

Repensando la Asociación Estratégica UE–América Latina: Algunas reflexiones para el afianzamiento de las relaciones birregionales

Carlos Francisco Molina del Pozo
Jamile Bergamaschine Mata Diz

Introducción

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL) celebraron en 2009, diez años de la institucionalización del diálogo birregional iniciado a partir de la Cumbre de Río (1999), momento en que tanto la UE como AL establecen un marco común para las negociaciones entre las dos regiones. Claro está que, el eje dinamizador de dicho fortalecimiento había empezado en la mitad de los 80, cuando se profundizaron las relaciones políticas y económicas¹. La formación de una estrategia única para Latinoamérica fue considerada como prioridad, a partir del reforzamiento de la construcción europea y con la firma y entrada en vigor del Tratado de Maastrich en 1992, que desarrolló el concepto de cooperación internacional (incluido en el segundo pilar sobre la política exterior común).² Asimismo, se ha producido un reforzamiento del reconocimiento europeo de la heterogeneidad de la región, puesto de manifiesto en el establecimiento y profundización de acuerdos subregionales y bilaterales que, teniendo como base los distintos intereses presentes, implican un tratamiento diferenciado de acuerdo a las particularidades de cada caso y ponen de manifiesto la preferencia europea por el diálogo con grupos de países y esquemas de integración. La dinámica de

¹ Véase Miguel Angel Ciuro Caldani, “Problemática de la recepción del modelo comunitario europeo en el MERCOSUR” in *MERCOSUR-Unión Europea*, e.d. R. Díaz Labrano, (Asunción: Intercontinental, 2001); Roberto Almeida Luquini, “Evolução histórica das relações entre a União Européia e a América Latina” in *Integração e ampliação da União Européia – Um modelo para o Mercosul*, ed. C. F. Molina del Pozo and J. B. Mata Diz, 277 (Curitiba: Juruá, 2003).

² Para una mejor comprensión sobre la evolución de las relaciones Unión Europea-América Latina vid. Jamile B. Mata Diz, “A ampliação da União Européia e o futuro das relações firmadas com o Mercosul” in *Manual de Direito da Integração Regional – Mercosul e União Européia*, ed. D. Amin Ferraz, 111 (Belo Horizonte: Mandamentus, 2004).

las relaciones entre la Unión Europea y los países y procesos de integración latinoamericanos es, sin duda, un exponente directo del avance conocido por el proceso de aproximación e integración de los Estados miembros europeos.

Los elementos que conforman el nuevo escenario mundial imprimen dinamismo, pero también una especial complejidad a las relaciones UE-América Latina. Es por ello que resulta necesario profundizar en el análisis de la evolución de los vínculos entre ambas regiones, enfatizando en sus factores favorecedores y retardadores, a fin de contar con los elementos necesarios para lograr las debidas conclusiones acerca de la posible durabilidad de las tendencias que se han estado estableciendo durante los años 90, principalmente en lo que se refiere a los países mercosureños, de la Comunidad Andina de Naciones y del Sistema Centroamericano de Integración. El objetivo de este trabajo es investigar cómo se podrían incrementar las alianzas entre estas regiones y el continente europeo, con base en una perspectiva económica, social y jurídica.

A partir de las consideraciones sobre las relaciones eurolatinoamericanas, lo que se pretende en este trabajo es examinar la formación de acuerdos de cooperación y asociación entre la UE y los principales procesos de integración existente en América Latina, con excepción del Caribe, es decir, el foco principal se centrará en las relaciones entre Europa y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Cronología de las relaciones eurolatinoamericanas: Breve aproximación

Cabe recordar que desde 1999, ya fueron realizadas cinco Cumbres birregionales entre la UE y AL y la próxima Cumbre tendrá lugar en Madrid – 2010. Con la idea de hacer un balance y establecer los aspectos principales que deberán ocupar la agenda de negociaciones entre la UE y AL, la Comisión Europea elaboró la Comunicación “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales”, donde se manifiesta la necesidad de seguir profundizando el diálogo y las relaciones entre ambas regiones. En el documento presentado por la Comisión se ponen de relieve los principales logros alcanzados por las Cumbres y se determinan los nuevos desafíos y perspectivas que deben ser afrontados, en especial debido a la crisis económica y financiera, al impacto negativo del cambio climático, y al tema de la migración, entre otros. Asimismo, el documento fija una serie de propuestas y recomendaciones vinculadas a cuatro grupos temáticos: i) intensificación del diálogo birregional; ii) consolidación de la integración y de la interconectividad regional; iii) consolidación de las relaciones bilaterales y iv) adecuación de los programas de cooperación.

Específicamente, en relación a la formación de acuerdos entre la UE y los procesos de integración latinoamericanos objeto del presente estudio – Comunidad Andina de Naciones, Sistema de Integración Centroamericano y Mercado

Común del Sur – se debe mencionar que las relaciones se inician en momentos diferenciados, a saber:

a) Comunidad Andina de Naciones:

Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina se remontan a la década de los 70. En este sentido, ambas regiones han velado siempre por el refuerzo constante de dichas relaciones, basadas en la actualidad en un abanico de instrumentos que les permite satisfacer sus intereses comunes en los ámbitos político, comercial y de cooperación.³

El segundo Acuerdo marco de cooperación birregional, en vigor desde 1998, reglamenta las relaciones de cooperación. Este Acuerdo incluyó una cláusula de derechos humanos y extendió los ámbitos posibles de cooperación en interés de ambas partes, contemplando, además, un diálogo estructurado en diversos frentes y ampliando la cooperación a nuevos ámbitos de vital importancia para la subregión andina, como la paz y la seguridad, la gobernabilidad democrática, la participación de la sociedad civil, la agenda social, el medio ambiente y las migraciones.

El diálogo político entre la UE y la CAN se fortaleció e institucionalizó a través de la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros y la Comunidad Andina y sus Países Miembros, en diciembre del 2003. Este acuerdo permite la profundización de todo tipo de relaciones e institucionaliza el diálogo político, extendiendo su alcance para incluir asuntos como la prevención de conflictos, el buen gobierno, la inmigración, el blanqueo de dinero, la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo.⁴ Una vez ratificado, este Acuerdo sustituirá a la Declaración de Roma y al acuerdo de cooperación de 1993.

³ “Las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea han tenido y tienen dos vertientes fundamentales: la política y la económica-comercial. Históricamente ha sido una relación muy fluida y de la mayor utilidad para el proceso de integración andina. Las relaciones entre ambos bloques han ido evolucionando de conformidad con las nuevas circunstancias y los nuevos escenarios mundiales.” Allan Wagner Tizón, “Perspectivas de la relación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea” in *Aportes a la III Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe*, ed. CELARE, 79 (Chile: CELARE, 2004).

⁴ Conforme el art. 3 del mencionado Acuerdo “Las Partes acuerdan que el diálogo político abarcará todos los aspectos de interés mutuo y cualesquiera otros asuntos internacionales. Despejará el camino para nuevas iniciativas destinadas a lograr objetivos comunes y establecer una base común en ámbitos como la seguridad, el desarrollo y la estabilidad regionales, la prevención y la resolución de conflictos, los derechos humanos, las maneras de fortalecer el gobierno democrático, la lucha contra la corrupción, el desarrollo sostenible, la migración ilegal, la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas ilícitas, incluidos los precursores químicos, el blanqueo de activos y el tráfico de armas ligeras y de pequeño calibre en todos sus aspectos. Sentará también una base propicia para la toma de iniciativas y apoyará los esfuerzos de elaboración de iniciativas, incluida la cooperación, y actuaciones en toda la región latinoamericana.”

