

---

# Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea

## Posibilidades e incertidumbres en el 2010

---

**Gerardo Caetano** (coordinador)

---

Gerardo Caetano  
Natalia Carrau  
Norma Castañeda Bustamante  
Roberto Durán  
Cassio Luiselli Fernández  
Carlos Luján

Günther Maihold  
Francisco Ercilio Moura  
Félix Peña  
Lorenza Sebesta  
María Cristina Silva  
Camilo Tovar





**Las negociaciones entre América Latina  
y el Caribe con la Unión Europea  
Posibilidades e incertidumbres en el 2010**

© 2009, CEFIR  
Centro de Formación para la Integración Regional  
Av. Joaquín Suárez 3568  
1170 Montevideo, Uruguay  
Tel. (+598-2) 336 52 32 / 336 52 33  
Fax: (+598-2) 336 36 95  
info@cefir.org.uy  
www.cefir.org.uy

© 2010, Ediciones Trilce  
  
Durazno 1888  
11200 Montevideo, Uruguay  
tel. y fax: (5982) 412 77 22 y 412 76 62  
trilce@trilce.com.uy  
www.trilce.com.uy

ISBN 978-9974-32-532-6

**Gerardo Caetano** | *coordinador*

**Las negociaciones entre América Latina  
y el Caribe con la Unión Europea  
Posibilidades e incertidumbres en el 2010**

**Gerardo Caetano**

**Natalia Carrau**

**Norma Castañeda Bustamante**

**Roberto Durán**

**Cassio Luiselli Fernández**

**Carlos Luján**

**Günther Maihold**

**Francisco Ercilio Moura**

**Félix Peña**

**Lorenza Sebesta**

**María Cristina Silva**

**Camilo Tovar**





## Contenido

Introducción por <i>Gerardo Caetano</i> .....	11
---	----

### Parte I

#### **Visiones generales, el formato y los temas de la agenda**

##### **La productividad del proceso de Cumbres eurolatinoamericanas.**

##### **Una evaluación a diez años de Río**

por <i>Günther Maibold</i> .....	21
Introducción.....	21
Un recordatorio de la última Cumbre eurolatinoamericana .....	22
El auge de la Diplomacia de Cumbres .....	24
Una corta reseña de las Cumbres eurolatinoamericanas en el marco de asociación estratégica .....	27
El alcance y la productividad de las Cumbres eurolatinoamericanas .....	35
La Diplomacia de las Cumbres eurolatinoamericanas y la política internacional .....	49
Conclusiones.....	55
Bibliografía .....	56

##### **Ante las nuevas circunstancias internacionales: experiencias y futuro de las relaciones América Latina y el Caribe con la Unión Europea**

por <i>Félix Peña</i> .....	61
La necesidad de un salto cualitativo en las relaciones América Latina y el Caribe con la Unión Europea .....	61
Diversidades y asimetrías en las relaciones birregionales .....	63
Lo que podría esperarse del proceso preparatorio de la Cumbre en España .....	64
Un impulso político para enhebrar puntos de equilibrio entre los respectivos intereses de ambas regiones .....	66
El caso de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea .....	68

##### **Pautas para el análisis de un malestar: América Latina entre el «modelo europeo» y la política comercial de la Comisión Europea**

por <i>Lorenza Sebesta</i> .....	71
América Latina y la importancia del «modelo europeo» .....	72
Un actor internacional <i>malgré soi</i> : la Comisión .....	78



<b>Notas sobre las peculiaridades del bilateralismo latinoamericano-europeo</b> por <i>Roberto Durán</i> .....	85
---	----

**Nuevos temas en la relación América Latina y el Caribe con la Unión Europea:  
energía, medio ambiente, ciencia y tecnología e innovación**

por <i>María Cristina Silva</i> .....	97
Ciencia y tecnología e innovación: el cuarto pilar de la relación ALC-UE .....	97
El medio ambiente: cuestión de supervivencia .....	101
La energía como factor estratégico birregional.....	104

Parte II

**Análisis de las negociaciones particulares**

**El Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea: evaluación preliminar**

por <i>Cassio Luiselli Fernández</i> .....	109
Evaluación del acuerdo comercial (TLCUE-M) .....	113
El diálogo político con la Unión Europea .....	117
De cara al 2010: la Cumbre de Madrid, las dificultades de un enfoque latinoamericano integrado. Premisas para un nuevo diálogo .....	119

**Logros y limitaciones del Acuerdo de Asociación Económica,  
Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea**

por <i>Norma Castañeda Bustamante</i> .....	125
Antecedentes del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea ...	125
Evolución del Acuerdo Global a ocho años de su implementación.....	129
Diálogo político .....	137
Cooperación.....	139
Consideraciones finales .....	140
Bibliografía .....	146

**La primacía de los valores democráticos y de los derechos humanos  
en los Acuerdos de Asociación Comunidad Andina-Unión Europea**

por <i>Francisco Ercilio Moura</i> .....	147
Introducción.....	147
Los derechos humanos en los procesos de integración.....	150
La cláusula democrática: definiciones básicas .....	155
Antecedentes: la cláusula democrática y la cooperación internacional .....	155
El uso de la cláusula democrática como política de la Unión Europea.....	156
Cláusulas democráticas en los acuerdos de asociación Unión Europea .....	158

Algunas condiciones necesarias para maximizar la efectividad de las normas de derechos humanos y la cláusula democrática .....	160
La relación entre derechos humanos y libre comercio en la realidad: las asimetrías .....	161
La obligatoriedad de la cláusula democrática de derechos humanos como norma de derecho internacional .....	162
La naturaleza <i>erga omnes</i> de sus obligaciones y la responsabilidad internacional que genera su incumplimiento.....	163
Características especiales de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos .....	163
El caso de las obligaciones en materia de derechos humanos de la Comunidad Europea y la Unión Europea en sus relaciones internacionales .....	164
Conflicto entre normas que recogen derechos humanos y las que regulan el libre comercio: primacía de las primeras.....	165
Algunas conclusiones .....	167

### **Balance y perspectivas de la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea**

por <i>Camilo Tovar</i> .....	169
Introducción.....	169
Contexto .....	170
Balance de las negociaciones .....	179
Algunas valoraciones.....	184
Lógica de libre comercio-crisis—> debate de paradigmas .....	193
Bibliografía .....	197

### **Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea de cara al 2010**

por <i>Gerardo Caetano, Carlos Luján y Natalia Carrau</i> .....	199
Introducción. Antecedentes del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea.....	199
Las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina: nuevos contextos y desafíos, problemas y oportunidades.....	204
Diagnóstico sobre el empantanamiento actual de las negociaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea.....	209
Las asimetrías en el capítulo comercial y las tentaciones del bilateralismo .....	212
Algunos temas de controversia en la agenda de negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR.....	226
Los escenarios posibles de la negociación MERCOSUR-Unión Europea.....	245
Entre el pesimismo y las exigencias de una nueva oportunidad .....	255
Bibliografía .....	258



I

En mayo del 2010 tendrá lugar en España la VI Cumbre entre los gobiernos de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe (ALC). A más de una década de la primera Cumbre celebrada en Río de Janeiro en 1999 y a casi veinte años de la propuesta lanzada en 1990 por la Comisión Europea para afirmar de manera innovadora las relaciones birregionales, el balance instalado a finales del 2009 —cuando se escriben estas líneas— proyecta un panorama en el que no falta el registro de oportunidades persistentes así como el señalamiento de fuertes dudas e incertidumbres con relación a su próxima concreción. Como gran telón de fondo de esa percepción surge el reconocimiento inmediato del impacto de cambios muy profundos en el contexto internacional y en el marco específico de las negociaciones birregionales. Esta parece ser la primera constatación que se impone al introducir esta compilación.

Como lo advertirá el lector, las posturas que se presentan en los textos recogidos no siempre concuerdan y en algunos sentidos resultan claramente divergentes. Como coordinador de la publicación debo expresar que el objetivo de este libro, así como del seminario en el que se debatieron sus ponencias de avance, nunca apostó a la presentación de una síntesis y menos de una propuesta de análisis coincidente. Por el contrario, lo que se buscó fue muy distinto: desde una convocatoria muy plural a expertos de distintas procedencias e intereses en el tema, se trató de proponer una discusión abierta y franca de puntos de vista diferentes, en medio de un intercambio exigente y nada complaciente. En ese sentido el libro recoge en forma precisa los resultados de este intercambio, en el que autores europeos y latinoamericanos, de perfiles más académicos o diplomáticos, con presencia de analistas y de actores, aportan en el análisis de un tema

complejo y controvertido pero desde la asunción de una común vocación eurolatinoamericana.

¿Qué significa este último señalamiento? Apunta a que en todos los análisis, ya desde el registro de logros positivos y oportunidades aprovechables, ya desde la crítica severa y desde balances deficitarios, se converge sin embargo en el reconocimiento de la dimensión estratégica —en particular en las actuales circunstancias internacionales— de un fortalecimiento genuino de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Los autores de los distintos trabajos compilados en este libro fueron reunidos en Montevideo los días 13 y 14 de octubre de 2009, en el marco del seminario internacional sobre el tema «Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea de cara al 2010», coorganizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), con el apoyo de InWent, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción Social (ALOP) y la iniciativa Somos Mercosur. En esa oportunidad se desarrollaron dos intensas jornadas de debate, a partir de la presentación de una primera versión de las ponencias y de su discusión en un régimen abierto y exigente. Luego los autores tuvieron otros dos meses para ajustar, ampliar o corregir sus planteos, hasta llegar a la versión final de sus textos que se recogen en la publicación. Desde la coordinación del evento y del proceso de elaboración de los trabajos se intentó que la intersección de opiniones y enfoques diferentes redundara en una demanda de exigencia persuasiva para los autores, tanto en lo que refiere a los sustentos empíricos de sus argumentos, como en la pertinencia de sus perspectivas analíticas.

