



Repensar las Cumbres Unión Europea- América Latina y Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales

Ramon Torrent*

Tema: Para que las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe (ALC) sean de verdad eficaces, deben tener unos objetivos realistas y bien adaptados a sus características institucionales

Resumen: La UE, por un lado, y ALC, por otro, son actores políticos en construcción. Por tanto, no pueden plantearse las relaciones entre ellos como si se trataran de actores completos y acabados que disponen de la totalidad de los instrumentos para hacer política. Detrás de las relaciones UE-ALC siguen existiendo las relaciones bilaterales entre sus respectivos Estados miembros así como las relaciones de la Comunidad Europea con las distintas subregiones y Estados de ALC. Además, muchos de los temas que, en principio, podrían tratarse en dichas Cumbres son temas conflictivos en ambos lados.

En este contexto, la primera tarea es encontrar un espacio para dichas Cumbres a fin de que no acaben convirtiéndose en un mero acto protocolario que se repite periódicamente pero sin ninguna incidencia sobre las relaciones transatlánticas. Para encontrar este espacio, la mejor vía parece ser la de tratar a la UE y ALC como aquello que realmente son: procesos de integración regional más o menos avanzados

Análisis:

Introducción

Esta reflexión parte de dos premisas metodológicas sencillas: (1) más vale equivocarse intentando abrir camino que seguir sendas trilladas que no llevan a ninguna parte; y (2) para sacar provecho de un ordenador debe conocerse el *hardware* a fin de determinar el *software* que dicho *hardware* puede procesar. En caso contrario, se corre el riesgo de que el ordenador no funcione o, como máximo, de que funcione *by default*. *Mutatis mutandis*, lo mismo sucede con las Cumbres UE-ALC.

Los fundamentos institucionales de las Cumbres UE-ALC

La UE, por un lado, y ALC, por otro, son actores políticos en construcción. Por tanto, no pueden plantearse las relaciones entre ellos como si se trataran de actores completos y acabados que disponen de la totalidad de los instrumentos para hacer política. Detrás de las relaciones UE-ALC siguen existiendo las relaciones bilaterales entre sus respectivos Estados miembros, así como las relaciones de la Comunidad Europea con las distintas

* Universidad de Barcelona, Coordinador del Observatorio de las relaciones UE- América Latina (OBREAL)

subregiones y Estados de ALC. En ciertos casos, y particularmente en el ámbito comercial, estas relaciones se desarrollan en el marco del sistema multilateral y en conformidad con sus reglas. En general, ni la Comunidad ni los Estados miembros de la UE (y posiblemente tampoco los Estados de ALC) quieren recortar sustancialmente su autonomía de toma de decisiones en función de los resultados de un mecanismo, el de las Cumbres UE-ALC, poco institucionalizado y cuya real eficacia aún no ha acabado de quedar probada.

Además, muchos de los temas que, en principio, podrían tratarse en dichas Cumbres son conflictivos en ambos lados (entre los Estados miembros de la UE, entre éstos y la Comunidad y sus instituciones propias o entre los Estados miembros de AL y/o del Caribe). En este contexto, la primera tarea es encontrar un espacio para dichas Cumbres a fin de que no acaben convirtiéndose en un mero acto protocolario que se repite periódicamente pero que no tiene ninguna incidencia sobre la realidad de las relaciones transatlánticas. Para encontrar este espacio, la mejor vía parece ser la de tratar a la UE y a ALC como procesos de integración regional más o menos avanzados.

El núcleo duro de la UE es la Comunidad Europea, una entidad con personalidad jurídica propia y un conjunto de competencias también propias, unas exclusivas y otras no exclusivas –o compartidas con los Estados miembros–. Pero, históricamente, la Comunidad ha actuado también como polo de atracción de los Estados miembros, favoreciendo –o provocando– la actuación común de los mismos al lado o en torno a la acción de ella. En lo que se refiere al ejercicio de sus competencias propias, sobre todo aquellas que son exclusivas, la Comunidad –y en su seno la Comisión en particular– tiende a ser muy recelosa a aceptar compromisos internacionales en contextos donde la presencia de los Estados miembros es muy fuerte (casi dominante incluso, como es el caso de las Cumbres UE-ALC).