La decisión de avanzar hacia el inicio de negociaciones se tomó en la Cumbre UE – ALC en Viena (mayo de 2006) y fue concretada en una reunión de Alto Nivel entre la Comisión Europea y los países de la CAN en julio del 2006. En esta reunión de alto nivel se decidió además que la CAN tendría que avanzar en su integración en cuatro áreas comerciales para iniciar las negociaciones con la UE.

Durante la XIII Reunión Ministerial del Grupo de Río, celebrada en Santo Domingo (República Dominicana) en abril del 2007, los Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea y la Comunidad Andina anunciaron la intención de lanzar las negociaciones de un Acuerdo de Asociación. En junio del mismo año, se adopta la Decisión CAN 667 que establece el marco general para las negociaciones entre Europa y los países andinos, donde se reconoce que las asimetrías existentes entre ambas regiones y dentro de la propia Comunidad andina deberán ser objeto de especial reconocimiento y los compromisos asumidos por las partes deberán reflejar dichas asimetrías, asegurándose un trato especial y diferenciado para Bolivia y Ecuador.

Finalmente, en junio de 2007, en la ciudad de Tarija, se inicia formalmente las negociaciones entre la CAN y UE para la formación de un acuerdo de asociación basado en los tres pilares, conforme será analizado posteriormente. Después del lanzamiento formal de las negociaciones, fueron realizadas varias rondas de negociaciones⁵, con el objetivo de apurar las aristas y limar las diferencias para que se pueda lograr el consenso necesario para la firma del futuro acuerdo.

⁵ “Ya en septiembre 2007 se celebró en Bogotá la Primera Ronda de Negociaciones (fue una toma de contacto que sirvió para ordenar los trabajos, preparar calendarios y alcanzar mayor coordinación y compromiso entre todos). En diciembre de 2007 tuvo lugar la Segunda Ronda de con la CAN: se intercambiaron textos en los Capítulos del Diálogo Político y de la Cooperación y se reunieron todas las Submesas comerciales. La Tercera Ronda se celebró en Quito del 21 al 25 de abril de 2008 y en la misma se intercambiaron ya ofertas de acceso a mercado en bienes y servicios. A principios de junio de 2008 estaba prevista una mini ronda para tratar los capítulos de Propiedad intelectual y Desarrollo sostenible, pero tuvo que ser suspendida. La cuarta Ronda de negociaciones, que estaba prevista para los días 7 a 11 de julio en Bruselas, tuvo que ser aplazada ante la imposibilidad de que los andinos pudiesen alcanzar una posición común en dichos capítulos (...) A lo largo de 2009 se han celebrado 4 rondas de negociación y estaba prevista la celebración una más antes de la pausa estival. Las negociaciones progresan en casi todos los ámbitos, estando Colombia y Perú más adelantados en el proceso. Ecuador ha solicitado algo más de tiempo para hacer un análisis de las implicaciones de determinados capítulos comerciales con su nueva Constitución. Algunos países preferirían que las negociaciones finalizasen en otoño ya que la modalidad multipartito permite las diferentes velocidades entre los socios.” Representación Permanente de España ante la Unión Europea, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, 2009, disponible en <http://www.es-ue.org/Documents/FICHAS%20SUECIA%202009/CAGRE/CAGRE%20RREE%2020%20Comunidad%20Andina%20Naciones.doc>, august 2009.

b) Mercado común del Sur:

Inmediatamente después de la firma del Tratado de Asunción en 1991⁶, instrumento jurídico de creación del MERCOSUR, se realizó un encuentro en Bruselas entre los cuatro consejeros de los países de América del Sur y los miembros de la Comisión Europea. La Unión Europea fue el primer actor de la esfera internacional en otorgar su apoyo al MERCOSUR, representando este hecho la primera señal externo de confianza en el proceso de integración regional suramericano. Tal apoyo se dio a través del Acuerdo de Cooperación Interregional entre la Unión Europea y los miembros del MERCOSUR, firmado el 29 de marzo de 1992.

De manera general, en el preámbulo del Acuerdo se inscriben los principios que deberán servir como guía para la actuación de los dos “socios” regionales, con pautas marcadamente inspiradas en el reconocimiento de la democracia, los derechos humanos, las libertades públicas, el Estado de Derecho, la promoción de los derechos fundamentales, etc. Además, se hace hincapié en la importancia de los procesos de integración regional como instrumentos de desarrollo económico y social que facilitan la inserción internacional de sus economías y, en definitiva, promueven el acercamiento entre los pueblos y contribuyen a una mayor estabilidad internacional.

Una cuestión que debe ser puesta de manifiesto es la distinción hecha en el Acuerdo entre los países integrantes de ambos procesos integrativos, pues el título del Acuerdo se refiere a la “Comunidad y sus Estados miembros”, y al “MERCOSUR y sus Estados partes”. Como bien resalta Molina del Pozo, esta referencia responde al grado diferenciado de integración alcanzado por cada bloque. Mientras que la UE es un organismo supranacional en su conjunto, el MERCOSUR se encuentra en una fase intermedia entre una organización internacional clásica y una organización supranacional, estando en una zona “gris” llamada organización de integración interestatal.⁷

A partir de 2005 fueron realizadas reuniones técnicas y ministeriales con el objetivo de intentar cerrar los temas pendientes de la agenda y dar seguimiento a las negociaciones en aras de finalizar el texto final del acuerdo de libre comercio entre ambas regiones. No obstante, conforme será analizado posteriormente, todavía no se ha logrado llegar a una posición común que posibilite ventajas recíprocas para las dos partes.

⁶ Sobre la creación del MERCOSUR véase Liliana Bertoni, *Laudos arbitrales en el Mercosur* (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2006).

⁷ Roberto Dromi and Carlos F. Molina del Pozo, *Acuerdo Mercosur-Unión Europea* (Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina, 1996).

c) Sistema de integración centroamericana:

Si bien la relación entre la UE y la subregión centroamericana posee larga data, los primeros instrumentos jurídicos que plasman las relaciones entre el Sistema de la Integración Centroamericana y la Unión Europea, surgen en el escenario de la resolución al conflicto centroamericano⁸, más precisamente, en la reunión celebrada en San José de Costa Rica en 1984. Por entonces la Comunidad Económica Europea y Centroamérica instauraron un diálogo político al más alto nivel que se denominó Conferencia Ministerial de San José o Diálogo de San José. A partir de allí dicha Conferencia se efectúa de manera recurrente y alternativamente en ambas regiones y en distintos países. De esta manera, en la reunión San José II, realizada en Luxemburgo en 1985, se suscribió el Acuerdo Marco de Cooperación entre ambas regiones, que fue el instrumento que sirvió de orientación para la cooperación en general de la actual UE hacia los países del Istmo Centroamericano en el decenio de los ochenta. Este primer acuerdo constituyó la base jurídica sobre la cual se desarrollaron las relaciones económicas y comerciales entre ambos bloques.

En esa misma línea y posteriormente se suscribió el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá de 1993. Este último instrumento, que se ubica dentro de lo que se define como “acuerdos de tercera generación”, fue luego revisado y reformulado a través del denominado Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en 2002, en el que se incorporó Belice a los demás Estados centroamericanos que ya eran parte.⁹

Durante la IV Cumbre Eurolatinoamericana (2006), Centroamérica alcanzó un importante logro al conseguir el compromiso de parte de la UE para el inicio de las negociaciones previo cumplimiento de determinadas condiciones. En la Declaración de Viena se ponen de relieve los resultados positivos de la evaluación realizada a la integración económica centroamericana y por ello ambas regiones deciden “entablar negociaciones relativas a un acuerdo de asociación, incluida la creación de una zona de libre comercio” (numeral 31).