Al final del proceso en lo que refiere a esta publicación, podemos decir que tal objetivo puede considerarse cumplido en la casi totalidad de los textos. Los mismos, si bien mantienen sus diferencias (en algunos casos importantes), se han beneficiado en su reelaboración final por las argumentaciones y los fundamentos esgrimidos por quienes propusieron visiones y vías de abordaje distintas. Es así que en este perfil de franqueza y transparencia, desde un aporte decididamente pluralista, creemos que el libro que presentamos constituye un insumo útil para los debates preparatorios de la próxima Cumbre eurolatinoamericana, así como para el futuro de las negociaciones birregionales que, por cierto, en ninguna hipótesis acabarán con esa instancia.

## II

El libro se divide en dos partes, de acuerdo a la «hoja de ruta» de discusión que se marcó inicialmente y que ya estuvo presente en el diseño del seminario de octubre pasado. Esas dos partes son, por su orden: «Visiones generales, el formato y los temas de agenda» y «Análisis de las negociaciones particulares». A partir de la combinación de estos dos ejes de reflexión, se buscó articular la pluralidad de los temas abordados con una secuencia lógica de análisis general de la problemática marco de las negociaciones birregionales en su conjunto.

En la primera parte correspondiente a las «Visiones generales, el formato y los temas de la agenda», se presenta al inicio el estudio de Günther Maihold, «La productividad del proceso de Cumbres eurolatinoamericanas. Una evaluación a diez años de Río», en el que se analiza en forma exhaustiva esta modalidad de diálogo birregional, con la experiencia de diez años y de cinco Cumbres realizadas a partir de la primera, celebrada en Río de Janeiro en 1999. En su balance, el autor estudia varios factores que han marcado el desarrollo de estas Cumbres presidenciales (innovación temática, capacidad de implementación, formato y organización, función orientadora, efectos sobre el sistema internacional). A pesar de registrar tanto elementos positivos como negativos de ellas, Maihold concluye que como «expresión de un presidencialismo fortalecido», «las Cumbres (no han estado) a la altura de las sociedades» ni han terminado de configurar un instrumento muy efectivo para profundizar la alianza birregional.

A continuación, en su artículo titulado «Ante las nuevas circunstancias internacionales: experiencias y futuro de las relaciones América Latina y el Caribe con la Unión Europea», Félix Peña evalúa distintos aspectos que fundamentan a su juicio la necesidad de «un salto cualitativo» de las mismas. Luego de una revisión más específica sobre las diversidades y asimetrías que enmarcan estas relaciones birregionales y sobre lo que razonablemente puede esperarse del proceso preparatorio de la Cumbre de Madrid, el autor se detiene en aquellas iniciativas políticas que en su concepto podrían contribuir a equilibrar los intereses regionales confrontados en las negociaciones en curso. Termina su texto con un análisis particular sobre las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE, concluyendo en la conveniencia de introducir criterios de flexibilidad en la construcción de la asociación birregional.

Por su parte, el texto que corresponde a Lorenza Sebesta se titula de manera sugerente «Pautas para el análisis de un malestar: América Latina

entre el “modelo europeo” y la política comercial de la Comisión Europea». Luego de advertir la relevancia de la influencia europea en la historia de América Latina, la autora señala que no ha ocurrido lo mismo respecto a la penetración del «modelo europeo» de integración, examinando en particular algunas de las razones más salientes de esta paradoja. A continuación, Sebasta profundiza en las razones más «europeas» del fracaso en la «exportación» de su modelo integracionista, enfatizando en especial en las contradicciones de sus fundamentos teóricos respecto al signo más concreto de varias políticas implementadas en especial por la Comisión Europea, particularmente en materias comerciales y de protección jurídica de las inversiones. Es en esas contradicciones que la autora radica las principales razones de ese «malestar» que detecta en América latina con relación a las propuestas de posibles acuerdos de asociación con la UE.

A continuación se incluye el texto de Roberto Durán titulado «Notas sobre las peculiaridades del bilateralismo latinoamericano-europeo». En el artículo, el autor advierte que los nexos formales entre las sociedades latinoamericanas y los países de la Unión Europea se iniciaron durante el periodo en que se afianzaba la mundialización del sistema económico de mercado y se precipitaban los procesos de redemocratización política en varias regiones del mundo, lo que llevó a que ambos bloques privilegieran al unísono la expansión del comercio exterior como clave de sus nuevas estrategias de relacionamiento. Durán registra que la contradicción de los modelos institucionales de ambos bloques (orientado a la construcción de instancias u organizaciones supranacionales en el caso europeo y restringido a estatus comunitarios nunca superiores al cumplimiento de metas o fines convenidos multilateralmente del lado latinoamericano) constituyó un factor que bloqueó en buena medida las relaciones birregionales, con consecuencias más adversas para los países de la comunidad ALC.

Como último texto de esta parte aparece el trabajo de María Cristina Silva, «Nuevos temas en la relación América Latina y el Caribe con la Unión Europea: energía, medio ambiente, ciencia y tecnología e innovación». Luego de destacar que el componente de «ciencia y tecnología e innovación» constituye a su juicio el «cuarto pilar» de las negociaciones birregionales, la autora profundiza en el análisis de los factores que fundamentan la contribución decisiva que la UE puede aportar en el tema dramático del medio ambiente en el marco de sus relaciones con ALC, precisamente la región más afectada por el calentamiento global. A continuación, Silva se expone en la consideración de la energía como factor estratégico

birregional entre la UE y ALC, proyectando de manera concreta las oportunidades que se abren, tanto en este tema como en el de medio ambiente, para el establecimiento de nuevos escenarios de diálogo y de instrumentos efectivos de cooperación.

En la segunda parte, dedicada al «Análisis de las negociaciones particulares», el abordaje inicial se dedica a los vínculos establecidos a nivel bilateral entre México y la UE. En el texto de Cassio Luiselli Fernández, «El Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea: evaluación preliminar», desde una valoración positiva el autor reseña las razones que originaron el tratado y sus resultados principalmente comerciales. En el segundo tramo de su trabajo, el autor advierte sobre los bloqueos que se generan en la relación con la UE a partir de la inexistencia creciente de un enfoque latinoamericano integrado, desafiado en particular por visiones alternativas como las derivadas —a su juicio— del lanzamiento de la experiencia de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Luiselli fundamenta acerca de la conveniencia de consolidar la estructura birregional de los vínculos eurolatinoamericanos, al tiempo que propone iniciativas concretas para un relanzamiento calificado de los mismos.

Por su parte, un enfoque diferente es el que aporta Norma Castañeda Bustamante en su artículo titulado «Logros y limitaciones del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea». A partir del señalamiento de problemas y errores originarios en el proceso de negociación e implementación del propio Acuerdo, la autora realiza luego un balance crítico sobre los resultados concretos del mismo, atendiendo en especial temas como los de comercio de bienes y servicios, inversiones, servicios financieros, diálogo político y cooperación. Más allá de reconocer aspectos positivos, Castañeda enfatiza en los impactos negativos que a su juicio ha provocado la implementación de este Acuerdo para México, en particular en áreas como empleo, pymes y en las capacidades del gobierno mexicano para una definición autónoma de algunas de sus políticas económicas y sociales.

A continuación se incluye un trabajo de Francisco Ercilio Moura dedicado al tema de «La primacía de los valores democráticos y de los derechos humanos en los Acuerdos de Asociación Comunidad Andina-Unión Europea». A partir de un análisis doctrinario sobre el lugar y la relevancia del tema de los derechos humanos en los procesos de integración y sobre las definiciones básicas que hacen a la aplicación de la llamada «cláusula democrática», el autor focaliza su atención en la relación entre dere-



chos humanos y libre comercio a propósito de los acuerdos internacionales signados por las asimetrías, como es el caso del proyectado Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina (CAN) y la UE. Luego de reseñar distintas implicaciones de documentos sustantivos del derecho internacional contemporáneo, Moura reafirma su convicción acerca de la primacía de las normas que recogen el reconocimiento, la defensa y la promoción de los derechos humanos, sobre aquellas que regulan el libre comercio.

El texto que sigue corresponde a Camilo Tovar y se titula «Balance y perspectivas de la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea». El autor realiza un muy completo análisis que recorre distintos aspectos de estas negociaciones: sus orígenes y su historia, los elementos definidores de su contexto actual, la evaluación de sus previsible contenidos en términos estratégicos, un balance de las negociaciones en sus distintos capítulos. A partir de estos insumos, Tovar fundamenta distintas valoraciones sobre el posible Acuerdo, privilegiando los puntos de vista del contexto global y regional así como del estudio de los contenidos específicos del mismo. El autor concluye examinando el debate de paradigmas que implica la difusión de lógicas de libre comercio —como las incluidas en este tipo de acuerdos— en un contexto de crisis internacional como la actual. Ello lo lleva a juzgar como «inadecuada —por no decir irrazonable— la férrea insistencia y el apuro de concluir las negociaciones entre la UE y Centroamérica» en las actuales condiciones.