Precisamente por ello, conviene explorar la segunda función o modo de actuación que históricamente ha tenido la Comunidad: la de catalizadora de la acción común de los Estados miembros a fin de reforzar también de esta manera el proceso de integración europeo. Para ello, además, la Comunidad dispone de sus competencias no exclusivas (por ejemplo en materia de cooperación), que le permiten adoptar iniciativas movilizadoras y destinar a las mismas sumas importantes de dinero. En el fondo, también es este papel catalizador el único que puede jugar, en el contexto de las Cumbres, el Alto Representante de la Unión para la Política Exterior, capaz de impulsar iniciativas pero completamente desprovisto de recursos para ejecutarlas por sí mismo.

Por el lado americano, debe distinguirse entre ALC. Se afirma en muchas ocasiones que América Latina no existe, que existen muchas “Américas Latinas”. Independientemente de los fundamentos y corrección de esta afirmación, este planteamiento debe rechazarse como hipótesis de trabajo. Si se aceptase, la única conclusión coherente sería la de liquidar las Cumbres UE-ALC. Mientras esta decisión no haya sido tomada, nuestra función, como analistas o funcionarios, es creer que América Latina sí existe. La mejor manera de traducir esta creencia (o aceptación metodológica) en propuestas prácticas y realistas es la de tratar a América Latina como un proyecto político poco institucionalizado, que está buscando su o sus núcleos duros, que coarta muy poco la autonomía de toma de decisiones de sus Estados miembros, pero que tiene algunos intereses comunes y cierta capacidad de actuaciones comunes por parte de sus componentes (no sólo Estados sino también ciertas instituciones u organizaciones regionales o subregionales). El caso del Caribe es más simple desde el punto de vista analítico. El proceso de cooperación e integración regional está relativamente avanzado y permite tratarlo, metodológicamente, de un modo algo parecido al proceso europeo.

Las Cumbres UE-ALC: el lugar de encuentro de procesos de cooperación e integración regional y subregional en fases distintas de evolución

Una primera conclusión puede extraerse de esta resumida panorámica institucional: está condenado al fracaso todo intento de plantear en el marco de las Cumbres UE-ALC el conjunto de cuestiones que abarca el sistema de relaciones internacionales tal como es concebido, por ejemplo, en el marco de las relaciones bilaterales entre Estados no insertos en procesos de integración. El *hardware* de las Cumbres es absolutamente incapaz de procesar un paquete de *software* tan amplio y complejo.

El único *software* que puede procesar el *hardware* de las Cumbres es aquel que: (1) no está ya cubierto y absorbido por las relaciones bilaterales entre Estados (o con la Comunidad Europea en el marco de sus competencias exclusivas); (2) es viable económica y políticamente; (3) toma sentido desde la perspectiva de la integración regional; y (4) potencia los intereses comunes tanto en la UE como en ALC (y entre ALC) y define una comunidad de intereses transatlántica. En esta perspectiva, toma especial interés el enfoque desarrollado en los últimos años por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre los Bienes Públicos Regionales como elemento motor y catalizador de los procesos de integración regional (ya no complementario sino incluso alternativo al elemento motor tradicional de la integración comercial). En efecto, este enfoque orienta la reflexión hacia aquellos temas que, por su propia naturaleza, son tratados mejor (o sólo pueden serlo) en el plano regional que en el plano de los Estados.

¿Existen bienes públicos birregionales UE-ALC o, de modo más genérico, iniciativas birregionales que permitan dar un contenido específico a un mecanismo de encuentro entre procesos de integración regional? ¿Existe un *software* que reúna las características que acabo de enunciar y que, por tanto, pueda ser adecuadamente procesado por el *hardware* de las Cumbres UE-ALC? Si estas dos preguntas pueden responderse afirmativamente, ya podemos repensar dichas Cumbres.

Como este tipo de preguntas sólo pueden contestarse dando ejemplos concretos, voy a esbozar algunas posibles iniciativas que, en mi opinión, permiten dar una respuesta afirmativa. No se trata, evidentemente, ni de ser exhaustivo ni de discutir estas iniciativas en detalle sino de apuntarlas para promover, eventualmente, una elaboración más detallada y para estimular la reflexión sobre otras iniciativas concretas. No es nada extraño que tres de estas iniciativas tengan que ver con el ámbito de la educación superior: nadie discute el papel motor de la educación para el progreso económico, social y político pero todo el mundo debe reconocer que el vasto espacio de la educación primaria y en los niveles obligatorios desborda la capacidad de acción de un mecanismo aún muy débil desde el punto de vista institucional y financiero como el de las Cumbres UE-ALC.