⁸ Conforme Whitehead al citar a Roy “was a major new departure in that it involved high level political mediation, it was long-term and contractual in character, and it committed the community as a collectivity to the promotion of peace and reconstruction in Central America”. Laurence Whitehead, “The European Union and the Americas” in *The United States and Latin America: The new agenda* ed. V. Bulmer-Thomas and J. Dunkerley 55 (ILAS, 1999). Además véase Joaquín Roy, “The identity of the new Europe and the San José Process” in *The Reconstruction of Central America: The role of the European Union* (North-South Center, University of Miami, 1992).

⁹ En cuanto a los instrumentos de seguimiento del proceso, el acuerdo inicial instauró como mecanismo de concertación una Conferencia Ministerial entre ambas regiones a realizarse periódicamente, cuya “Troika” se ha reunido en tres oportunidades: en Florencia en 1996, en Madrid en 2002 y, finalmente, en Guadalajara (México) en 2004.

La 1ª Ronda de negociaciones tuvo lugar en San José de Costa Rica en octubre de 2007 donde se fijaron los principales puntos de la agenda y fueron delimitados los aspectos necesarios para hacer una hoja de ruta dirigida al éxito del proceso negociador entre ambas regiones. Posteriormente fueron paulatinamente siendo realizadas otras rondas de negociaciones, en un total de seis, ya que la VII Ronda, prevista para realizarse en abril de 2009, fue temporalmente suspendida por la decisión de Nicaragua de retirarse de las negociaciones, retomándose nuevamente el 23 de abril del mismo año. En junio de 2009 tuvo lugar una ronda reducida para discutir los temas vinculados al ámbito comercial del futuro acuerdo, en especial acceso a mercados, medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, comercio y desarrollo sostenible, etc.

Relaciones UE-América Latina: Los tres pilares de los acuerdos birregionales

Las relaciones entre UE y Latinoamérica se han dado en los ámbitos político-diplomático, económico-financiero y de la cooperación. En este contexto, AL se ha revelado una zona histórica, cultural y socialmente importante para Europa, además de tener con ésta intereses comunes¹⁰. Latinoamérica (y en especial los Estados que son miembros de procesos de integración) representa una asociación prometedora para la UE, al significar un partenariado estratégico en materia geopolítica y económica. La UE, por su vez, representa para AL una forma de adentrar en un nuevo y prometedor mercado, además de ser un asociado estratégico en el ámbito de los debates internacionales, lo que significa “salir” de la esfera de influencia norteamericana. Las relaciones entre las dos regiones constituye, pues, una asociación valiosa a través de la cual podrían ambos procesos potenciarse económica, comercial y políticamente.

La UE adopta un eje central respecto a las relaciones con Latinoamérica: por un lado, los valores democráticos y la protección y garantía de los derechos humanos; la cohesión social y finalmente la integración regional y birregional. Por otro, organiza las negociaciones en tres claves específicas pero al mismo tiempo interrelacionadas: el diálogo político; los programas de cooperación cuya principal finalidad es apoyar la integración y el comercio recíproco, conformándose las premisas necesarias para la negociación y posterior firma, una vez alcanzado el consenso entre las partes, de acuerdos de asociación.

¹⁰«Las relaciones culturales entre Europa y América Latina (AL) anteceden los actuales vínculos institucionales entre la Unión Europea (UE) y distintos países u organismos regionales de AL. Literatura, arte y ciencias de una y otra orilla del Atlántico siempre dialogaron. La UE necesita aprovechar esta herencia de diálogo, que es indudablemente mayor con AL que con cualquier otro conjunto de países. El diálogo supone conocimiento y, así como la UE necesita conocer a AL, AL necesita conocer a la UE.» Fernando Laiseca, *Cumbre América Latina y El Caribe – Unión Europea – Lima 2008. Evaluación, Desafíos y propuestas* (Chile: Celare, 2009), 19 (Prologo).

Por el examen del contenido de las negociaciones y acuerdos marcos firmados entre la UE y los tres procesos de integración bajo análisis (CAN, MERCOSUR y SICA) se puede dividir la cooperación UE/MERCOSUR en tres ámbitos distintos, los cuales Ramón Torrent llama de los “tres pilares”. Parece importante no solamente estudiar los pilares, sino además hacer un análisis crítico analizando cuál es la lógica político-institucional de cada uno de ellos.

1) Diálogo político

Abarca aspectos de interés mutuo y temas internacionales que se consideren pertinentes para la discusión, a fin de consolidar una asociación estratégica entre las regiones. Se consideran particularmente importantes los asuntos en los ámbitos de la paz y la estabilidad, la prevención de conflictos, las medidas de fortalecimiento de la confianza, la promoción y la protección de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, el desarrollo sostenible, la lucha contra el tráfico de drogas y el lavado de dinero, el crimen organizado, el tráfico de armas y el terrorismo.¹¹

En términos de las relaciones políticas entre Europa y AL, el fortalecimiento progresivo de los vínculos bilaterales puede ser adicionalmente considerado a través del estatus de observador permanente que la Comunidad Europea tiene en varias organizaciones regionales, tales como SELA, ALADI, OEA y la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). A lo largo del tiempo, se diseñaron distintos arreglos institucionales o técnicas de manejo de las relaciones bilaterales para facilitar la revisión de los patrones existentes de cooperación, la generación de sugerencias de resolución de controversias y la proposición y discusión de oportunidades para nuevas formas de cooperación, tales como el Diálogo de Bruselas y otras instancias o visitas oficiales.¹²

Como se puede observar los temas abordados en los encuentros políticos son muy diversos, pero se refieren básicamente a las relaciones bilaterales, al diálogo político sustanciado en el respeto de los derechos humanos y la democracia, y en

¹¹ Conforme lo pone de manifiesto R. Torrent “Diálogo político en términos de la UE, es una actividad definida sobre todo por los procedimientos mucho más que por los contenidos. Es ‘diálogo político’ aquello que es tratado como diálogo político en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La mayor parte de la discusión efectiva de políticas, internas e internacionales, queda fuera de los procedimientos del diálogo político. Sabiendo esto, queda claro que a mayor ambición de la agenda de diálogo político tiende a corresponder una mayor concentración en la simple redacción de declaraciones genéricas y sin resultados prácticos (porque esto es lo que permiten los procedimientos aplicables en materia de diálogo político).” Ramón, Torrent, “Esquema de reflexión sobre el futuro de las relaciones UE-ALC” in *REAL 2006 – Relaciones Europa y América Latina, Rev. Diálogo n. 25* (2006): 25.

¹² Carlos D. Martín, “Relaciones América Latina-Unión Europa: antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político” *Revista de Ciencia Política*. 22, no. 2 (2002): 52.

mayor medida, a las medidas de cooperación. En el ámbito político nacional, la Unión Europea ha respaldado la transición de Perú a la democracia en 2001. El apoyo otorgado por la UE al proceso de paz colombiano se plasma en las posiciones adoptadas por la Presidencia, en la participación de algunos Estados miembros como países amigos o colaboradores y en la aplicación de medidas de cooperación sobre el terreno.

