales entre bloques regionales

A diez años de lanzado este proceso, los resultados de las negociaciones comerciales entre la UE y los arreglos de integración regional de América Latina han sido muy pobres. Como se mencionó líneas arriba, los únicos países de la región que han obtenido acuerdos de esta naturaleza, han sido México y Chile, los cuales, a pesar de su espectacular apertura económica, no están integrados a ningún bloque con otros países latinoamericanos. México logró firmar un Acuerdo de Asociación con la UE¹⁸ que entró en vigor en el año 2000, gracias a que, por un lado, su agricultura no representaba un reto para la Política Agrícola Común (PAC) europea, y por otro, a que los negociadores mexicanos lograron evitar que se separara la entrada en vigor de la parte comercial del resto del acuerdo, como sí había sucedido con MERCOSUR. Si bien la firma del TLCAN en 1994 fue un incentivo importante para que la UE decidiera negociar, lo cierto es que se negoció con México en lo individual, y no con América del Norte, pues la relación entre la UE y Estados Unidos es un mundo aparte, que incluye una alianza militar (OTAN) y los mayores flujos de comercio e inversiones del mundo.

En noviembre de 2002, Chile logró un acuerdo de asociación aún más completo que México, en virtud de que su política exterior de esos años estuvo dedicada a la firma de numerosos tratados de libre comercio. El acuerdo, que entró en vigor en 2005, incluye, además de la reducción de aranceles, reglas para licitaciones gubernamentales y protección para los flujos de inversión. El comercio entre ambas partes se duplicó en pocos años.

En cambio, la negociación comercial con el MERCOSUR, cuyo principal socio comercial externo es la UE, lleva años estancada por dos razones principales. Primero, destaca el proteccionismo agrícola europeo ante lo que son verdaderas potencias exportadoras de productos que compiten directamente con los productos templados europeos (cereales y ganadería): Brasil y Argentina. En relación con este impasse, se vinculó el progreso de las negociaciones a una liberalización de los mercados agrícolas a nivel global en el marco de las deliberaciones de la Ronda de Doha, de la Organización Mundial de Comercio (OMC), creada en 1995, las cuales fracasaron en 2003. Segundo, es importante señalar que las dificultades entre los miembros de MERCOSUR para llegar a posiciones comunes en la negociación han sido crecientes, y ello está íntimamente relacionado con los procesos centrípetos que ha venido experimentando la organización en los últimos diez años y que se mencionan más adelante.

Con la CAN las negociaciones despegaron con dificultades, según los europeos, porque los países miembros fueron incapaces de ponerse de acuerdo para

¹⁸ El nombre de este Tratado de Asociación, que se conoce comúnmente como “Acuerdo Global” es, “Tratado de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea”.

establecer posiciones comunes. Sin embargo, el problema principal aquí proviene del proceso de descomposición en que han entrado las relaciones entre los que fueron miembros de esta configuración regional y que hicieron el proyecto inviable desde 2004. Después de un año, la UE decidió continuar las negociaciones por separado con Colombia y Perú, las cuales podrían concluir durante 2010, bajo el impulso de la presidencia española.¹⁹

Centroamérica, en cambio, sí ha logrado mantener vivas las negociaciones con la UE, las cuales constituyen hoy la única esperanza real de que funcione el proyecto de realizar un acuerdo entre dos bloques regionales, como se pretendía al iniciar el Proceso de Río. La abrogación en 2008 del Acuerdo de Cotonú, por medio del cual la UE otorgaba preferencias comerciales a las antiguas colonias de sus estados miembros de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) en detrimento de América Latina, quitó un obstáculo central que había entorpecido, no sólo esta larga negociación, sino también la relación comercial con América Latina en general desde los años sesenta.²⁰ Esto también permitió la reciente solución en el seno de la OMC de la añeja controversia acerca del comercio de bananas relacionado con el sistema de preferencias europeo, lo cual ha despejado aún más la negociación. Sin embargo, con las acusaciones de fraude en las elecciones municipales nicaragüenses de 2008 y el golpe de estado en Honduras de 2009, la UE suspendió la ayuda a esos países, y surgieron nuevas incógnitas que paralizaron la negociación y amenazaron con descarrilarla.²¹

Tras una revisión somera del estado de negociaciones, la siguiente sección se avoca a identificar los elementos que han llevado a este estado de cosas.