(a) Un programa de becas de formación superior en ciencias sociales que extraiga las lecciones positivas del programa de becas Fulbright, lo adapte a las realidades de la UE y de ALC y lo mejore

Es un hecho indiscutible que hoy (y desde hace ya decenios) el principal foco de atracción para América Latina en materia de formación superior de alto nivel y de producción de ideas para el diseño e implementación de políticas públicas y estrategias empresariales es EEUU. Sin negar los posibles efectos favorables que este hecho puede tener, es también incuestionable que no parece adecuado que la UE en su conjunto se vea relegada a un papel tan menor como referente intelectual, político y profesional. Tampoco parece beneficiosa para América Latina una tan gran dependencia de EEUU. Y, para el mundo en su conjunto, la diversidad lingüística, cultural, ideológica y política parece tan importante como la biodiversidad.

La influencia de EEUU en este terreno depende de muchos factores. Pero nadie puede negar que uno de ellos es la existencia continuada de un programa como el programa de becas Fulbright. Como es sabido, este programa fue concebido en EEUU después de la Segunda Guerra Mundial, en un momento y en un marco político donde existía un interés real por la cooperación internacional. Cualquiera que sea su evaluación, nadie negará que ha constituido un instrumento eficaz para perseguir los objetivos para los que fue creado.

La experiencia ha demostrado que ningún Estado de la UE ha sido capaz de poner en marcha un programa semejante. Tampoco la Comunidad Europea, al menos hasta ahora (el programa Erasmus Mundus responde a una concepción completamente distinta y es muy dudoso que el programa ALBAN pueda generar una dinámica semejante a la del programa Fulbright). He aquí, pues, una iniciativa que sí podría tomar sentido en el marco de las Cumbres UE-ALC en cuanto cumple los cinco requisitos que señalaba en la sección anterior, sobre todo si se concentrara, al menos en una primera fase, en el área de las Ciencias Sociales y el Derecho y se gestionara de manera efectivamente birregional, con una real implicación de ALC. Evidentemente, no se trataría de trasponer miméticamente el programa de becas Fulbright sino de inspirarse en él para extraer algunas lecciones positivas, corregir sus errores y, en conjunto, adaptarlo a la realidad y a los intereses de la UE y de AL y el Caribe.

(b) Un programa permanente de formación superior básica en Integración regional y relaciones económicas internacionales

Siendo la integración regional el elemento definidor de las Cumbres UE-ALC, es difícil justificar que no se haya puesto aún en marcha un programa birregional permanente de formación superior básica en integración regional y relaciones económicas internacionales. Tal programa sería fácil de diseñar tanto en sus contenidos como en sus instrumentos: materiales (escritos, audiovisuales, informáticos...) y tipos de cursos (intensivos o distribuidos a través de periodos largos, más cortos o más largos, presenciales o virtuales...). Y, de nuevo, nadie puede negar que tal iniciativa cumple los cinco requisitos antes establecidos.

(c) La creación de un gran Instituto UE-ALC (o red de institutos) de investigación y formación sobre la construcción y la reforma del Estado

A pesar de todas las divergencias que puedan existir entre los Estados miembros de la UE y sus respectivas tradiciones políticas y jurídicas, no hay duda de que existen dos aspectos donde la convergencia es muy acusada. El respeto del *rule of law* como principio jurídico básico. En este sentido, debe siempre enfatizarse que el proceso de integración europeo ha sido un proceso impulsado por el Derecho y llevado a cabo a través de él (y basado en el respeto de las decisiones de un Tribunal, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que, durante cuarenta años, sólo "decía el Derecho" sin tener ningún poder de *enforcement* de sus decisiones). La existencia de un sistema fiscal basado en dos grandes impuestos, uno directo y otro indirecto, capaz de asegurar al Estado un grado de suficiencia financiera relativamente elevado.

Como es bien sabido (pero, a veces, insuficientemente recordado, sobre todo en el marco de las relaciones UE-AL), estos dos principios han marchado, al menos en Europa, de la mano, por cuanto el *rule of law* exige un cierto grado de legitimidad de las instituciones públicas que sólo una fiscalidad suficiente y mínimamente equitativa puede asegurar. ¿Es aplicable a ALC la experiencia europea sobre estos dos puntos? ¿Existen alternativas viables y eficaces a estos dos principios básicos de articulación de la vida pública? Cualesquiera que sean las respuestas a estas preguntas, no hay duda de que también ahí existe un tema que cumple los cinco requisitos apuntados y que permitirá focalizar sobre estas dos grandes cuestiones los trabajos de un gran Instituto (eventualmente creado como red de otros institutos y centros ya existentes).

(d) ¿Qué “fondos” o “presupuestos” regionales son efectivamente posibles en ALC y cómo pueden promoverse desde la UE como instrumentos de integración regional y, a través de ella, de mejora de la gobernanza global?