El último texto es de coautoría de Gerardo Caetano, Carlos Luján y Natalia Carrau y tiene como título «Las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea de cara al 2010». En su trabajo, los autores analizan los antecedentes de estas negociaciones dentro del marco más general de las relaciones entabladas entre la UE y ALC en las últimas dos décadas. A partir de un diagnóstico general sobre las causas del «empantanamiento» de las negociaciones entre ambas partes, se pasa a un estudio particularizado de las asimetrías que se verifican en el área comercial entre los Estados parte del Mercosur y la UE. Desde un enfoque crítico, se pasa luego revista a los principales temas de controversia en la agenda de negociaciones entre la UE y el Mercosur (servicios, compras gubernamentales, inversiones, capítulo agrícola, acceso a mercado de bienes, derechos de propiedad intelectual, entre otros). A continuación se proyecta un análisis en el que se especula acerca de los escenarios posibles de la negociación en el corto y en el mediano plazo, para concluir con algunas reflexiones en las que se oscila entre las razones para el pesimismo (en especial sobre los resultados concretos

que se pueden esperar en la Cumbre del 2010) y el reconocimiento de la acrecida importancia estratégica de concretar un buen acuerdo, aceptable para ambas partes, entre el MERCOSUR y la UE.

### III

Como el lector advertirá, se trata de un espectro amplio de temas y puntos de vista, en los que se recorren varios de los aspectos que estarán en la base del éxito o del fracaso de las negociaciones de los próximos meses y de lo que puede ocurrir en la Cumbre de Madrid. Precisamente, como se advierte en alguno de los textos, hacia el final del año 2009 y con el empuje principal de los países que detentarán las respectivas presidencias de algunos de los bloques negociadores (es el caso del MERCOSUR y de la UE, por ejemplo), han comenzado a proliferar pronunciamientos y declaraciones públicas a favor de intentar vencer las trabas en el diálogo y afirmar una voluntad política proclive a los acuerdos. No hay que sobrestimar pero tampoco menoscabar la significación de estos pronunciamientos y señales.

Sin embargo, más allá de esta última coyuntura y de sus signos auspiciosos, el análisis de un periodo histórico un poco más largo y con miras de más «larga duración», no permite afirmar demasiadas expectativas sobre los resultados globales —pese a las situaciones diferentes que con seguridad se pondrán de manifiesto en el 2010 y que expresarán de manera concreta el imperio efectivo de las «dos velocidades»— que se pueden esperar en la Cumbre de Madrid en mayo de 2010. De todos modos y como ha sido dicho, la proyección histórica de las negociaciones birregionales entre ALC y la UE trasciende esta instancia concreta y se perfila como un escenario estratégico para los próximos años en las políticas internacionales de ambos bloques. Tal vez de lo que se trate sea de poder avanzar en esa dirección de prospecto, con realismo y reconocimiento crítico de las posturas divergentes, explorando nuevos formatos más ágiles de negociación pero también desde la advertencia de los límites de una agenda aceptable en términos de reciprocidad genuina. En esta dirección, con seguridad nadie podrá sortearse alegremente las exigencias de la coyuntura internacional más actual, con todos sus desafíos e incertidumbres.

*Gerardo Caetano*  
diciembre de 2009



## **Parte I**

---

# **Visiones generales, el formato y los temas de la agenda**



## ► La productividad del proceso de Cumbres eurolatinoamericanas. Una evaluación a diez años de Río

---

Günther Maihold

**Günther Maihold** es doctor en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad de Regensburg-RFA. Trabajó 8 años en México y Centroamérica para la Fundación Friedrich Ebert. Desde 2004 es subdirector del Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad-SWP en Berlín-RFA y profesor en la Universidad Libre de Berlín. Anteriormente se desempeñaba como director del Instituto Ibero-Americano de la Fundación Patrimonio Cultural Prusiano (1999-2004). Entre 2002 y 2004 fue presidente de la Asociación Alemana de Latinoamericanistas.

### Introducción

La modalidad de diálogo establecida a través de Cumbres presidenciales en las relaciones eurolatinoamericanas desde su inicio en Río (1999) es de central importancia para poder valorar adecuadamente los alcances del entendimiento y de la cooperación entre las dos regiones. Las Cumbres han adquirido tan alto grado de notoriedad que hay que suponer que la escenificación política se ha convertido en el elemento central, debido en gran parte a la expansión del número de participantes, lo cual ha tenido como consecuencia la pérdida de intimidad entre los mismos presidentes. Apenas logran entablar conversaciones en encuentros bilaterales; no obstante, en la misma Cumbre hay que recurrir al instrumento de formar grupos de trabajos (paralelos): modalidad que por primera vez había sido practicada en la Cumbre de 2004 en Guadalajara. En el presente trabajo se trata de hacer un balance del proceso de Cumbres desde el primer encuentro en Río y revisarlas desde diferentes puntos de vista:

- a. innovación temática,
- b. capacidad de implementación,
- c. formato y organización,
- d. función orientadora,
- e. efectos sobre el sistema internacional.

En este contexto se debaten también los argumentos de que el diálogo político como evento central en las Cumbres ha ensombrecido a las demás reuniones ministeriales, de la troica europea con sus contrapartes latinoamericanas y las diferentes negociaciones que se están desarrollando con los subgrupos o Estados nacionales. Además se discuten los conocidos efectos de Cumbres, que han sido descritos como «multilateralismo ad hoc» y la ausencia de la diplomacia tradicional como elemento de continuidad en el desarrollo de estas reuniones.

### **Un recordatorio de la última Cumbre eurolatinoamericana**

A apenas un mes de haberse celebrado en Lima (Perú) la Cumbre entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), parece haberse disipado en la eternidad la tradicional «foto de familia» en la cual fueron retratados los participantes de esta reunión de alto nivel. La imagen de amistad y entendimiento que trata de proyectar esa foto parece haber dado lugar a un ambiente cargado de conflictos y acusaciones, debido a la aprobación, en el Parlamento Europeo, de la llamada «directiva migratoria» de la UE que norma los procesos de tratamiento de migrantes en el espacio europeo. Esta decisión política ha desatado en América Latina una violenta ola de críticas por tratarse, en las palabras del presidente boliviano Evo Morales expresadas en una carta abierta,<sup>1</sup> de una «directiva de la vergüenza», que implicaría desde su punto de vista «la imposibilidad ética de profundizar las negociaciones con la UE», ya que la misma Europa estaría imponiendo en el tema migratorio de igual manera sus posiciones a la contraparte latinoamericana como en los actuales procesos de negociación de un tratado de libre comercio con la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Es de remarcar que el presidente boliviano menciona en su carta que no es responsabilidad de los emigrantes latinoamericanos dar respuesta a las problemáticas internas de la UE, empleando los mismos términos con los cuales la misma UE se había presentado frente a los contrapartes latinoamericanas: «Los problemas de *cohesión social*

---

1 Cfr. Carta abierta de Evo Morales a propósito de la directiva de retorno de la UE, disponible en <<http://www.telesurtv.net/noticias/contexto/index.php?ckl=392>>.

que sufre Europa no son culpa de los emigrantes sino el resultado del modelo de desarrollo impuesto por el Norte, que destruye el planeta y desmiembra las sociedades de los hombres». Además adjudica a su invocación una dimensión histórica con respecto a «la directiva»: «No pueden fallar hoy en sus “políticas de integración” como han fracasado con su supuesta “misión civilizatoria del tiempo de las colonias”», en claro señalamiento a la culpabilidad histórica de los países de Europa con gran parte del Tercer Mundo.

No debe faltar en este coro de críticas la voz de Fidel Castro, quien deplora en un artículo publicado en *Granma* la «hipocresía» de Europa con Cuba (en referencia al levantamiento de las sanciones) y critica la «brutal directiva de retorno». En su columna *Reflexiones de Fidel* publicada en La Habana el 20 de junio del 2008,<sup>2</sup> señala: «ninguno de los gobiernos, y menos aún de la República Checa y Suecia, que eran renuentes a la decisión de la Reunión Europea, podrían responder de forma coherente a las interrogantes que están sobre el tapete». Tampoco la voz del presidente de Venezuela puede faltar en este rechazo generalizado en América Latina, la cual vinculaba inmediatamente su posición con el arma central del petróleo, al pedir a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de no suministrar petróleo a aquellos países que estaban aplicando la llamada «directiva de retorno». En una reunión con el presidente designado de Paraguay ya había afirmado que su país no exportaría petróleo a miembros de la UE en caso de implementar la directiva, lo cual representa una amenaza vacía, ya que hay muy poco petróleo venezolano que llega a las riberas de la UE.

De los países más afectados por una aplicación de la directiva, el presidente ecuatoriano Rafael Correa inmediatamente señaló que no era aceptable esta decisión y que según él iba a ser necesario replantearse las negociaciones en curso con la misma UE y suspender por lo pronto las negociaciones. Correa se comprometió a impulsar un «frente regional» para responder a la iniciativa en una alianza conjunta con diferentes países de América Latina. El ministro de Relaciones Exteriores del Perú, José Antonio García Belaúnde, por su parte se molestó porque los países de América Latina no habían sido consultados para nada sobre esta decisión, que en su opinión afecta el diálogo propuesto en la Cumbre de Lima que se había planteado en el tema de la migración. Según su punto de vista aquí

---

2 Cfr. Fidel Castro, «Estados Unidos, Europa y los derechos humanos (Reflexiones del compañero Fidel)», *Granma*, disponible en <<http://www.granma.cu/espanol/2008/junio/vier20/reflexion-23.html>>.



se causaba la impresión de que la UE, que en la Cumbre de Lima se había mostrado dispuesta a que ambos continentes debían de conversar sobre los temas migratorios, se había adelantado con una decisión, que debía de ser revisada oportunamente; mientras que el presidente del Perú, Alan García, llamó a una reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA) para coordinar «en una sola voz» las posiciones de los países americanos.