La erosión de los factores que favorecían la negociación entre bloques

Con el nuevo milenio, los factores principales que habían dado pie al “nuevo regionalismo” (y, en consecuencia, a la idea de negociar acuerdos de libre comercio entre bloques), se fueron erosionando. En el nivel sistémico, la tendencia de los noventa a formar bloques regionales dio paso a la “globalización” del nuevo milenio. Por un lado, la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, la creación de la OMC en 1995 y el lanzamiento de la Ronda de Doha a finales de los noventa quitaron incentivos importantes a la negociación de acuerdos de libre comercio regionales y a la negociación entre bloques, pues quizá se podía lograr los mismos resultados a nivel global, con mayores ventajas para todos. Por otro lado, el consenso liberalizador de los noventa fue transformándose bajo los efec-

¹⁹ “Perú, Colombia y UE podrían cerrar negociaciones de acuerdo en una próxima ronda”, *AFP*, 22/01/2010.

²⁰ “Replacing the Cotonou agreement”, *The Economist*, 03/01/2008; “Trade Winds: Finally, a deal with Europe”, *The Economist*, 16/10/2008.

²¹ “España prevé normalización con Honduras”, www.bbcmundo.com, 27/01/2010.

tos de la “globalización” que comenzó a mostrar los aspectos negativos de la apertura económica hacia el exterior, tanto en Europa como en América. Además, otras preocupaciones de carácter global, como la seguridad y el medio ambiente, se erigieron en nuevas prioridades. A raíz del ataque a las Torres Gemelas, Estados Unidos enfocó su política exterior en los temas de seguridad y dejó promoción de la liberalización económica en un segundo plano.

A nivel regional, los distintos arreglos comenzaron a entrar en crisis por distintas razones que conviene analizar. La propia UE sumida en un ambiente sombrío, y más introvertida de lo usual, perdía el aura de éxito que antaño la convirtió en modelo. El optimismo de los años noventa cedió su lugar a un ambiente de cuestionamiento del proceso de integración en Europa, conforme avanzó por un accidentado camino de reforma interna para preparar a la Unión para la ampliación al Este. El “Proceso de Laeken” que desembocó en la firma del Tratado Constitucional, buscaba completar lo que los tratados de Amsterdam (1997) y Niza (2000) habían dejado pendiente en términos de reforma institucional, lo cual dejó entrever lo difícil que se estaba volviendo generar consensos en la UE. El rechazo de los votantes franceses y de los Países Bajos al Tratado Constitucional en 2005 trajo desencanto y duda al corazón de la Unión, además de dejarla sin los ajustes al sistema de toma de decisiones que se hacían necesarios al pasar de quince a veinticinco miembros (veintisiete, a partir de 2007). Han sido necesarios otros cuatro años, un nuevo tratado, el de Lisboa, una serie de concesiones a gobiernos particulares y dos referendos en Irlanda, para que la UE lograra salir, en 2009, del atolladero institucional en que se encontraba. Los jalones y reyertas por el presupuesto comunitario en 2006 también contribuyeron a enfrentar a los estados miembros entre sí, así como a las instituciones de la Unión. Estos asuntos han contribuido a que predominen las preocupaciones internas en la UE, acentuando su tendencia, ya de por sí marcada, hacia la introversión.²² Por si fuera poco, la situación social y política en Francia, uno de los miembros más antiguos e importantes de la Unión, llevaron a que buscara posponer, una vez más, la reforma de la PAC, uno de los obstáculos más importantes a la liberalización comercial, tanto a nivel global como a nivel bilateral y birregional. Finalmente, la mayoría de los nuevos miembros de la UE (exceptuando Polonia), están prácticamente descubriendo que tienen que tener una relación con América Latina, merced de su adhesión a la UE.²³

En América, se descarrilaron las negociaciones del ALCA a partir de 2003, lo cual generó dos tipos de consecuencias muy negativas para las negociaciones entre la UE y los bloques de América Latina. Por un lado, generó fuertes incenti-

²² Lorena Ruano, “The European Union and Regional Integration in the Americas” en *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, eds., Louise Fawcett y Mónica Serrado, 61-64 (London: Palgrave MacMillan, 2005)

²³ Lorena Ruano, “Retos y oportunidades de la ampliación de la Unión Europea para México y América Latina”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 71 (2004): 83.

vos para que algunos países buscaran acuerdos bilaterales individuales con Estados Unidos a costa de los compromisos regionales con sus vecinos, lo cual, como se menciona más adelante, afectó seriamente a la CAN y, en menor medida, al MERCOSUR. Por otro lado quitó uno de los incentivos más fuertes que habían tenido los europeos para emprender negociaciones comerciales con Latinoamérica: el temor a perder cuotas de mercado.