Con o sin relación con el tema de la “cohesión social”, se han gastado chorros de tinta y millones de *bits* discutiendo la experiencia europea de los fondos estructurales y/o de cohesión y su posible transposición a América Latina. Y, ello no obstante, es conocido que esta experiencia es imposible de trasponer. Lo hacen imposible las insuficiencias presupuestarias de la mayor parte de los países de la región (las mismas que dan una prioridad absoluta al tema de las reformas fiscales) y el enorme grado de desigualdad dentro de cada país (que, además de estar también ligado al tema de las reformas fiscales, hace demasiado fácil el argumento de “cómo justificar el dinero para otros países cuando hay zonas mucho más pobres dentro del mío”).

Pero ello no obsta a dos argumentos muy sólidos:

(1) No puede concebirse la integración regional sólo sobre la base de una integración económica, cuyo primer requisito sea la eliminación de barreras al comercio y a otros flujos económicos. Si ha de haber una política regional efectiva e integradora, se han de poder “hacer cosas” en el plano regional, no tan sólo producir y aplicar reglas tendentes a “descompartimentar” mercados (en este sentido, debería reconocerse y potenciarse, en el marco de las Cumbres, el enfoque de “hacer cosas juntos” que siempre ha caracterizado a la integración regional en el Caribe). La existencia de fondos y presupuestos regionales genera no sólo solidaridad sino también intereses (intereses legítimos) que refuerzan e impulsan la integración.

En vez de pretender lo imposible (trasplantar a AL la experiencia de los fondos estructurales y de cohesión europeos), se debe ser imaginativo para promover un tipo de fondos y presupuestos regionales que sean posibles en América Latina y en el Caribe y hagan ver que la “integración sirve” o resuelvan pretendidos problemas insolubles de los procesos de integración. En este sentido, sugiero las dos iniciativas siguientes.

La promoción de fondos regionales de estabilización de la “renta aduanera” en los procesos de avance hacia Uniones Aduaneras. No se trata de recordar aquí las indiscutibles ventajas de las Uniones Aduaneras respecto a las simples Zonas de Libre Comercio (ZLC) desde el punto de vista de la “arquitectura” de las relaciones económicas internacionales. Quien no esté convencido de ellas puede releer el debate que acompañó la redacción del artículo XXIV del GATT en 1947 y 1948 cuando EEUU era el gran defensor de las Uniones Aduaneras pero debió ceder a las presiones de Francia, que finalmente obtuvo que también las Zonas de Libre Comercio pudieran acogerse a las disposiciones de dicho artículo. Basta con leer los argumentos defendidos por EEUU en ese debate para quedar completamente convencido de esas ventajas.

Es sabido, si bien sistemáticamente olvidado, que una Unión Aduanera no se define por el grado más o menos elevado de armonización de las políticas comerciales de los miembros de una ZLC sino por la existencia o no de un territorio aduanero único (aunque luego haya excepciones en la política comercial única de dicho territorio). Pero la existencia de un territorio aduanero único comporta el riesgo de pérdida de ingresos fiscales por aranceles para sus miembros si los bienes que antes eran importados por un país luego lo son por otro (y de éste circulan luego al primero).

Este riesgo ha constituido siempre el tabú que ha impedido avances efectivos hacia la constitución de verdaderas Uniones Aduaneras en América Latina. Como todo tabú,

es más importante su efecto simbólico que su efecto real. Queda por demostrar que el riesgo se convertiría en realidad (pues los flujos comerciales tienen mucha mayor estabilidad de lo que en ocasiones se piensa) y, en cualquier caso, es un riesgo perfectamente gestionable. En efecto, sin entrar ahora en los detalles, es perfectamente pensable la constitución de fondos regionales de estabilización de los ingresos arancelarios que, sin necesidad de llegar a constituir un presupuesto regional para gastos comunes, garanticen una clave de reparto de los ingresos arancelarios comunes a medida que se avanza hacia una Unión aduanera. Efectivamente, el problema no es la magnitud absoluta del conjunto de ingresos aduaneros (que en todo caso no depende del reconocimiento o no del principio de libre circulación de las importaciones sino del arancel aplicado y del flujo de comercio) sino la clave de reparto de dicha magnitud absoluta.