No obstante, la ausencia de una agenda específica en materia de consolidación de los mecanismos democráticos, la plena vigencia de los valores, prácticas e instituciones democráticas, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y los derechos humanos podrían acarrear un debilitamiento de las relaciones entre ambas regiones. Conforme al documento elaborado por la Secretaría General de la CAN

Un posible punto de partida sería el apoyo a la aplicación y difusión de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Podría también presentarse una iniciativa para respaldar los esfuerzos de los Países Miembros en materia de transparencia y responsabilidad en la gestión pública (“accountability”), incluida la rendición de cuentas, que fortalezca la lucha contra la corrupción. Sería igualmente conveniente acordar acciones que contribuyan a lograr una mayor eficiencia de los sistemas judiciales y de la administración de justicia.¹³

En este punto, no podemos dejar de mencionar las diferencias entre la estrategia de la UE hacia la Comunidad Andina cuando la comparamos con los puntos en debate entre la UE y el MERCOSUR. La CAN fue la primera región del mundo con la que la UE ha mantenido un diálogo especializado sobre la lucha contra la producción y el tráfico de drogas, con la posterior extensión de la política antidroga a algunos países de Centroamérica. Desde 1995, la UE y los cinco países andinos han firmado diversos acuerdos de control de los precursores (sustancias químicas que sirven para fabricar drogas ilegales). En 1996, se celebró en Roma una primera reunión del diálogo político de alto nivel sobre lucha contra las drogas. Este diálogo constituye la base política de la renovación de las preferencias comerciales concedidas por la UE a los países andinos.

En relación a Centroamérica, a través de la Conferencia Ministerial sobre el Diálogo Político y la Cooperación Económica entre la Unión Europea y los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) fueron sentadas las bases de sus relaciones. Una nota característica de las mismas ha sido el surgimiento de ámbitos diversos de cooperación en un marco que excede los contenidos de carácter económico.

¹³ Secretaría General de la Comunidad Andina, “Relaciones Comunidad Andina – Unión Europea: hacia una visión sistémica” (Working document - SG/dt 291. May, 18, 2005).

En el desarrollo progresivo de las relaciones interregionales se ha pergeñado una agenda que incluye aspectos que exceden el ámbito económico¹⁴:

- Democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, gobernabilidad y sociedad civil

- Integración regional

- Concertación política sobre los temas internacionales de interés común

Como podemos observar, el panorama del acuerdo inicial se ha ampliado considerablemente y contempla la cooperación desde la Unión Europea en diversas áreas.

En lo que concierne al primer punto de la agenda esbozada anteriormente (Democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, gobernabilidad y sociedad civil), se ha establecido la necesidad de contribuir al logro del desarrollo político, económico y social de Centroamérica y asegurar la continuidad de los procesos democráticos, a través de la promoción y protección de los derechos humanos¹⁵. Por lo demás en el ámbito político se acentúa la importancia del fortalecimiento del Estado de Derecho, de la gobernabilidad, el acceso a la justicia y el papel de la sociedad civil, como valores compartidos por ambas regiones y que revisten carácter fundamental para lograr estabilidad política y económica. Un aspecto al que se otorga una importancia destacada es el relativo a la transparencia y la lucha contra la corrupción, y en ese sentido acordaron “fomentar la cooperación destinada a promover una mayor transparencia de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción en todas sus manifestaciones”.¹⁶

También se ha acordado fomentar la concertación política sobre temas internacionales de interés común, mediante la realización de consultas políticas sobre ámbitos de interés común en los diferentes foros y conferencias internacionales, especialmente en aquellas áreas de carácter prioritario en las agendas de sus respectivas regiones. Conforme ha sido manifestado por Fernández Saca:¹⁷

El diálogo político entre la UE y Centroamérica es considerado por ambas regiones como un esquema exitoso, sin embargo no ha estado exento de con-

¹⁴ Véase Jamile Bergamaschine Mata Diz and Maria Belen Olmos Guipponi, “Relaciones Unión Europea y América Latina: ¿Nueva etapa en los acuerdos de cooperación interregionales?” in *Revista de la Cátedra Jean Monnet de Integración Económica* (2005):18.

¹⁵ Parlamento Europeo. Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, las Repúblicas de Costa Rica El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, COM (2003) 677, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Febrero, 2004 (A5-0119/2004).

¹⁶ Ver el Comunicado Conjunto de la Reunión de Madrid de 2002, disponible en el sitio: <http://europa.eu.int/comm/world/lac>.

¹⁷ Juan Carlos Fernández Saca, “El Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea” in *Informe Integrar*, n. 48 (2008): 12.

flictos. Se estimó que este tipo de relaciones estaba padeciendo de un proceso de deterioro a consecuencia de la inclusión del tema del banano en el mismo -de gran sensibilidad para ambas partes-; por lo tanto Centroamérica consideró, en el marco de la VI Reunión de la Comisión Mixta celebrada en octubre de 1993 en Guatemala, la necesaria separación de este asunto del foro político y el establecimiento de un mecanismo de carácter técnico para la discusión de aspectos. A pesar de estos problemas puntuales, el diálogo político birregional ha funcionado de manera efectiva desde que fue instaurado y por lo tanto puede considerarse que seguirá funcionando incluso si no se suscribe el AdA que espera Centroamérica.

2) Comercio

El objetivo es lograr un acuerdo que corresponda a las necesidades del siglo XXI y que respete las reglas del Organización Mundial del Comercio. El acuerdo incluirá la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios de bienes y servicios, condiciones claras y estables para garantizar flujos de inversiones extranjeras en ambas direcciones; disciplinas para la apertura de las compras públicas y para la protección de la propiedad intelectual; un mecanismo de cooperación en el ámbito de la competencia; y un sistema eficaz y vinculante de solución de controversias. Además, el acuerdo incluirá medidas para facilitar el comercio en el ámbito sanitario y fitosanitario, aduanero, de comercio electrónico y de normas técnicas y estándares.

La UE es el segundo socio económico para la región de América Latina-Caribe. El comercio bilateral asciende a aproximadamente 160 000 millones de euros. En 2007, la UE representaba aproximadamente el 14% de las exportaciones de América Latina. En el caso del Caribe, la UE es incluso más importante como destino de las exportaciones, ya que el 19% de sus productos se envía a la UE. Estas cifras cambian constantemente, aunque se nota que el déficit comercial entre las regiones, en especial entre UE-CAN y UE-SICA, se acentuó a lo largo de las últimas dos décadas. Como pone de relieve Luquini:¹⁸

Es importante tener en cuenta que los objetivos de las negociaciones son la liberalización bilateral y recíproca en materia de bienes y de servicios en un espacio de tiempo acordado conforme la normativa de la OMC. Además de eso, figuran entre los objetivos: la mejoría del acceso a mercados públicos para bienes, servicios y obras; la promoción de un clima de inversiones abierto, sin carácter discriminatorio; garantizar la protección eficiente de los derechos de la propiedad intelectual, teniendo en cuenta el progreso tecnológico creciente y las convenciones internacionales relacionadas al tema; garantizar la implementación de políticas de competencia adecuadas y eficientes y la introducción de un mecanismo de cooperación para dicho campo; garantizar la introducción de disciplinas adecuadas y eficaces en el área de los

¹⁸ Roberto de Almeida Luquini, "Evolução histórica das relações entre a União Européia e a América Latina" in *Integração e ampliação da União Européia – Um modelo para o Mercosul*, ed. C. F. Molina del Pozo and J. B. Mata Diz 185 (Curitiba: Jurua, 2003).

instrumentos de defensa comercial; y, finalmente, establecer un sistema de solución de controversias eficiente y vinculante.