El fracaso del ALCA se debió a varias causas, entre ellas, el proteccionismo agrícola norteamericano y la negativa brasileña a ceder en un sector de interés fundamental para su economía.²⁴ También fue reflejo de una tendencia más profunda hacia la polarización ideológica en el continente. La articulación por parte de Venezuela de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), un esquema de cooperación regional basado en afinidades políticas, tuvo como uno de sus objetivos centrales hacer fracasar la negociación del ALCA, percibida como una manifestación de la hegemonía norteamericana. Sin embargo, cabe anotar que se perdió una oportunidad para que América Latina negociara en bloque y pudiera así extraer un mejor acuerdo, más equilibrado, como proponía Brasil al inicio del proceso, a mitad de los años noventa (Wrobel, 1998: 556). El colapso del ALCA, lejos de frenar el ‘expansionismo’ económico norteamericano, le ha permitido a Estados Unidos negociar individualmente tratados de libre comercio con los países de Centroamérica, Colombia, Perú y Ecuador, que, solos, tienen mucho menos poder de negociación. La cumbre de las Américas del Mar del Plata, que tuvo lugar en noviembre de 2005, no sólo acabó con todo prospecto de llegar a un acuerdo continental, sino que también puso de manifiesto las tensiones entre los países latinoamericanos y la polarización ideológica en la zona que estaba afectando a los otros procesos regionales.²⁵ Como se explica en la última sección, los procesos de integración con los que la UE había iniciado pláticas entraron en franco retroceso por diversas causas, y otros esquemas de cooperación regional, como el ALBA o el UNASUR, han comenzado a atraer la atención de los países del área, pero no se prestan a negociar acuerdos de libre comercio, pues sus objetivos son otros.

A nivel nacional, en el plano económico, tres crisis financieras (México en 1995; Brasil en 1999; Argentina en 2001) pusieron a prueba los acuerdos existentes, notablemente en MERCOSUR, cuyo comercio interno se vio seriamente afectado.²⁶ En el plano político, una serie de elecciones en América Latina a mitad de la década cambiaron el panorama político de la región, socavando los

²⁴ “Bras, bolts and Brazil: George Bush’s free-trade rhetoric looks increasingly hollow”, *The Economist*, 20/11/2003.

²⁵ “The Summit of the Americas: Uncle Sam visits his restive neighbours”, *The Economist*, 07/11/2005. La cumbre fue escenario de un intercambio de insultos entre los presidentes mexicano, Vicente Fox y venezolano, Hugo Chávez: “War of Words: an undiplomatic spat with electoral subtext”, *The Economist*, 07/11/2005.

²⁶ “South America’s Custom Union”, *The Economist*, 04/12/2004.

fundamentos liberales sobre los que se había basado el “nuevo regionalismo” de los noventa. Muchos países de América Latina experimentaron un “giro a la izquierda” en sus políticas nacionales, en ocasiones con tendencias opuestas a la economía de mercado. Más allá de la estridencia del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, cuya política exterior ha tenido numerosas consecuencias para la integración regional en el continente y en la relación con Europa,²⁷ la elección en Bolivia del presidente, Evo Morales, apoyado por una mayoría sustancial en el congreso, también comenzó a afectar algunos intereses económicos europeos importantes, en particular en el sector de la energía en relación con España, y aún más, con Brasil. En Centroamérica, los cuestionamientos en torno a las elecciones municipales nicaragüenses en 2009 ha llevado a la UE a condicionar la enorme cantidad de ayuda que otorga a este país, mientras que la crisis institucional en Honduras, a raíz de la deposición del presidente Zelaya desató el desconocimiento por parte de los gobiernos de la UE del gobierno golpista y congelado también grandes cantidades de recursos de cooperación. Estos acontecimientos no contribuyen a hacer avanzar lo que, hasta este año, era la única negociación comercial entre un bloque latinoamericano y la UE que prometía llegar a buen puerto.