Al considerar el eco masivo que ha tenido esta norma migratoria de la UE, tiene que llamar menos la atención el ruido mediático y los elementos simbólicos vertidos en las reacciones de los gobernantes latinoamericanos, que el hecho de que este tema no haya sido tocado en la Cumbre celebrada en Lima. Eso causa sorpresa ante el deseo manifestado por las partes de hacer efectiva una asociación estratégica birregional, que a través del elemento del diálogo político debía crear el espacio para solventar estas decisiones de carácter birregional de una manera concertada. En este sentido la Cumbre de Lima y sus efectos esperados para la profundización de la relación euro-latinoamericana quedaron en suspenso y desvirtuaron el nivel de acuerdo logrado en esta oportunidad.

A su vez la reacción de los países centroamericanos, que plantearon incluir una modalidad preferencial de tratamiento a los migrantes en sus actuales negociaciones de un tratado de libre comercio con la UE, corre el peligro de no corresponder tanto con las posibilidades reales de cambiar esa normatividad europea, pero, por el otro lado, abren por lo menos un camino de salida a una situación de tensión que dejó aparecer la Cumbre de Lima en una luz diferente a menos de un mes de distancia.

### **El auge de la Diplomacia de Cumbres**

La «Diplomacia de Cumbres»<sup>3</sup> se ha vuelto un campo muy fértil para la intervención en materia de política exterior por parte de los presidentes en América Latina, tanto en los diferentes espacios regionales y subregionales como en la dimensión hemisférica. América Latina es considerada la «región por excelencia» en cuanto a la realización de Cumbres y de este tipo de «diplomacia ejecutiva» (Dunn, 2007: 159). Sin embargo, es justamente en este espacio geográfico donde hay que revisar hasta dónde la diplomacia a su más alto nivel puede brindar un aporte para administrar conflictos, generar consensos, y diseñar, con vistas al futuro, iniciativas oportunas para la resolución de problemas centrales comunes.

---

3 Cfr. La aportación de Dunn (1996a) trata de definir los alcances del «cumbrismo» en sus diferentes variantes.

Por lo pronto, esta nueva dimensión de la política exterior ha obligado a los presidentes a reservar un espacio en sus agendas para participar en abundante cantidad de compromisos de Cumbre (Rojas Aravena, 2007: 21), lo que a veces suscita cierto agobio con respecto a estas reuniones. Al mismo tiempo, el papel de los Ministros de Relaciones Exteriores se ha visto diezmado, lo cual puede indicar que el tipo de diplomacia tradicional (confidencial, con poca visibilidad pública y sin mucha atención de los medios de comunicación) está entrando en una fase de repliegue (Armstrong, 1992 y Giaunque, 2001). Además, con la multiplicación de actores sociales no gubernamentales (que tratan de hacer eco para sus propósitos y objetivos a la luz de las Cumbres) y la presencia de los medios (Melissen, 2003), están surgiendo nuevas complicaciones en la conformación de agendas y en la toma de decisiones por parte de los mismos presidentes que reciben peticiones populares a las que deben dar respuesta.

Desde finales de los años ochenta, América Latina y el Caribe han experimentado una multiplicación de Cumbres presidenciales que ha tenido diferentes interpretaciones: por lo general se le atribuye a estas reuniones la posibilidad de un intercambio personal de experiencias entre los presidentes, abriendo así espacios para la generación de confianza entre ellos. Sin embargo, la diversidad de objetivos y la amplitud de los temas tratados en las Cumbres ha llegado a asociar la Diplomacia de Cumbres con una cierta modalidad de «ceremonialismo diplomático», el cual, junto con la multiplicación de los eventos, ha demostrado una cierta fatiga de esta manera de hacer política internacional. El resultado de esta nueva dinámica diplomática en América Latina ha sido —y este será el argumento de la presente aportación— el fortalecimiento de los formatos intergubernamentales.

De allí se suscitan preguntas referentes a la efectividad y la legitimidad de la Diplomacia de Cumbres, entre las cuales se destaca la exclusión de actores políticos (por ejemplo, Parlamentos) y de la misma sociedad civil. Adicionalmente, se está debatiendo acerca de la calidad de los resultados de la Diplomacia de Cumbres, reflejada en las declaraciones finales al tener una gran cantidad de lugares comunes y repeticiones de acuerdos anteriores (Milet y Rojas Aravena, 1998) con bajos niveles de implementación (Feinberg, 2004). Por lo tanto, se pone en entredicho si los resultados justifican el esfuerzo financiero y logístico de este tipo de eventos, y se hacen llamados para llevar a cabo un proceso de reformas que logre darle una mayor integración en la institucionalidad a las Cumbres, como por ejemplo la de las Américas.

Frente a la atención mediática y política que logra levantar la Diplomacia de Cumbres, su evaluación se encuentra en una situación precaria. A primera vista, hacen falta criterios para valorar la plusvalía funcional de estos eventos, aunque se han elaborado amplios catálogos con respecto a las ventajas y desventajas de esta «diplomacia ejecutiva» (Dunn, 1996b). Por un lado, los mismos protagonistas de las Cumbres identifican una aportación considerable para la creación de confianza y la «socialización de los líderes», mientras que los observadores encuentran más bien balances limitados (Whitehead y Barahona 2005: 22 y ss.). Igualmente, se invoca la participación de actores sociales para lo cual, en el proceso hemisférico, le corresponde al país anfitrión abrir el espacio al debate público y diseñar el evento cumbre de tal manera que ofrezca la posibilidad de inducir la participación de la sociedad civil tanto en su dimensión de organizaciones no gubernamentales como en su carácter social o empresarial. Sin embargo, hay que señalar que la percepción de los resultados y el seguimiento a las Cumbres están condicionados por el hecho de que las implementaciones no son realizadas desde las mismas instancias generadoras del consenso. La crítica al exceso de Cumbres y sus decisiones manifiesta la necesidad de establecer una mayor comunicación y continuidad de la actividad diplomática entre los mismos eventos Cumbre.

No obstante, las Cumbres son parte esencial de los procesos políticos actuales. Frente a esta situación, los resultados no necesariamente implican programas útiles ni se logra siempre el proceso anhelado de creación de consenso sobre las reglas de juego, es decir el anhelo por la creación de comunidad. Por otro lado, se pone de manifiesto que el desarrollo de las relaciones internacionales sin Cumbres implicaría un carácter demasiado burocrático, que debería moverse sin el impulso político que los presidentes pueden garantizar. En este sentido habría que aspirar a desarrollar formatos y temporalidades que permitan establecer una Diplomacia de Cumbres que genere comunidad, sea capaz de crear espacios efectivos de integración y pueda ofrecer la oportunidad de definir las posiciones comunes de carácter político. Entre tanto, habría que evitar la tentación de demasiadas repeticiones temáticas, y más bien inducir mecanismos que permitan generar valor agregado que no impliquen bloquear intercambios sobre temas coyunturales.

## Una corta reseña de las Cumbres eurolatinoamericanas en el marco de asociación estratégica

El proceso de Cumbres ALC-UE cumplió en 2009 su primera década, periodo en el cual se ha ido avanzando en el objetivo de la asociación estratégica, a través del diálogo institucionalizado en cumbres periódicas de mandatarios de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, que alcanzan ya su sexto hito en la próxima Cumbre de Madrid 2010. Visto como la punta de las relaciones ALC-UE las Cumbres han acaparado la atención mediática con el peligro de que la relación eurolatinoamericana considerada como de «amigos lejanos asimétricos» (Freres, 2007: 95) podría verse reducida a los eventos «Cumbre». Todo el proceso de Cumbres se enmarca en la idea de una «asociación estratégica»,<sup>4</sup> una fórmula que hasta la fecha no ha encontrado un nivel muy alto de concreción. De parte de la UE se concibe a las asociaciones estratégicas como un instrumento de fomento de relaciones multilaterales a través de acuerdos bilaterales, idea central que se encuentra reflejada en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y el informe sobre su implementación en 2008.<sup>5</sup> Enmarcado en la *Leitidee* de un «multilateralismo efectivo» se anhela construir una red de asociaciones bilaterales, que desembocarían en un sistema de relaciones capaz de dar respuesta a los nuevos retos globales; tal idea resulta difícil en la realización debido a los desequilibrios internos de estas. Tomando como ejemplo el caso de Brasil, se hace evidente que a nivel comercial varía considerable-

- 
- 4 En el MEMO/09/ 426 del 30 de septiembre de 2009 la Comisión Europea resume estos diez años de la siguiente manera: «Gracias a sus lazos históricos, culturales y económicos, pero también a su creciente convergencia de valores y principios, la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) son socios naturales que comparten un compromiso común con respecto a los derechos humanos, la democracia, la buena gobernanza, el multilateralismo y la cohesión social y que cooperan para lograr estos objetivos. Durante la última década, las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe se han fortalecido considerablemente con el apoyo y el firme compromiso, en especial, de la Comisión Europea. Desde la primera Cumbre de Río de Janeiro, en 1999, ambas regiones han cooperado en una agenda conjunta en varios foros birregionales, bilaterales, multilaterales y sectoriales sobre asuntos como la investigación, la ciencia y la tecnología y la cohesión social. Durante los últimos diez años, la Comisión Europea ha financiado más de 450 proyectos y programas por un importe superior a 3 000 millones de euros» disponible en: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/426&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>> (acceso: 30 de septiembre de 2009). Es de resaltar el nivel de autocomplacencia que profesa la CE en este texto.
- 5 Los dos documentos pueden consultarse en <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=en>> (acceso: 23 de septiembre de 2009).