Relaciones Económicas y Comerciales UE-CAN

En cuanto a las relaciones comerciales entre ambas regiones, en los últimos diez años, el intercambio comercial ha presentado un comportamiento variable en el tiempo. De esta manera observamos que desde el año 1994 (12.189 millones de dólares) hasta el año 1997 (14.779 millones de dólares), el intercambio comercial presentó una tendencia creciente, para luego decrecer hasta el año 1999 (12.010 millones de dólares) con una variación negativa del 18% con respecto al año anterior. Cabe anotar que en el año 1997, el intercambio comercial de la Comunidad Andina con la Unión Europea alcanzó su valor máximo de 14.779 millones de dólares. A partir del año 2000 (12.114 millones de dólares) comienza la recuperación del intercambio comercial con la Unión Europea, presentando una tendencia ligeramente ascendente hasta el año 2003 (14.776 millones de dólares) con excepción del año 2002 en el que se registró una caída del 8% con respecto al año anterior. Cabe señalar que el intercambio comercial creció a una tasa promedio anual de 2,2% durante el período 1994 – 2003.¹⁹

Los valores relativos a la balanza comercial presentaron una variación positiva entre los años 1994-1996 y 20002-2003, mientras que en el período 1997-2001 la balanza comercial ha sido deficitaria alcanzando el mayor déficit comercial en el año 1998 con -2.142 millones de dólares. El comportamiento de las importaciones andinas provenientes de la Unión Europea han presentado en el período 1994 – 1998, un crecimiento sostenido, registrando en el año 1998 (8.380 millones de dólares) el máximo valor histórico del período 1994–2003. A partir del año 1999, las importaciones presentaron un comportamiento variable, con cierta tendencia positiva hasta el año 2001 (6.971 millones de dólares), para luego decaer en el año 2002 (5.879 millones de dólares) y recuperarse en el año 2003 (6.440 millones de dólares).²⁰

En el año 2008, el intercambio comercial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea ascendió a USD 17,890 millones que, al compararse con el valor obtenido en el año 2007 (USD 16,110 millones), representa un incremento del 17% como resultado de un crecimiento de las exportaciones (20%) y de las importaciones (12%). En 2005, el intercambio comercial fue USD 13,037 millones por lo que se observa que, en el año 2006 hubo un importante crecimiento anual de 31% tanto por el incremento de las exportaciones (35%) como de las importaciones (25%). Mientras las importaciones de la Comunidad Andina hacia la

¹⁹ Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, (Statistic Document, SG 104, January, 17, 2005).

²⁰ Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, (Statistic Document, SG 104, January, 17, 2005).

Unión Europea en el año 2008 ascendieron a USD 7 614 millones, que representa un incremento de aproximadamente 12% con respecto al valor obtenido el año anterior (USD 6018 millones). Estas importaciones a la Unión Europea representan un incremento del 25% con respecto al monto alcanzado en el año 2005 (USD 4616 millones).²¹

Las relaciones comerciales entre ambas regiones se basan en el Sistema de Preferencias Generalizadas en virtud del cual el 90% de las exportaciones andinas pueden entrar en la UE libre de aranceles. Este régimen tiene por objetivo el desarrollo sostenible de los países acogidos al mismo y apoya su labor de lucha contra la producción de drogas y el narcotráfico.

Relaciones Comerciales UE-MERCOSUR

El comercio UE-MERCOSUR alcanza un grado de gran importancia para las relaciones bilaterales, una vez que el intercambio comercial entre las dos regiones representa la casi totalidad del comercio con América Latina en su conjunto. La UE es el segundo socio comercial del MERCOSUR, al lograr el 17.5% del comercio total de MERCOSUR (extra-zona) en el 2007. No obstante, esta relación comercial entre las dos regiones no se basa en la reciprocidad, sino que está fuertemente matizada por la asimetría existente entre el poderío económico europeo y el desarrollo de los países mercosureños. De hecho, podemos citar un ejemplo sobre cómo se despliegan las negociaciones entre la UE y el Cono Sur. En junio de 1998, los ministros agrícolas europeos se negaron a aprobar una negociación con el MERCOSUR que incluyera carnes, lácteos, azúcar, frutas, cereales y oleaginosas y pidieron más tiempo para analizar los probables efectos de un acuerdo de este tipo. Según datos de la propia Comisión Europea, la protección que tienen algunos de estos productos implican tarifas del 87,7% para carne vacuna y ovina, 67,8% en cereales, 57,7% en productos lácteos, 61,8% en azúcar y 58,8% en tabaco.²²

En relación al comercio de bienes, en el año de 2007, las importaciones europeas de productos mercosureños alcanzaron un monto de 47.841 millones de euros mientras las exportaciones europeas al Cono Sur alcanzaron la cifra de 32.121 millones de euros, con lo cual hay un superávit para el MERCOSUR del orden de 15.720 millones de euros. En relación a los seis primeros meses de 2008 (6M) la UE importó 26.188 millones de euros en productos del MERCOSUR, mientras las exportaciones UE hacia MERCOSUR alcanzaron un monto de 17.161 millones de euros.²³

²¹ Fuente: Eurostat, 2009, disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113469.pdf, october 2009.

²² Fuente: Comisión Europea, 2006.

²³ Fuente: Eurostat, 2008.

Sin embargo, las exportaciones del MERCOSUR hacia la UE están concentradas, básicamente, en productos agrícolas alcanzando la cifra de 19.939 millones de euros en el año de 2007 (en términos porcentuales significa el 41,7% de las importaciones europeas originadas del Cono Sur), lo que demuestra la disparidad de la canasta de bienes de la balanza comercial entre ambas regiones, ya que, a la inversa, las exportaciones europeas hacia el MERCOSUR se concentran en maquinaria (6.763 millones de euros) y productos químicos (4.256 millones de euros).²⁴

Relaciones Comerciales UE-SICA

Para el año 2007, el intercambio comercial bilateral de mercancías entre los países centroamericanos y la Unión Europea alcanzó la cifra de US\$ 6,053.6 millones, de los cuales US\$ 2,510.9 millones (41.5%) constituyen las exportaciones de Centroamérica al mercado de la Unión Europea y US\$ 3,542.7 millones (58.5%) se destinan a las importaciones de productos procedentes de la Unión Europea, lo que determina un déficit comercial para los países centroamericanos de US\$ 1,031.8 millones para el mencionado año.

Del intercambio bilateral entre estas dos regiones para el año 2007, Costa Rica es el país centroamericano que mantiene la mayor participación en el comercio con la Unión Europea, pues participa con el 54.8% de todas las exportaciones regionales y con el 40.2% de todas las importaciones. Nicaragua es el que menos exporta (6.7%) y Honduras el que menos importa (12.2%).

No obstante lo anterior, en el período 2001-2007 el mayor dinamismo en las exportaciones se observa en las salvadoreñas que vienen creciendo a una tasa promedio anual del 17.2%, superior al crecimiento de la región, mientras que por el lado de las importaciones las nicaragüenses crecen a un promedio anual del 27.7%, superior por mucho al crecimiento experimentado por la importaciones de la región centroamericana.

Al relacionar el intercambio comercial de mercancías SICA-UE se debe mencionar que la región centroamericana tiene poca importancia relativa para el comercio de mercancías de la Unión Europea, pues únicamente representa el 0.06% de todas las exportaciones que realizó esta región al mundo en el año 2007 y con el 0.04% de todas las compras que hicieron en el resto del mundo.