Esta serie de cambios a nivel sistémico, regional y nacional, entre la tendencia que se vislumbraba en los noventa y lo que ha ocurrido en el nuevo milenio, ha provocado una situación de “desintegración” en la región latinoamericana que quizás sea la causa más importante del fracaso de la política que buscaba poner a la integración regional en el centro del diálogo bi-regional. La UE se ha ido quedando sin interlocutores al otro lado del Atlántico.

La desintegración regional en América Latina en el nuevo milenio

Quizá conviene comenzar con el caso más dramático de desintegración: la Comunidad Andina. A pesar de su aparente solidez institucional, la CAN entró en el nuevo milenio en un dilema: sus miembros se vieron tentados de abandonar a sus socios regionales para acercarse a otras configuraciones más exitosas y/o atractivas. La CAN se vio afectada por la intención del gobierno venezolano, expresada a principios de 2006, de adherirse al MERCOSUR y, después, de retirarse de la CAN, aduciendo que Perú, Ecuador y Colombia estuvieron negociando acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Así, la existencia de mercados aledaños más atractivos y dinámicos puso en entredicho los avances obtenidos por esta organización durante los años noventa.

El anuncio de retiro de Venezuela, seguido de la solicitud de Bolivia de ser miembro asociado del MERCOSUR y el posterior deterioro de las relaciones de

²⁷ La cumbre iberoamericana de 2007 en Santiago de Chile terminó con un tenso enfrentamiento entre el presidente Chávez y el Rey de España: “El Rey a Chávez: ¿Por qué no te callas?”, *El País*, 10/11/2007.

Colombia con Ecuador y Venezuela dejaron a la CAN en estado latente. También dejaron a la UE sin uno de sus interlocutores en América Latina y ante un dilema complejo: detener cualquier acuerdo con los países de la CAN, lo cual vendría a perjudicar a Colombia y Perú, que tenían un fuerte interés en las negociaciones, o continuar negociando con esos dos países por separado, a riesgo de sellar con ello la desintegración de dicho acuerdo regional. La UE terminó optando por lo segundo, y las negociaciones con estos dos países están en curso, poniendo de relieve que la idea de negociar entre bloques no ha sido la más afortunada.

El MERCOSUR, con quince años de existencia y como el proceso de integración más institucionalizado de la región, se encuentra estancado, por lo menos en lo que respecta a la cuestión de la integración económica. Las razones de su estancamiento son múltiples y van desde las crisis financieras de Brasil y Argentina que tuvieron serios efectos disruptivos en el comercio entre los socios, hasta las perennes resistencias de los gremios nacionales que buscan trato excepcional ante la apertura a países vecinos.²⁸ Por otra parte, la disputa por las papeleras en la frontera entre Argentina y Uruguay enrareció el ambiente entre los estados miembros de esta configuración regional.

Además, con el fracaso del ALCA, los países ‘pequeños’ del MERCOSUR se enfrentaron a la misma tentación que Perú y Colombia, de acercarse individualmente a Estados Unidos para asegurar el ingreso de sus productos al mercado más importante del mundo. El poder disgregador que representa el atractivo mercado norteamericano para las sub-regiones de América Latina se hacía tanto más grave en el caso del MERCOSUR, que iba más avanzado en la construcción de una unión aduanera. Ésta se ha ido postergando y, conforme los países han ido incluyendo otros temas no relacionados con el comercio en la agenda, el MERCOSUR se ha ido transformando en otro tipo de organización muy distinta a lo que tuvieron en mente los redactores del Tratado de Asunción.²⁹

Más allá de estas cuestiones entre los estados miembros, hay otras fuerzas centrífugas que vienen de fuera, como la solicitud de ingreso de Venezuela al MERCOSUR, pues este país no busca adherirse a los arreglos ya existentes (como sucede, por cierto, en la UE con el intocable *acquis communautaire*), si no para “transformarlo desde dentro”. No se sabe si la ampliación del MERCOSUR llevará a su redefinición o a su defunción, pues mucho depende de qué tan exitosa sea la estrategia brasileña de permitir la entrada de Venezuela para moderar el radicalismo del gobierno de Chávez.³⁰ Finalmente, la propia UE puede constituirse en otro factor disgregador para el MERCOSUR al buscar un acuerdo

²⁸ Mario E. Carranza, “Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur”, *Latin American Politics and Society*, 45, no. 2 (2003): 67-103.