mente la importancia de la contraparte. Para Brasil la UE alcanzó un peso de 23% (24,39% importaciones, 23,55% exportaciones en el año 2007), por parte de la UE Brasil llega solamente al 2% (2,29% importaciones, 1,72% exportaciones).<sup>6</sup>

Desde el punto de vista analítico se puede identificar la ausencia de una definición precisa de este concepto de «asociación estratégica», que se ha vuelto moneda corriente en la política exterior europea con respecto a las diferentes regiones del mundo. Ante las deficiencias del oficialismo por definir este instrumento, aquí se concibe como «asociación» un ideal cultural que tiene como fin el diseño interno de una relación, el cual a su vez se basa en los mismos derechos y deberes para los sujetos participantes y se transforma en un entendimiento mutuo para la formación de la realidad. Es por esta vía que se hacen efectivos los «Leitbilder» que se han ido conformando en el proceso histórico. Las exigencias mutuas adquieren mayor importancia, en cuanto asumen un carácter de exclusividad de la relación y las formas de atención esperadas; la relación birregional entre Europa y América Latina no ha estado exenta de ello, cuando el entusiasmo de los ochenta cedió a un desencanto porque el intercambio no cumple lo prometido. Si se añade que «estrategia» se concibe como el conjunto de acciones para aumentar la posición competitiva a través de la creación de potenciales de éxito con la definición clara de metas, se hace evidente, qué tan altas podrían ser las exigencias de una «asociación estratégica». No es de sorprenderse que estas deliberaciones en cuanto a «asociaciones estratégicas» encuentren su origen en el mundo empresarial, el cual ha desarrollado un término semejante —el de la «alianza estratégica»— para describir la cooperación entre sujetos económicos. Esta apunta a la cooperación para establecer procesos productivos y productos finales comunes, para cuya comercialización se ven suspendidas parcialmente las relaciones de competencia existentes. Se pretenden asegurar ventajas competitivas y realizar potenciales de éxito en esquemas conjuntos.<sup>7</sup> Esta idea de una competencia cooperativa ha encontrado también cabida en la concepción de política exterior y sufrido una inflación para desembocar en «asociaciones estratégicas» de la UE con diferentes regiones del mundo. Aunque estas asociaciones no se basan en un juego de suma

---

6 Cfr. Las correspondientes estadísticas están disponibles en <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113359.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf)> (acceso: 23 de septiembre de 2009).

7 Cfr. K. Backhaus y K. Piltz: «Strategische Allianzen-eine neue Form kooperativen Wettbewerbs», en Backhaus y Piltz (eds.), *Strategische Allianzen*, Düsseldorf, 1989, p. 2.

cero están sujetas a la ley de la decreciente utilidad marginal, de manera que un número demasiado grande de estas relaciones privilegiadas implica un crecimiento exponencial de los costos de coordinación. Así hay que formular la pregunta de si la mayoría de las asociaciones estratégicas convenidas por la UE pueden ser manejadas adecuadamente y se corresponden con aquellas metas estructurales que articulan su calidad específica. Así los elementos señalados pueden destacarse las siguientes partes constitutivas para relaciones estratégicas:

- una cooperación política congruente en ciertas áreas y con respecto a actores específicos,
- animada por concepciones, metas e intenciones comunes, las cuales
- idealmente se basan en los mismos derechos y deberes,
- y corresponden con reglas específicas de exclusividad.

En lo que sigue tomaremos estos elementos como referencia de una revisión de la relación birregional y los senderos asumidos en su construcción.

### ***I Cumbre UE/ALC Río de Janeiro, 1999***

La primera Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe tuvo lugar en Río de Janeiro los días 28 y 29 de junio de 1999. La Cumbre fue resultado de una iniciativa hispano-francesa; quien primero lanzó la idea de su celebración, en ocasión de la Cumbre Iberoamericana de Viña del Mar en noviembre de 1996, fue el Presidente del Gobierno español. El encuentro —que reunió a 48 jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones— se planteó como una ocasión excepcional para impulsar las relaciones birregionales y proyectarlas más allá del año 2000. Su agenda se articuló en torno a tres capítulos: el diálogo político, las relaciones económicas y comerciales y las relaciones culturales, educativas y humanas. Durante todo el proceso de preparación de la Cumbre España jugó un papel clave: desde la presentación del Memorándum hispano-francés hasta la realización de numerosas propuestas orientadas a dar contenido al encuentro y garantizar su continuidad.

Hasta el momento se han celebrado veintisiete Reuniones de Altos Funcionarios (SOM) del Mecanismo Birregional de seguimiento de las Cumbres. En las reuniones de Helsinki-Tuusula de 4 y 5 de noviembre de 1999 y de Vilamoura, Portugal, el 25 de febrero de 2000, se acotaron once áreas prioritarias de entre las iniciativas recogidas en el Plan de Acción acordado en Río de Janeiro:

- establecimiento del objetivo de asociación estratégica interregional;
- definición de principios y objetivos compartidos y de un Plan de Acción en torno al universo de temas comunes;
- lanzamiento de las negociaciones para alcanzar Acuerdos de Asociación con Chile y el Mercosur.

***II Cumbre UE/ALC  
Madrid, 2002***

La segunda Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Madrid el 17 de mayo de 2002, fue el acontecimiento más importante de la Presidencia española en el ámbito de las relaciones entre las dos regiones. Su objetivo principal era asegurar la continuidad de los trabajos iniciados con ocasión de la primera Cumbre, así como concentrar de nuevo la atención de la UE en el continente latinoamericano, con vistas a obtener el impulso político necesario para los distintos expedientes con los países y subregiones. Pese a haberse celebrado en un entorno internacional poco favorable (crisis económica generalizada, amenazas a la estabilidad constitucional en Venezuela, interrupción del proceso de paz en Colombia, crisis argentina, etcétera), la Cumbre de Madrid recibió en general una valoración muy positiva por parte de los participantes y de la opinión pública. En ella se obtuvieron notables resultados coincidentes con los objetivos fijados por la Presidencia española. Se relanzaron las relaciones birregionales y, sobre todo, se estableció una agenda renovada con América Latina para los próximos años.

Los jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Cumbre aprobaron una declaración política en la que se reúne toda una serie de compromisos en los ámbitos político, económico y de cooperación dirigidos a reforzar la asociación estratégica birregional. Por otro lado, adoptaron el denominado Informe de Evaluación, en el que se recogen los resultados registrados en la cooperación birregional desde la anterior Cumbre de Río de Janeiro, y el Documento sobre Valores y Posiciones Comunes.

- Reafirmación del objetivo de asociación estratégica interregional,
- anuncio de conclusión de negociaciones del Acuerdo UE/Chile,
- reimpulso de negociaciones para un Acuerdo UE/Mercosur,
- compromiso de negociación de Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE/CAN y UE/Centroamérica.

### **III Cumbre UE/ALC Guadalajara, 2004**

La tercera Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se celebró en Guadalajara (México) los días 28 y 29 de mayo de 2004 con resultados globales muy positivos, por cuanto supuso la consolidación del proceso iniciado en Río y continuado en Madrid. Cabe resaltar asimismo la incorporación a este proceso de los diez nuevos Estados miembros de la UE, elevando así el número de países involucrados a cincuenta y ocho.

La Cumbre de Guadalajara centró sus trabajos en dos temas: el multilateralismo y la cohesión social, que fueron abordados por los jefes de Estado y de Gobierno en mesas paralelas de trabajo. Fruto de la Cumbre es una declaración política (Declaración de Guadalajara) consensuada por todas las delegaciones y de gran contenido, que se centró fundamentalmente en los temas arriba citados y en los asuntos de interés común ALC-UE, incluyendo en estos los de interés específico de las diferentes subregiones y países de ALC.

Pese a la valoración positiva antes citada, con la experiencia de Guadalajara se demostró que había que mejorar algunos aspectos prácticos de preparación y seguimiento de las Cumbres (extensión de la declaración, métodos de trabajo y redacción, cumplimiento de los compromisos asumidos, calendario de trabajos, etcétera). Por ello se llevó a cabo una reflexión conjunta en las Reuniones de Altos Funcionarios ALC-UE de noviembre 2004 y de abril de 2005.

- Concertación política en los dos temas de la agenda,
- inicio del proceso de evaluación para una futura Asociación UE-Centroamérica y UE-CAN,
- presentación del Programa EuroSocial.

### **IV Cumbre UE/ALC Viena 2006**

De este modo, se aprobaron una lista de directrices básicas para preparar la cuarta Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (Viena, 12 de mayo de 2006) y un calendario de trabajo hasta su realización. El tema global de la Cumbre fue: «Reforzamiento de la asociación estratégica bilateral» y los subtemas de debate: 1. democracia y derechos humanos; 2. el reforzamiento del enfoque multilateral para promover la paz, la seguridad y el respeto del derecho internacional; 3. te-



rorismo; 4. drogas y delincuencia organizada; 5. medioambiente (incluyendo prevención de desastres, reducción de los daños y «falta de preparación»/imprevisión); 6. energía; 7. Acuerdos de Asociación, integración regional, comercio, «conectividad» (inversión, infraestructuras, sociedad de la información); 8. crecimiento y empleo; 9. la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; 10. cooperación al desarrollo y financiación internacional del desarrollo; 11. la emigración y 12. compartiendo el conocimiento y la mejora de los recursos humanos: educación superior, investigación, ciencia y tecnología, cultura.