Por su parte la Unión Europea se constituye en el tercer socio comercial de la región centroamericana al participar con un importante 13.0% de las exportaciones realizadas por Centroamérica al mundo y con el 8.3% de todas sus importaciones.

En relación a la oferta exportable de SICA al mercado de la UE, ésta se concentra en gran medida en el sector agrícola, pues del total de las exportaciones

²⁴ Fuente: Eurostat y Comisión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index_en.htm, august 2008.

dirigidas a este mercado cerca del 74% son mercancías clasificadas en este sector y dentro de las cuales sobresalen las exportaciones de café, bananos frescos y piñas tropicales que en conjunto absorben el 55.2% de todas las exportaciones. Por el lado de las importaciones, las mercancías provenientes de la UE, están conformadas en su gran mayoría por bienes finales o materias primas, sin embargo los productos con mayor participación en las importaciones fueron: los aceites de petróleo, circuitos integrados digitales y medicamentos que alcanzaron en conjunto una participación del 21.9% de todas las importaciones.

A principios de los años noventa, Centroamérica recibió un trato especial en apoyo a los programas de lucha contra la droga que venía siendo otorgado a la Comunidad Andina y que incluye una lista adicional limitada de productos agrícolas y preferencias arancelarias a productos manufacturados. Asimismo, del valor total de los principales productos centroamericanos exportados al mercado de la Unión Europea, solamente el 50% se benefició de las preferencias arancelarias en el año 2007, siendo Costa Rica el que más aprovecha estos tratamientos y El Salvador el que menos lo utiliza.

Uno de los aspectos más importantes del Sistema General de Preferencias de la Unión Europea es que no incluye productos de gran interés para los países centroamericanos tales como, café en oro, banano y plátanos frescos, determinadas hortalizas y otros productos agrícolas. Por su parte los textiles y la confección aun cuando gozan de preferencias, solamente se les exoneran de un 20% del arancel comunitario.

3) Cooperación

En materia de relaciones institucionales y de cooperación, en los últimos años se ha registrado un cambio cualitativo en las relaciones exteriores de América Latina, ya que estos países han mostrado mayor disposición a negociar con países industrializados acuerdos comerciales recíprocos que incluyan además disposiciones relacionadas con la cooperación técnica e institucional entre las regiones. Los llamados acuerdos de cuarta generación demuestran el carácter dinámico de las negociaciones eurolatinoamericanas promoviendo un grado mayor de acercamiento entre las partes. Este tipo de acuerdo con la UE es importante ya que está siendo parte de una aproximación más integral dirigida a promover no sólo el desarrollo económico sostenible, sino también la estabilidad macroeconómica que pueda llevar a la reducción de la pobreza, así como otros factores de consolidación de la democracia y la eficaz gestión gubernamental. Además, la cooperación de la UE se destina, en especial, al fortalecimiento de los elementos vinculados a la integración subregional, considerándose dicho tema como punto clave para la formación de los acuerdos de asociación, siendo puesto, en diversas ocasiones, como condicionante para el seguimiento de las negociaciones de los acuerdos entre la UE y los demás procesos integradores latinoamericanos.

El objetivo es de mejorar y consolidar la calidad de la cooperación existente (ayuda económica, financiera y técnica) entre las regiones, sobre la base de la reciprocidad y del interés mutuo. El acuerdo de asociación permitirá que la cooperación entre el MERCOSUR y la Unión Europea entre en otra fase, estudiando la posibilidad de dar acceso a cada región a los programas y actividades de la otra.

En este punto, no se puede dejar de mencionar el documento de Estrategia Regional de la UE dirigido al MERCOSUR²⁵. En dicho documento, se hace hincapié en la distribución de los recursos europeos hacia el Cono Sur que se basará, específicamente, en tres prioridades, a saber:

– Prioridad 1: Apoyo a la institucionalización del MERCOSUR: según se ha puesto de manifiesto en el propio documento, la estrategia europea en este punto tendrá por objetivo “mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones del Mercosur, permitiendo que contribuyan completamente al proceso de toma de decisiones. Además, la experiencia única de la UE en los diversos campos de la integración supondría un especial valor añadido al proceso.” Como objetivos específicos, hay propuestas para el fortalecimiento del Parlamento; para el Tribunal Permanente en aras de lograr una mayor consolidación jurídica y para la Secretaría del MERCOSUR. Del monto general de 40 millones de euros (en realidad, el total es de 50 millones, menos 10 millones para programas que no pudieron concluirse a tiempo bajo la última perspectiva financiera), el 10% se destinarán a las actividades relacionadas a la prioridad 1;

– Prioridad 2: Apoyo a la profundización del MERCOSUR y a la implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR: conforme está descrito en el documento de Estrategia Regional, “Esta prioridad consistirá en ayudar a la profundización del MERCOSUR en todos los aspectos, especialmente en el comercio y en los ámbitos económicos y por lo que se refiere a la realización de una unión aduanera.” Como acciones necesarias para la implementación de la estrategia considerada como prioridad 2, se pueden citar: i) fomentar la integración del mercado y de la producción del MERCOSUR, incluyendo la supresión de las barreras no arancelarias; ii) seguridad e higiene alimentaria; y, iii) protección del medio ambiente. Un dato interesante se refiere al monto estipulado para la prioridad 2, que concentrará el 70% del monto total;

– Prioridad 3: Esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y la visibilidad mutuas: la estrategia se basará en el fortalecimiento del plan educativo para el Cono Sur, donde se prevé, por ejemplo, la creación de diez centros de estudios sobre la UE y el MERCOSUR, bien como la organización de seminarios, conferencias y talleres en ámbitos relacionados con la integración.

²⁵European Commission, Mercosur (Regional Strategy Paper 2007-2013, August 2007, E/2007/1640).

Está previsto que se consigne alrededor del 20% del presupuesto global para la estrategia regional de esta prioridad.

De hecho, la estrategia regional de la UE hacia la CAN y Centroamérica contiene un apartado específico relativo al fortalecimiento de la integración sub-regional. En relación a ambos procesos de integración latinoamericanos, se puede decir en líneas generales que:

1. La UE hace hincapié en lo que se refiere a la Comunidad Andina. La Comisión, como institución encargada de elaborar la estrategia, manifiesta que dicha estrategia para el período 2007-2012, se centrará en aspectos directamente vinculados a la integración regional. En el marco de los tres ejes estipulados para la CAN, es decir, la integración, la cohesión social y la lucha contra las drogas, el primer tema ocupa un lugar de especial atención para la UE. En ese sentido, la estrategia se basa en los siguientes puntos: i) mejorar la integración económica regional mediante legislación y prácticas armonizadas o su reconocimiento mutuo (en bienes y servicios, aduanas, inversión, competencia, contratación pública y derechos de propiedad intelectual e industrial); ii) aumentar el comercio intra-regional de bienes y servicios e intensificar las relaciones comerciales entre la UE y la CAN; iii) promover las aduanas y la facilitación del comercio, y la aceptación de estándares internacionales como el Marco de Estándares de la Organización Mundial de Aduanas para Garantizar y Facilitar el Comercio Mundial; iv) aumentar el atractivo de la Comunidad Andina para la inversión extranjera directa, entre otros.

Dichos objetivos tendrán como principal acicate conseguir que la integración andina realmente se concrete mediante la puesta en marcha de un mercado común más integrado, con menos obstáculos a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los países andinos.