²⁹ “Downhill from here: The expansion of South America's trade block is perverting its purpose”, *The Economist*, 27/07/2006.

³⁰ “The Diminishing of Brazil”, *The Economist*, 11/05/2006

particular con Brasil para reforzar el diálogo político, como se vislumbra en la propuesta de la Comisión Europea, y en el anuncio de establecer “asociaciones estratégicas” como la que se anunció con México en 2008, con los BRICs.³¹ Además, el prospecto cada vez más distante de un acuerdo UE-MERCOSUR no ayuda a fortalecer la cohesión del grupo. El fracaso de la Ronda de Doha, en donde se esperaba lograr un acuerdo que destrabara la negociación agrícola global que permitiría resolver el impasse en la negociación UE-MERCOSUR se erige hoy como un obstáculo adicional.

En este marco de crisis de los proyectos de integración regional en la región sudamericana, ha surgido lo que podría calificarse como una “tercera ola de regionalismo”, que busca fomentar la cooperación regional, pero no con base en la liberalización comercial o en la creación de instituciones supranacionales, sino con objetivos políticos y en torno a la cooperación entre los líderes de los países. El ejemplo más contundente lo ofrece el ALBA, el cual ha tenido efectos disgregadores para otros acuerdos de integración regional existentes en América Latina. En gran medida, el propósito central de este acuerdo fue oponerse a al ALCA y a la filosofía de libre comercio que subyacía en los otros arreglos nacidos del nuevo regionalismo. Una vez logrado ese objetivo, no queda claro cuál será el motor económico que dé sustancia a este proyecto de “integración de los pueblos,” más allá de la diplomacia petrolera que, en un momento de altos precios, se pudo permitir Venezuela.

Otro síntoma elocuente de los cambios en el ambiente regional en América Latina ha sido la creación de UNASUR, una agrupación de países sudamericanos cuyos líderes se reúnen a discutir cuestiones de seguridad y defensa. Esto pone de relieve que Estados Unidos no fue el único país en cambiar de prioridades, dejando atrás el comercio para ocuparse de lo militar. Si bien UNASUR no es incompatible con los acuerdos de integración regional económica existentes, su puesta en marcha deja entrever que los esfuerzos de cooperación regional se están moviendo hacia otros temas y en otras modalidades.

No sorprende pues que, en este contexto de desarticulación de los arreglos de integración regional, Centroamérica se haya convertido en la esperanza de la UE de concluir algún acuerdo de asociación con otra región latinoamericana. El anuncio de abrir negociaciones entre el SICA y la UE fue, de hecho, el único éxito concreto que dejó la cumbre de Viena de 2006. Estas negociaciones, sin embargo, han resultado sumamente complejas y largas. Primero, porque los países de Centroamérica participan de manera diferenciada en los distintos subsistemas de integración regional. Se habla de geometría variable y diversidad

³¹ Comisión Europea (2005), “Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: presentación detallada,” (COM (2005) 636 final), 18/12/2005. Conferencia “Asociación Estratégica México-Unión Europea”, dictada por el Señor João Aguiar Machado, Director General Adjunto para Asia y América Latina de la Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, 14/10/2008.

de velocidades en el área, porque cada subsistema tiene distinta membresía: no todos son parte de todos los arreglos. Guatemala, El Salvador y Honduras avanzan a un ritmo distinto que Costa Rica y Nicaragua. Esto crea problemas a la hora de relacionarse con el exterior, pues a pesar del apoyo técnico de la Secretaría General del SICA, las negociaciones externas se dan en términos individuales. En segundo lugar, para la UE, el otorgar acceso preferencial a los principales productos de exportación de esta región (frutas tropicales como el plátano) entraba en conflicto directo con los privilegios que, desde hace mucho, Europa había otorgado a los países ACP plasmados en el acuerdo de Cotonú. Si bien la cuestión del plátano parece haber sido despejada por la OMC, y el acuerdo de Cotonú expiró en 2008, persisten serias cuestiones de gobernabilidad interna en Honduras y Nicaragua que seguramente causan resquemores en más de una capital europea.