A la Cumbre de Viena se llegó con un proyecto de Declaración ya acordado. Los ministros de Asuntos Exteriores (Cancilleres) lo habían consensuado en Viena (11 de mayo) en una reunión previa. La presidencia austríaca llevó a cabo un espléndido trabajo de coordinación y supo disciplinar a todos los países (tanto a los Estados miembros como a los socios ALC) mediante un método ordenado y consiguiendo resultados prácticos muy encomiables. La Declaración de Viena es mucho más corta y ágil que la de Guadalajara.

Además, en Viena los jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en mesas de trabajo paralelas en las que se debatieron intensamente cuestiones políticas, de cohesión económica, social y de cooperación y, por último, asuntos relacionados con la integración económica regional, comerciales, culturales y educativos entre otros. Todos los debates se enmarcaron en los doce subtemas detallados anteriormente. Destacó especialmente la iniciativa, presentada por el Presidente del Gobierno en una mesa de trabajo, sobre la creación de una Fundación Eurolatinoamericana y Caribeña que tuvo buena acogida entre el resto de los líderes participantes.

La Cumbre de Viena reconoció el papel destacado que en adelante tendrá la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en la asociación estratégica ALC-UE («... la cual puede contribuir a fortalecer la presencia birregional en el ámbito internacional»). La Cumbre también ha destacado, entre otros asuntos, la importancia del canje de deuda por educación («Reconocemos las iniciativas voluntarias para brindar ayuda a algunos países de América Latina y el Caribe, tales como la conversión de deuda en ayuda al desarrollo, que incluye la educación...»). Además, en Viena se dio un impulso definitivo al lanzamiento de negociaciones de sendos Acuerdos de Asociación con Centroamérica (CA) y con la CAN. La próxima Cumbre ALC-UE tuvo lugar en Lima, los días 16 y 17 de mayo de 2008.

Durante la presidencia portuguesa tuvo lugar una Reunión de Altos Funcionarios (SOM) en Lisboa, en octubre de 2007. En ella se consensuaron grandes asuntos o temas a debatir en la Cumbre de Lima. Se trata de:

- pobreza, desigualdad e inclusión;
- desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, energía;
- lanzamiento oficial de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica;
- incorporación de nuevos actores al diálogo oficial: celebración de la Cumbre empresarial y Cumbre alternativa.

**V Cumbre UE/ALC  
Lima, 2008**

La presidencia eslovena ha llevado a cabo un esfuerzo ímprobo para lograr que la Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe de Lima (mayo de 2008) se desarrollara correctamente y tuviera resultados concretos. Los dos objetivos se han cumplido. Para ello se han organizado tres SOM que han servido para preparar y negociar la «Declaración de Lima» centrada en los dos grandes asuntos ya citados más arriba. De la Cumbre de Lima cabe destacar en primer lugar la alta asistencia y participación de los jefes de Estado y de Gobierno, además del correcto desarrollo de las mesas de trabajo previstas.

Por lo que a resultados concretos reflejados en la Declaración de Lima se refiere, cabe destacar el lanzamiento del debate para la futura Fundación EUROLAC; el del Programa «EUROCLIMA», la Conferencia sobre seguridad alimenticia y desarrollo rural en Haití (en Madrid a mediados de julio de 2009); migraciones: la ampliación del diálogo («integral» en la Declaración de Viena) y llevarlo a cabo ahora de forma más estructurada; lucha contra la pobreza: la ampliación de los diálogos sectoriales que se consideren necesarios; desarrollo sostenible: la necesaria coordinación birregional en CyC, biodiversidad y energía y, por último, el reconocimiento mutuo por la conclusión del Acuerdo de Partenariado Económico («EPA») entre la UE y el CARIFORUM.

- Lanzamiento del programa EUROCLIMA para la cooperación en la mitigación del cambio climático;
- anuncio del establecimiento de una asociación estratégica UE-México.

## El proceso de Cumbres entre América Latina/Caribe y la UE

Cumbre	Organizadores*	Documentos	Resultados
1. Río de Janeiro, 1999	Alemania Brasil México	Declaración final de 69 puntos; Plan de Acción con 55 prioridades	Asociación estratégica interregional; inicio de negociaciones entre la UE y el MERCOSUR
2. Madrid, 2002	España Costa Rica	3 declaraciones independientes	Firma del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile; anuncio del programa ALBAN
3. Guadalajara, 2004	Brasil México Irlanda	Declaración final de 104 puntos	Cumbre temática con énfasis en «la cohesión social» y el «Multilateralismo efectivo»; anuncio del programa EUROSOCIAL
4. Viena, 2006	Austria Guyana	Declaración final con 12 ejes temáticos	Inicio de negociaciones entre la UE, Centroamérica, área andina y diálogos sectoriales
5. Lima, 2008	Eslovenia Perú	Declaración final con 54 puntos	Anuncio del programa EuroLima

\* La correspondiente presidencia de la UE y la Secretaría Pro-témpore del Grupo de Río.

Fuente: Fríde (Hg.), «La Cumbre Europeo-Latinoamericana en Viena» (Democracia en Contexto n.º 2), Madrid, mayo 2006, S. 4 (ampliado por el autor).

### **Rumbo a la Cumbre de Madrid 2010**

Por razones obvias España siempre ha venido acompañando este ejercicio con particular atención, con objeto de contribuir en todo lo posible al adecuado seguimiento de los compromisos adquiridos en anteriores Cumbres y ahora, especialmente, en la sexta Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (consultas en foros internacionales, cohesión social, acuerdos de asociación, asuntos horizontales sobre el CyC, energía, biodiversidad...).

Tras la comunicación de la Comisión Europea, de diciembre de 2005 («Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina»), y la Declaración de la Cumbre de Viena, se abren ahora horizontes y retos en las relaciones ALC-UE.

Como se ha anunciado en Lima, la sexta Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe tendrá lugar en Madrid (España) en el año 2010 (primer semestre). Se ha iniciado un periodo de reflexión sobre las modalidades de esta futura Cumbre, así como el asunto o asuntos principales que en la misma se abordarán en el marco de la presidencia española de la UE y

las directrices aprobadas para ello.<sup>8</sup> Hay que ir preparando —en todas sus facetas— con el suficiente tiempo de antelación. Desde la perspectiva de la presidencia española en el 2010 ya se ha iniciado la reflexión sobre los asuntos para ir preparando el terreno con la Comisión, con los Estados miembros y con los socios ALC cuya copresidencia (desde la clausura de la Cumbre de Lima) ejerce Argentina y ello hasta la Cumbre en España.

### **El alcance y la productividad de las Cumbres eurolatinoamericanas**

La evaluación de políticas públicas representa hasta hoy en día uno de los más grandes déficits de la ciencia política, en tanto no se trate de las políticas de desarrollo y los respectivos programas y proyectos. Los efectos intencionados y no intencionados son muy difíciles de distinguir cuando se trata de evaluar las estrategias y no solamente los roles que puedan asumir los diferentes actores.<sup>9</sup> Aparte, habrá que distinguir el nivel declaratorio o comunicativo de la acción externa, ya que ha alcanzado una dimensión propia del quehacer internacional. Especialmente, habrá que colocar y diferenciar bien las —a veces competitivas— metas de la acción externa y encontrar indicadores de éxito empíricos para poder observar los resultados.<sup>10</sup> Ante este telón de fondo se ha optado por concentrarse en la evaluación del diseño de la concepción estratégica que motiva una acción política, lo que implica encontrar algunos criterios básicos para la valoración de la política exterior.

Con esta finalidad hemos optado por revisar los temas, los formatos, la implementación y los efectos externos en la relación birregional entre Europa y América Latina y el Caribe.

### ***La innovación temática en las Cumbres: buscando las coincidencias***

Revisando el punto de partida de las Cumbres eurolatinoamericanas hay que resaltar la amplitud de la agenda propuesta, la cual llegó a un Plan

---

8 Cfr. Directrices de actuación para la presidencia española de la Unión Europea en 2010, disponible en <<http://www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2008/230109-enlaceUE>> (acceso 22 de septiembre de 2009).

9 Cfr. por ejemplo para el caso de las presidencias europeas: Adrian Scout y Sophie Vanhoonaker, «Evaluation Presidencies of the Council of the EU-Revisiting Nice», en *Journal of Common Market Studies* vol. 44, 2006, pp. 1051-1077.