Este sí que es un “fondo regional” no sólo posible y adaptado a la realidad de AL y el Caribe sino absolutamente indispensable si la pretendida “integración profunda” que se persigue ha de ser realidad. Y ahí sí que la UE tiene un papel extraordinariamente positivo a jugar cara a los distintos procesos de integración subregional en ALC ayudando al diseño de estos fondos y, eventualmente, apoyándolos con aportaciones económicas (por ejemplo con garantías de créditos en condiciones favorables si hubiera necesidad de ellos).

- (2) La promoción de fondos comunes para infraestructuras también comunes. Existen proyectos de infraestructuras comunes en ALC que reciben (y deberían recibir todavía más) ayuda financiera de la UE (y de otras instituciones internacionales). ¿Por qué no se condiciona esta ayuda financiera a que los Estados receptores pongan en común regionalmente los fondos que, de toda manera, ellos van a gastar en estos proyectos? Cuanto menos, ¿por qué no se plantea la ayuda como una ayuda regional que no se ha de distribuir entre los Estados afectados para que la gasten cada uno por su cuenta sino que ha de ser gestionada y gastada regionalmente? Si estas iniciativas tienen sentido regional desde los dos lados del Atlántico, ahí sí que las Cumbres UE-ALC tienen un papel efectivo a jugar. En ambos casos, se abriría así, además, una bien fructífera línea de posible colaboración entre la UE e instituciones como el BID o la Corporación Andina de Fomento.

(e) Concentrar el diálogo político en el tema de la relación entre integración regional y fortalecimiento del sistema multilateral (“nuevo multilateralismo”, “multiregionalismo”...)

Como ya he indicado, las Cumbres son incapaces de procesar y de conducir a resultados tangibles un diálogo que abarque todo el espectro de las relaciones internacionales (un espectro respecto al cual las diferencias de posiciones dentro de los propios procesos de integración que dialogan entre sí son en ocasiones insalvables). En cambio, so pena de negar su propia identidad, deben aceptar como dogma que es posible combinar la integración regional con el mantenimiento y el refuerzo del sistema multilateral (que todos los participantes en las Cumbres profesan respetar). Este es, pues, el tema específico de diálogo político ajustado a la naturaleza institucional de las Cumbres. Ahí sí que las Cumbres tienen un papel a jugar. Y, de nuevo, para que los objetivos políticos tengan una traducción práctica (aunque sólo sea inicial) y alguna concreción visible, ¿por qué no se decide impulsar la creación de un gran Instituto (o red de institutos o *think tank* birregional) sobre este tema? ¿No tiene más sentido político gastar el poco dinero disponible en un proyecto de este tipo que en una miríada de proyectos que, salvo favorecer a quienes los ejecutan, dejan intocada la realidad de las relaciones birregionales y del mundo?

Conclusión: Una primera conclusión puede extraerse de esta resumidísima panorámica institucional: está condenado al fracaso todo intento de plantear en el marco de las Cumbres UE-ALC el conjunto de cuestiones que abarca el sistema de relaciones internacionales tal como es concebido, por ejemplo, en el marco de las relaciones bilaterales entre Estados no insertos en procesos de integración. El *hardware* de las Cumbres es absolutamente incapaz de procesar un paquete de *software* tan amplio y complejo. El único *software* que puede procesar el *hardware* de las Cumbres es aquel que: (1) no está cubierto y absorbido por las relaciones bilaterales entre Estados (o con la Comunidad Europea en el marco de sus competencias exclusivas); (2) es viable económica y políticamente; (3) tiene sentido desde la perspectiva de la integración regional; y (4) potencia los intereses comunes tanto en la UE como en ALC (y entre ALC) y define una comunidad de intereses transatlántica.

Así, se esbozan algunas posibles iniciativas que constituyen ejemplos posibles de este tipo de *software*:

- (a) Un programa de becas de formación superior en ciencias sociales que extraiga las lecciones positivas del programa estadounidense de becas Fulbright, lo adapte a las realidades de la UE y ALC y lo mejore en sus efectos.
- (b) Un programa permanente de formación superior básica en integración regional y relaciones económicas internacionales.
- (c) La creación de un gran Instituto UE-ALC (o red de institutos) de investigación y formación sobre la construcción y la reforma del Estado.
- (d) La promoción de fondos regionales de estabilización de la “renta aduanera” en los procesos de avance hacia Uniones Aduaneras.
- (e) La promoción de fondos comunes para infraestructuras también comunes.
- (f) Concentrar el diálogo político en el tema de la relación entre integración regional y fortalecimiento del sistema multilateral (“nuevo multilateralismo”, “multiregionalismo”,...).

Ramon Torrent
Universidad de Barcelona, Coordinador del Observatorio de las relaciones UE- América Latina (OBREAL)