Al final de la lista, lo que aparece es una curiosa paradoja. A pesar de que la UE ha buscado fortalecer los arreglos regionales en América Latina, con el incentivo de abrirles su mercado a los bloques más integrados, el hecho es que los únicos dos países con los cuales tiene acuerdos de ésta índole son justamente aquéllos que no se han unido a ningún grupo latinoamericano: México y Chile. Más aún, estos son los únicos países que, hasta hace muy poco, tenían un tratado de libre comercio funcionando con Estados Unidos, lo cual produce el “amarre” de sus políticas económicas y comerciales que la UE busca para establecer vínculos durables. El anuncio de apertura de negociaciones con Centroamérica en Viena, poco después de que este grupo firmara un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (conocido como CAFTA, por sus siglas en inglés: *Central America Free Trade Agreement*) viene a reforzar dicha observación. En la lista siguen Colombia y Perú, países que también han concluido negociaciones con Estados Unidos, pendientes de ratificación. El patrón que parece desprenderse de esta observación es que, para los países de América Latina, la probabilidad de alcanzar un acuerdo de libre comercio con la UE no depende del grado de integración con sus vecinos como pretendía la agenda del Proceso de Río, sino de la firma de un acuerdo de la misma índole con Estados Unidos. Tiene su lógica, pues un acuerdo con EEUU manda una fuerte señal de compromiso con las reglas del mercado en las relaciones externas y allana el camino para entablar acuerdos similares con otros socios. En consecuencia –y a contrapelo de la imagen que la propia UE quiere proyectar– las relaciones comerciales de la región con Europa se presentan como un complemento y no como una alternativa a aquéllas con Estados Unidos.

Conclusión

Desde el origen del “Proceso de Río,” la UE había intentado promover su modelo de integración en el continente americano, y su estrategia consistía en entablar acuerdos comerciales con los bloques, según se fueran desarrollando. Según la

Comisión Europea, cuanto más y mejor se fueran integrando los bloques regionales en América Latina, mayor sería la probabilidad de que logaran llegar a un acuerdo sustancial con la UE. Nada parece hoy más alejado de la realidad. Esta estrategia comenzó a mostrar sus debilidades conforme las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR (aparentemente, el bloque más integrado) se fueron estancando, entre otros, por el tema agrícola. A final de cuentas, exigir la integración en bloques regionales como requisito para las negociaciones comerciales equivalió a entorpecer dichas negociaciones, y podría pensarse que la falta de acuerdos de este lado del Atlántico resultó una excelente excusa para no tener que abrir *dossiers* controvertidos en la UE como es la reforma de la PAC.

Durante los últimos años, conforme las condiciones que en los noventa dieron lugar al auge del nuevo regionalismo se fueron erosionando, la meta de negociar acuerdos comerciales entre bloques se fue convirtiendo en una quimera cada vez más inalcanzable, pues el panorama en América Latina se tornó uno de ‘desintegración’ de los acuerdos regionales: el MERCOSUR se está transformando en otra cosa, la CAN entró en franco retroceso, y proyecto del ALCA se abandonó. Centroamérica se convirtió en la única esperanza de que la estrategia europea de construir relaciones entre bloques sobreviva. Falta ver cómo progresan esas negociaciones durante la presidencia española de la UE en 2010. Incluso si éstas resultan exitosas, el fracaso relativo de esta política europea hacia el continente americano merece reflexión.

Parecería que, en realidad, las posibilidades de que un país latinoamericano llegue a un acuerdo de libre comercio con la UE aumentan al firmar uno primero con Estados Unidos: el hecho es que los países de América Latina con los que la UE tiene ‘acuerdos globales’ sustentados en el libre comercio son México y Chile, y los que siguen son Centroamérica, Colombia y Perú. Esto es crucial porque trae lecciones sumamente importantes para ambos lados. Para los europeos, viene a confirmar algo que ya se sabía desde hace tiempo: la experiencia de integración europea es irreplicable, y convertir su reproducción en estrategia puede llevar al fracaso más rotundo. Para los países de América Latina, debe quedar claro que la UE tiene muchas dificultades para posicionarse en la escena internacional como una alternativa a los Estados Unidos. Más bien, y a pesar de la retórica, la UE parece venir a reforzar las visiones y las políticas de su aliado norteamericano en el hemisferio occidental, al menos, en el aspecto comercial.