10 Cfr. Gregory A. Raymond: «Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy», en Charles F. Hermann, Charles W. Kegley y James N. Rosenau (eds.): *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen & Unwin, 1987, pp. 96-110.

de Acción de 55 prioridades. Esta extensa agenda no pudo servir de base para la conformación de un programa de cooperación, por lo cual los altos funcionarios en la reunión de Tuusula (Finlandia)<sup>11</sup> optaron por recortarla. Este acuerdo puede tomarse como el núcleo de la asociación estratégica entre las partes, condensado por los representantes de la diplomacia birregional y de esta manera algo alejado del voluntarismo político empleado por los mismos presidentes en sus reuniones de Cumbre. En la interpretación de estas prioridades se hace patente la gran cantidad de temas que tratan de densificar las relaciones mutuas, mientras que el interés de ser percibido en el ámbito internacional como una nueva estructura de coordinación de acciones solamente se refleja en la prioridad número 6. Así, desde el inicio, la proyección internacional de las Cumbres eurolatinoamericanas estaba limitado por el hecho de que ni América Latina dispone de capacidades suficientes para la coordinación de sus políticas exteriores<sup>12</sup> ni la UE funge como actor único en muchos de los espacios multilaterales, por lo cual no se pudo esperar una relación preferencial entre las dos regiones e iniciativas a nivel internacional (ya sea en una votación conjunta en el pleno de la ONU o en el uso de la mayoría eurolatinoamericana en el FMI o el Banco Mundial) para lograr mayor impacto de las posiciones conjuntas a nivel internacional. La ausencia de una concreción práctica, perceptible para terceros en el ámbito internacional,<sup>13</sup> ha demostrado ser

---

11 Prioridades estratégicas redefinidas en la reunión de Tuusula (Finlandia) en noviembre de 1999 disponible en: <[http://europa.eu.int/comm/world/lac/frio\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/world/lac/frio_es.htm)> (acceso: 22 de julio de 2006):

- Prioridad 1: Cooperar en los foros internacionales.
  - Prioridad 2: Proteger los derechos humanos.
  - Prioridad 3: Promover el papel de las mujeres.
  - Prioridad 4: Cooperar en los ámbitos del medio ambiente y las catástrofes naturales.
  - Prioridad 5: Luchar contra la droga y el tráfico ilegal de armas.
  - Prioridad 6: Fomentar la instauración de un sistema económico y financiero estable y dinámico a escala mundial.
  - Prioridad 7: Promover los intercambios comerciales.
  - Prioridad 8: Cooperar en los ámbitos de la enseñanza, los estudios universitarios, la investigación y las nuevas tecnologías.
  - Prioridad 9: Proteger el patrimonio cultural.
  - Prioridad 10: Establecer una iniciativa común en el ámbito de la sociedad de la información.
  - Prioridad 11: Apoyar la investigación, los estudios de posgrado y la formación en materia de procesos de integración.
- 12 Solamente hay que recordar el pobre funcionamiento del Grupo de Río.
- 13 Cfr. Porfirio Muñoz Ledo: «Lecciones de la Cumbre de Guadalajara», en Celare (ed.), *De Guadalajara a Viena: Hacia una Cumbre Nueva*, Santiago de Chile, 2005, p. 81.

una dimensión no accesible para las partes en el afán de hacer más factible tal asociación estratégica.

En su lugar, se optó por una productividad de las Cumbres en cuanto al abarcamiento de nuevas temáticas hacia adentro de la relación birregional. En este sentido la productividad fue alta, ya que se asignó a cada Cumbre un nuevo tema y se designaron nuevos instrumentos o programas para tal efecto.<sup>14</sup> La dinámica de la asociación estratégica fue entonces más bien buscar y poner de relieve las coincidencias de posturas políticas y dirigir la atención a aquellos espacios, en los cuales realmente parecía ser factible una política conjunta. A tal orientación le habría correspondido una mayor restricción y concentración en la agenda de lo posible, para poder hacer efectivos el intercambio, la cooperación y el diálogo; sin embargo, también las Cumbres siguieron aquella tradición intrínseca de amplias declaraciones sobre una amplia gama de temáticas sin lograr una concentración en unos ejes centrales de debate. No sorprende entonces que estas declaraciones estén repitiendo acuerdos logrados en otros encuentros mundiales de las Naciones Unidas, tratando de evitar por esta vía altos costos de negociación y debate. Sin embargo, el efecto de esta lógica para el avance de la asociación estratégica fue negativo ya que los presidentes terminaron reelaborando los consensos existentes, indujeron la relación eurolatinoamericana a una dinámica poco innovadora y poco dada a evacuar diferencias. La política birregional en las Cumbres se limitó a crecer y reeditar consensos, pero no logró dar el paso a la administración de conflictos existentes entre las dos regiones, como por ejemplo, el tema de las drogas, el conflicto bananero, la agenda migratoria, etcétera.

A pesar de la alta capacidad de innovación temática de las Cumbres, se presentaron de la forma más inaudita los déficits conocidos de este tipo de diplomacia, que asimismo han sido descritos como «multilateralismo ad hoc»,<sup>15</sup> por tener efectos que entorpecen el desarrollo de la relación birregional. En la dinámica de las Cumbres, la ausencia de un proceso continuo para el desarrollo de posiciones comunes se ve sometido a medidas cortoplacistas impulsadas por la iniciativa presidencial, que a veces roza solamente la superficie conectada al proceso diplomático tradicional. De allí

---

14 Cfr. Günther Maihold: «Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina», en *Foro Internacional*, vol. 47, n.º 188/2007, México, pp. 269-299

15 Cfr. Francisco Rojas Aravena: «Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la Diplomacia de Cumbres», en Celestino del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y Desafíos*, Madrid, 2005, pp. 47-72.

se genera una tendencia de buscar efectos mediáticos y no un esquema de profundizar la relaciones birregionales.

Una comparación de los compromisos que tienen que asumir los presidentes de Europa y América Latina en cuanto a citas presidenciales se refiere delinea los defectos a más largo plazo de tal modalidad de hacer política internacional: existe una sobrecarga de las agendas presidenciales y sus agendas temáticas; por consiguiente, sería conveniente agendar la participación de la parte latinoamericana en al menos las siguientes Cumbres:

- a. las de acuerdos subregionales de la región a la que pertenecen;
- b. las de acuerdos subregionales en las que tiene acuerdos de asociación,;
- c. las Cumbres iberoamericanas;
- d. las Cumbres del grupo de Río;
- e. otras Cumbres específicas como en el caso de Chile, México y Perú las Cumbres de la cooperación económica de Asia Pacífico (APEC).<sup>16</sup>

La misma situación se da en la parte europea. Así en el año 2006 el Consejo Europeo, respectivamente la troica, realizó 199 diálogos políticos de alto nivel con terceros países, entre estos 18 Cumbres, 64 a nivel de ministros de Relaciones Exteriores, además de 25 en el contexto de consejos de asociación y cooperación, 18 manejados por los directores políticos y 74 a nivel de los oficiales superiores. A ello se suma la celebración de 127 encuentros de expertos, lo cual pone de relieve, que con esto se llega a los límites en la realización de una política regional e internacional con cierto nivel de consistencia y la posibilidad de generar innovaciones temáticas. Más bien se debe aspirar a un proceso de densificación de agendas compatibles, sin la necesaria expansión de la capacidad de tratar heterogeneidades internas y administrar conflictos específicos.<sup>17</sup>

La situación de sobrecarga de las agendas oficiales, los efectos de la falta de continuidad en la acción política y diplomática son menos ostensibles a primera vista, pero tienen efectos negativos a más largo plazo.

Además, algunos presidentes latinoamericanos tratan de servir a di-

---

16 fr.: Francisco Rojas Aravena: *La integración regional. Un proyecto político estratégico*, San José, FLACSO, 2007, p. 21.

17 Así el presidente venezolano Hugo Chávez afirmó «que las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe (ALC-UE) son “un callejón sin salida”» (*abc* 18 de mayo de 2002) mientras que su colega colombiano Álvaro Uribe afirmó que «... estas cumbres se vuelven detestables porque son una excusa para el turismo presidencial» (y) «es feo ver a tanto mandatario de paseo pues a pesar de los problemas que tenemos en casa, nos pasamos el tiempo, o la vida, de Cumbre en Cumbre».

ferentes audiencias regionales y mundiales: a raíz de los intereses de los mandatarios de Bolivia, Cuba y Venezuela de participar no solamente en la Cumbre oficial sino también atender a un público alternativo y mediático, ellos han decidido establecer su propia presencia en las Cumbres alternativas. Esto significa a su vez que la parte europea tiene que discurrir acerca de las vías más efectivas para organizar el trabajo en el marco de la Diplomacia de Cumbre, ya que se ha establecido una política de dos espacios y agenda doble, que ha estado desvirtuando y deslegitimando las deliberaciones del mismo proceso de Cumbres. De esta forma, los acuerdos están perdiendo su carácter vinculante y se prestan a lecturas y reinterpretaciones contradictorias. Si no se desea fomentar esa tendencia, habrá que insistir en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes y diseñar vías muy concretas y vinculantes para su ejecución. Sin embargo, la limitada conexión que existe entre la Cumbre «oficial» y la Cumbre alternativa aumenta la proliferación temática y desdibuja de entrada los esfuerzos por compactar la agenda y concentrar los debates sobre ejes estratégicos.

#### ***Limitada capacidad de implementación***

Ya son numerosas las críticas con respecto a la falta de la dimensión ejecutiva en tanto al seguimiento de los acuerdos de las Cumbres; la Diplomacia de Cumbres está sufriendo de su alto nivel declaratorio y del compromiso limitado en la implementación de los acuerdos alcanzados. Es indispensable encontrar una estructura ejecutiva birregional de las Cumbres para que puedan encontrar su realización las declaraciones aprobadas. Hasta la fecha es solamente la Comisión Europea la que funge de alguna manera como instancia de implementación, lo cual representa un procedimiento unilateral. Por lo tanto, debería encontrarse en el proceso «entre Cumbres» una propuesta común de América Latina y el Caribe para que se sumen a la tarea de ejecutar las decisiones y acuerdos a través de una instancia eurolatinoamericana. Un punto de referencia podría dar la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB); aunque esta parece asumir un papel mucho más político que de ejecución y solamente puede hablar para los países hispanohablantes sin tener esquemas operativos para cubrir los países caribeños.