Con la intención de alcanzar los mencionados objetivos, la UE especifica que los programas dirigidos al tema integración deberán:

- ayudar a un mayor desarrollo de la política de integración económica regional y a la elaboración y aplicación de normas, así como a su monitoreo por parte de las instituciones regionales de la CAN y en los países de la CAN; esto también incluiría asistencia para analizar la compatibilidad de los diversos acuerdos comerciales que los países de la CAN han concluido (o están concluyendo) con países no miembros.

- proporcionar apoyo financiero a un programa de actividades para la mejora de la integración económica regional; así como facilitar las negociaciones comerciales entre la Unión Europea y la Comunidad Andina en el contexto de un futuro acuerdo de asociación entre la UE y la CAN; dichas actividades (donde se alentará la participación del sector privado, especialmente el SME), determinadas en estrecha cooperación con la Secretaría General de la CAN, se implementarán a nivel nacional.

Finalmente, la UE destinará el 40% del monto total de los programas indicativos regionales para la CAN al tema integración, en un total aproximado de 30 millones de euros que serán distribuidos entre los años 2007-2012.²⁶

2. La Estrategia regional para Centroamérica engloba también el componente integración, pues el documento señala que el objetivo principal será apoyar el proceso de integración política, económica y social en el contexto de la preparación del futuro Acuerdo de Asociación entre la UE y América Central. En dicho contexto, el apoyo de la UE para la integración regional buscará fortalecer las relaciones políticas y económicas entre la UE y América Central y por ende facilitar la negociación y la implementación del futuro Acuerdo de Asociación sobre la base del mutuo interés de ambas regiones. Para dar apoyo a la integración regional, serán considerados tres grupos de potenciales medidas:

- El primer grupo conlleva el fortalecimiento del sistema institucional para el proceso de la integración centroamericana: el objetivo de este componente es apoyar la reforma del sistema de integración incorporado en la agenda centroamericana a través del fortalecimiento de las capacidades, mejoramiento de la coordinación, del marco legislativo, de mecanismos financieros eficaces, mandatos, organización y competencias técnicas y recursos humanos, entre los diversos actores involucrados. En este sentido, la cooperación deberá enfocarse en las instituciones regionales, los sistemas de coordinación intergubernamentales y las entidades nacionales involucradas en el proceso de integración. Cabe destacarse que este apoyo estará restringido a aquellas instituciones que participen en temas estrictamente relacionados con el proceso de integración regional.

- El segundo grupo se enfocará en torno a la consolidación del proceso económico de integración regional: el principal objetivo de este componente es la creación de una unión aduanera regional y la reducción de las barreras no tarifarias del comercio intra-regional, en la perspectiva de un posible futuro mercado común. Este grupo de medidas incluirá la creación de la unión aduanera centroamericana, el apoyo a aspectos específicos del proceso de integración económica, como la simplificación de los trámites aduaneros y el comercio, la aceptación de estándares internacionales, como el Marco Normativo de la OMC para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS), desarrollo de un enfoque regional relativo a las regulaciones técnicas de bienes y estandarización sobre la base de normas internacionales, para promover la libre circulación de bienes y evitar las barreras técnicas que obstaculizan el comercio (armonización regulatoria y reconocimiento mutuo), servicios e inversión, y derechos de propiedad intelectual, entre otros.

- El tercer grupo comprenderá aspectos relativos al reforzamiento del buen gobierno y de la seguridad regional: este apartado cubrirá cuestiones relacionadas con el fortalecimiento del buen gobierno regional en el contexto de mitigar el

²⁶ European Commission. Andean Community of Nations (Regional strategy 2007-2013, April 2007, E/2007/678)

impacto de la libre circulación de bienes, capitales y personas debido al incremento de la integración regional, especialmente en el proceso de creación de una Unión Aduanera y el desarrollo de un mercado interno. En el marco del área de cooperación en el buen gobierno, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas institucionales del ICD, en particular en relación a la cooperación y reforma política en el campo de la seguridad y la justicia, la Unión llevará a cabo medidas en el estricto cumplimiento de las guías de la OCDE/DAC, tomando en consideración las conclusiones relevantes del Consejo Europeo.

Finalmente, cabe mencionar que, para el tema integración y su correlación con los demás niveles se prevé un monto de 75 millones que deberán ser repartidos durante el período 2007-2012.²⁷

A modo de conclusión: Hacia la formación de acuerdos de libre comercio entre la UE y los procesos de integración subregionales

Conforme ya hemos mencionado, la firma de acuerdos marco de cooperación y/o acuerdos de asociación entre la UE y los procesos de integración existentes en AL – CAN, MERCOSUR y SICA – conlleva no pocas dificultades en el momento de alcanzar el consenso necesario para la concreción de acuerdos más ambiciosos, cuyo contenido incluya temas comerciales. En principio, los acuerdos firmados hasta la presente fecha no tienen un apartado específico y vinculante dirigido a la liberalización comercial entre las partes, sino que son considerados como la puerta de entrada para la firma de futuros acuerdos de libre comercio (ALC).

Ahora bien, no se puede negar que las negociaciones entre la UE y los procesos latinoamericanos mantienen movimientos cíclicos de tensión y distensión, con lo cual todavía no se ha logrado firmar ningún tipo de acuerdo en la modalidad asociación (es decir, de cuarta generación cuyos contenidos contemplen los tres pilares) tal y como la UE ha alcanzado con Chile y México. Las diferencias entre la agenda de negociaciones y el ritmo adoptado por cada uno de los procesos, individualmente, resultan aportar implicaciones importantes que no pueden ser imbricadas en un solo paquete, pero que tienen una faceta común: la dificultad de alcanzar el consenso para la puesta en marcha de los acuerdos bilaterales entre la región integrada europea y las subregiones latinoamericanas.

Específicamente, en el caso del MERCOSUR, a pesar de las múltiples rondas de negociación entre la UE y el Cono Sur en el marco de la estructura institucional creada por el Acuerdo Interregional de 1995, hasta el momento presente no se consiguió un resultado concreto que nos permita hablar de avances decisivos para la conformación de una zona de libre comercio birregional. En este contexto, el primer elemento de discusión se refiere al contenido de la propia agenda de ne-

²⁷ European Commission. Central America (Regional strategy 2007-2013, March 2007, E/2007/481).

gociaciones, que incluye componentes altamente sensibles para ambas partes, en particular lo referido a la cuestión agrícola. Nunca está de más resaltar que la agricultura ha sido el “talón de Aquiles” en todos los procesos de integración, sean estos regionales o subregionales. Basta recordar que debido a las discusiones sobre la política agrícola la Ronda Uruguay fue simplemente desmantelada. Los países europeos continúan siendo bastante prudentes en sus negociaciones con el MERCOSUR, pues tienen seguridad de que la apertura del mercado agrícola irá a perjudicar la economía agrícola europea.

Pero no es sólo el sector agrícola que presenta conflictos: existen muchas diferencias relacionadas con el sector industrial. Para algunos analistas, los países del MERCOSUR estarían muy interesados también en adoptar soluciones equitativas para deshacer las barreras comerciales que limitan el acceso de sus principales productos de exportación (siderurgia, textil, calzados, etc.) al mercado comunitario europeo. También no se puede negar que los avances en las negociaciones sobre todas estas cuestiones dependen en gran medida de las disputas internas de la propia Unión Europea, donde existen posiciones e intereses diferentes frente a la liberación comercial extracomunitaria de los productos considerados sensibles.

Para el MERCOSUR, el acuerdo con la UE significará una mejoría en el acceso – en particular para sus productos agrícolas – al mercado europeo, lo cual demuestra la perspectiva del proceso suramericano y comporta el que pueda establecer condiciones a la continuidad de las negociaciones sobre la base de una apertura que percibe como asimétrica²⁸. Para la Unión Europea, el acuerdo representa la posibilidad de consolidar su presencia en la región, contraponiéndose a la hegemonía norteamericana, y asegurando el libre acceso de sus mercancías a un mercado con más de 240 millones de habitantes.

En el caso de la Comunidad Andina, las dificultades planteadas no son de gran importancia, una vez que la suspensión de las rondas de negociaciones en el año 2008 se produjeron, justamente, por las distensiones internas en el seno de la CAN al no lograrse una posición común de cara a las negociaciones comerciales, en especial en temas vinculados a la propiedad intelectual. Por su parte, Bolivia y Ecuador, debido a la adopción de posturas ideológicas contrarias a la formación de acuerdos de libre comercio, expresaron la voluntad de suspender las negociaciones hasta que se pergeñase una agenda más volcada en los temas sociales y que no apareciesen, necesariamente, en el formato ALC adoptado por la UE.

La reacción contraria de Bolivia, en mayor medida, y Ecuador generó un impasse de compleja solución para la UE. Por un lado, Colombia y Perú expresaron la voluntad de seguir adelante con las negociaciones, llegándose a sugerir que éstas fuesen realizadas de modo no regional, sino individual o trilateral, es decir,

²⁸ Reginaldo Braga Arcuri and Marcel Vaillant, “Acuerdo de Asociación UE/MERCOSUR: ¿más de lo mismo o un nuevo marco de relaciones?” in *Aportes a la III Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe*, ed. CELARE, 71 (Chile: CELARE, 2004).

UE-Colombia-Perú. Por otro, esta postura chocaría con la imposibilidad práctica de la Comisión Europea de negociar con cada país de la CAN. Esta situación se debía al hecho por el que el mandato de negociación que la Comisión Europea obtuvo del Consejo Europeo era totalmente claro en el sentido de establecer una negociación birregional y no individual.²⁹

A pesar de las manifestaciones contrarias al diálogo individual y no “bloque a bloque”³⁰, en la VI Ronda de negociación, celebrada en septiembre de 2009 en Ginebra (con la ausencia de los mandatarios de Bolivia y Ecuador), los negociadores consiguieron cerrar un paquete que alcanza casi el 99,9% en la oferta de acceso de bienes industriales, además de lograrse importantes progresos en materia de propiedad intelectual (reglas de origen), servicios y aspectos sanitarios. No obstante, el tema de acceso al mercado todavía no se encuentra totalmente resuelto, especialmente en lo que se refiere al ingreso al mercado europeo de productos como el azúcar (y productos derivados), el banano y la carne bovina. Las discusiones sobre el gravamen al banano y al azúcar que Europa imponga en las exportaciones representan el principal obstáculo de la negociación, ya que dichos productos poseen especial relevancia para la canasta exportadora de los países andinos involucrados.³¹

²⁹ La imposibilidad de lograr un acuerdo del tipo birregional llevó al Comisario Mandelson a declarar que: “Si ellos (ed. Bolivia y Ecuador) sienten que el momento no es el adecuado para entrar en el mismo compromiso que, por ejemplo, Colombia y Perú sienten que pueden suscribir, entonces respeto sus deseos” y añadió que posteriormente Ecuador y Perú, cuando estuviesen “listos” podrían adherirse a lo acordado con los otros dos países andinos. Dichas palabras causarían gran impacto tanto en la UE como en la CAN, ya que supone un giro trascendental en la postura de la UE ante las negociaciones con terceros países o bloques. Quizás sea la vía encontrada para que se pueda lograr un acuerdo, pero sin duda, significaría el “desmantelamiento” de las directrices de política exterior asumidas por la UE hasta el presente, es decir, negociar siempre en pro del fortalecimiento de la integración entre países y no individualmente, tal y como hace EEUU.

³⁰ Véase la Carta dirigida al presidente de la Comisión Europea Durão Barroso por parte del eurodiputado Alain Lipietz (Presidente de la Delegación del Parlamento europeo con los países de la CAN) donde éste se manifiesta contrario a las negociaciones individuales, señalando que “Negociar de bloque a bloque, es decir entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, significa de nuestra parte la voluntad de ayudar en la primera etapa los acuerdos subregionales de Sudamérica a consolidarse, luego a constituirse ella misma en un conjunto económico-político mas amplio, sobre el modelo de la Unión Europea.” Sigue el eurodiputado “Resulta inútil resaltar cuanto mermaría esta actitud ejemplar y dicha ambición debilitaría la posición diplomática de la Unión Europea sobre la búsqueda de un mundo multipolar, de asociación y equilibrado.”

³¹ “Al respecto, la posición de la UE es estática, en el sentido de que prefiere lograr un acuerdo en el marco de la OMC, en el cual a través de un acuerdo preliminar no ratificado de julio de 2008, se propone la reducción gradual de un arancel de 176 € a 114 € por tonelada. Esta desgravación se ejecutaría durante el periodo comprendido entre los años 2009 y 2014, momento en el cual se llegaría a la base de 114 € por tonelada. Por su parte, Colombia sostiene la necesidad de alcanzar un acuerdo de manera bilateral, buscando obtener mejores condiciones que las del entendimiento alcanzado en Ginebra el año pasado. No se debe obviar que de los países andinos, Ecuador es el principal exportador de banano seguido por Colombia, y que a su vez estos países ocupan el primer y tercer puesto mundial en términos de exportación de este producto. Por lo tanto, la falta de

Las negociaciones con los países centroamericanos tampoco han avanzado mucho desde la apertura del diálogo entre la U E y SICA. Las dificultades planteadas se refieren, básicamente, a la oferta de bienes agrícolas por parte del bloque europeo y la necesidad de establecer un trato diferenciado entre los propios países centroamericanos, de modo a que las asimetrías internas no queden supeditadas a la firma del acuerdo. Asimismo, muchos productores agrícolas han manifestado que el SPG todavía no engloba parte significativa del comercio agroindustrial centroamericano, con lo cual la negociación de un ALC debería centrarse en una amplia discusión sobre el tema arancelario.

A pesar de las posibles diferencias asumidas por ambas regiones, se debe poner de relieve que en la última Conferencia Eurocentroamericana, celebrada en diciembre de 2009 en Zaragoza, los mandatarios europeos y centroamericanos manifestaron la firme voluntad por cerrar el ALC entre UE-SICA durante el primer semestre de 2010, coincidiendo con la presidencia de turno española de la Unión. Uno de los problemas planteados para que se pueda alcanzar el acuerdo birregional en el plazo mencionado se refiere a la situación política de Honduras que, sin duda, afecta al conjunto de los países centroamericanos. No obstante, la importancia de firmar el acuerdo bajo la presidencia española de la UE se vio reflejada en las diferentes reuniones de la Conferencia Eurocentroamericana, conforme se pudo observar y extraer de las declaraciones oficiales insertadas en los medios de comunicación.³²

consenso en este tema podría aletargar el acuerdo definitivo.” Colombia y Perú en la recta final del acuerdo comercial con la UE. International Centre for Trade and Sustainable Development – ICTSD. *Puentes Quincenal*, vol. 6, n. 17, October 7 2009, disponible en <http://ictsd.org/i/news/puentesquincenal/61773/>, november 2009.

³² <http://www.europapress.es/internacional/noticia-iberoamerica-ue-paises-centroamericanos-quieren-firmar-tlc-presidencia-europea-espana-20091213062151.html>, december 2009.