El propósito de fortalecer la dimensión ejecutiva podría desembocar en un esquema de «troica doble», nombrando una parte la UE y la otra los Estados de América Latina y del Caribe. Un elemento central podría consistir en un fortalecimiento de los *procesos pre cumbre*: El proceso pre-Cumbre para las



Cumbres de Viena y Lima estaba marcado por la ampliación de espacios muy diferenciados de preparación. Mientras que en el caso de Viena se registraba la concurrencia masiva a los eventos paralelos y preparativos con unas 10 conferencias pre-Cumbre organizadas tanto por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los países miembros y las organizaciones de la sociedad civil, en el caso de Lima<sup>18</sup> el proceso lucía más consistente, tratando de conformar elementos para el debate en la Cumbre. Lamentablemente hasta la fecha se enmarca en un procedimiento muy informal y poco transparente en cuanto a los participantes convocados y no queda orgánicamente ligado a la toma de decisiones de la Cumbre, por lo cual será indispensable en el futuro encontrar algún cauce para estas reuniones con la finalidad de que se conecten de manera más visible con las deliberaciones de los mismos dignatarios. La celebración del 1º Foro de Negocios eurolatinoamericano y de una Cumbre alternativa («Encuentro social enlazando alternativas») en Viena encontraron su continuación en Lima, aunque con mucho menos cobertura mediática e impacto sobre la misma Cumbre presidencial. En la «Cumbre de los Pueblos» que se reunió en Lima bajo el lema «Enlazando Alternativas 3» se hizo patente de nuevo la distancia entre los actores sociales allí reunidos y la agenda de los presidentes, sin que se pudieran identificar puentes sobre las posiciones que debían marcar los dos procesos de Cumbres. En la parte de la Cumbre empresarial en Lima se hizo patente el deseo de la parte patronal por encontrar sistemas de seguimiento no solamente hacia adentro del propio proceso de Cumbres, sino también en consonancia con el mismo déficit diagnosticado en la Cumbre presidencial.

### **Formato y organización: posibilidades y límites**

La modalidad de diálogo establecida a través de Cumbres presidenciales en las relaciones eurolatinoamericanas desde su inicio en Río (1999) es de central importancia para poder valorar adecuadamente los alcances del entendimiento y de la cooperación entre las dos regiones. El diálogo político en las Cumbres, como evento central, está ensombreciendo a las demás reuniones ministeriales, de la troica europea con sus contrapartes latinoamericanas y las diferentes negociaciones que se están desarrollando con los

---

18 Cfr. Günther Maihold, «La Cumbre de Lima: Valoración y futuro de las relaciones Unión Europea-América Latina y Caribe», en Fundación EuroAmérica (ed.): *Cohesión Social y Cooperación Europea. IV. Seminario Unión Europea-América Latina*, Madrid 2008a, pp. 51-64.

subgrupos o Estados nacionales. Sin embargo, las Cumbres han adquirido tan alto grado de notoriedad que hay que suponer que la escenificación política se ha convertido en el elemento central debido, en gran parte, a la expansión del número de participantes,<sup>19</sup> lo cual implicó inmediatamente la pérdida de intimidad entre los mismos presidentes. Apenas logran entablar conversaciones en encuentros bilaterales, pero en la misma Cumbre ha habido que recurrir al instrumento de formar grupos de trabajos (paralelos), una modalidad que por primera vez había sido practicada en la Cumbre de 2004 con sede en Guadalajara.<sup>20</sup> Desde entonces se está utilizando este formato para permitir que los presidentes y jefes de Gobierno estén en condiciones de entablar intercambios directos, aunque estas conversaciones no encuentran un reflejo correspondiente en las declaraciones finales. Más bien, se ha generado la impresión de parte de algunos jefes de Estado de asistir a encuentros que no logran cuajar en cuanto a resultados tangibles y acuerdos innovadores. Habrá que revisar por lo tanto cuáles podrían ser los formatos y las modalidades organizativas oportunas para lograr la elaboración de objetivos comunes, líneas directrices claras, calendarios y criterios de evaluación pertinentes, para aumentar la capacidad de vinculación entre diálogos y resultados por un lado e iniciativa presidencial y diplomacia tradicional por el otro. El acompañamiento de la Diplomacia de Cumbres por los trabajos de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana (EUROLAT) y la iniciativa por definir las bases de una Fundación Eurolatinoamericana<sup>21</sup> podrían aumentar la presión de tomar en cuenta las opiniones vertidas por parte de otros actores más allá del espacio gubernamental y transmitir así a las Cumbres una dinámica diferente. Que la más reciente comunicación de la Comisión Europea del 30 de septiembre de 2009 con el título «UE-América Latina: Una asociación de actores globales»<sup>22</sup> haya retomado este

---

19 Con más de 60 presidentes o jefes de Gobierno reunidos se alcanza casi un tercio de todos los Estados registrados ante las Naciones Unidas.

20 Cfr. Günther Maihold, «Las relaciones entre Europa y América Latina: en búsqueda de nuevos agendas y formatos», en Carlos Malamud, Paul Isbell y Concha Tejedor (eds.): *Anuario Iberoamericano 2007*, Madrid, Real Instituto Elcano-EFE-Ed. Pirámide, 2007, pp. 79-91.

21 Cfr. el mandato de la *Declaración de Lima, Quinta Cumbre América Latina y Caribe-Unión Europea*, (2008), disponible en <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/lac/docs/declaration\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/lac/docs/declaration_es.pdf)>, (acceso: 15 de septiembre de 2008), p. 17 y la propuesta de Günther Maihold y Francisco Rojas Aravena: «Propuesta para el funcionamiento de la Fundación Euro-Latinoamericana», Berlín/San José, 2009.

22 Disponible en <[http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09\\_1385&format=PDF&aged=0&language=ES](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09_1385&format=PDF&aged=0&language=ES)>

elemento es motivo de muchas expectativas sobre el funcionamiento de esta Fundación.

Una solución solamente podrá encontrarse con el establecimiento de vías institucionales vinculantes para las partes, lo cual indicaría la necesidad de encontrar formatos de mayor alcance para la preparación de las Cumbres y la respectiva implementación. Así, el «evento Cumbre» podría sostenerse en un proceso anterior de mayor elaboración entre las partes (no solamente desde el ámbito gubernamental sino también social), lo cual permitiría a los mismos presidentes poder colocarse sobre los fundamentos elaborados con anterioridad. Aunque para los Estados latinoamericanos pueden detectarse posturas de defensa de la soberanía considerados exagerados o superados desde la perspectiva europea, habrá que iniciar la discusión sobre nuevos formatos de interrelación, por ejemplo en el sentido del método de convento,<sup>23</sup> que reúne tanto funcionarios parlamentarios como personalidades libres para la preparación de decisiones y reforma de la Diplomacia de Cumbres. Más allá de rutinas diplomáticas y foros abiertos se podría tejer una red de relaciones eurolatinoamericanas y ampliar las relaciones a un esquema más democrático y consensual que la actual Diplomacia de Cumbres. Por esta vía podría lograrse una mayor confluencia de intereses preparativos a las Cumbres y lograr al mismo tiempo descongestionar la apretada agenda de los presidentes con un turno bianual de encuentros de Cumbre, abriendo un intervalo de tres años. Al mismo tiempo podrían darse mecanismos para un trabajo más estratégico de la Comisión Europea y una posible contraparte latinoamericana, para hacer efectivos acuerdos de los eventos Cumbre.

Es solo sobre esta base ampliada que podrá generarse una nueva dinámica alimentada por la función de redes y sustituir las viejas *constituencias*. Será esencial para el éxito de este método que se logren inducir nuevas constelaciones de intereses y procedimientos de negociación. Como bien demuestra la experiencia de Europa, se ha logrado establecer un estilo de discusión orientado en los consensos y la resolución de problemas, que al mismo tiempo pudo lidiar con los problemas de la coordinación de los diferentes niveles del entramado birregional. Esto implicaría que los gobiernos debieran renunciar a su clásico monopolio de representación en negociaciones internacionales para allanar el paso a la inducción de consensos con mayor alcance y profundidad.

---

23 Cfr. Daniel Göler y Helmut Marhold, «Die Konventsmethode», en *Integration*, vol. 26, n.º 4/2003, pp. 317-330.

### ***La función orientadora de las Cumbres***

Esta situación de una visión estadocéntrica de la Diplomacia de Cumbres ya señala un reto tradicional para la relación eurolatinoamericana, porque habrá que considerar la inclusión de un mayor número de actores e intereses en los futuros encuentros preparativos birregionales. Por un lado, esta apertura puede alimentarse de una mayor presión para lograr acuerdos y mantener a flote la relación preferencial entre las partes; por el otro lado, habrá que considerar que el modelo burocrático del manejo de la relación eurolatinoamericana ya no está en condiciones de abarcar las dinámicas de este vínculo. Por lo tanto, habrá que incluir mecanismos que tengan la capacidad de establecer una continuidad del pensamiento expresado en las reuniones sectoriales y monotemáticas con la inclusión de los grupos de la así llamada «sociedad civil». Las dos partes tendrán que encontrar por lo tanto nuevas formas de relacionar las diferentes dinámicas entre el proceso político y las iniciativas de los actores sociales. La Diplomacia de Cumbres está corriendo el riesgo de ser rebasada por un momento estratégico para el futuro desarrollo en las relaciones eurolatinoamericanas: la ausencia de un esquema adecuado para la participación de la sociedad civil en el desarrollo económico y los procesos de cooperación o de diálogo político. Es justamente esta dimensión de una mayor densidad y horizontalidad del intercambio entre Europa y América Latina la que podría ser una solución para menguar el creciente desinterés entre Europa y América Latina. En este espacio habrá que encontrar un mayor esfuerzo de acercar el proceso de Cumbres con la dinámica civil, por ejemplo a través de foros multitemáticos que puedan servir como preparatorios para las Cumbres. Tal método permitiría espaciar más la celebración de las Cumbres y descongestionar de tal manera la agenda de los mandatarios.

### ***Limitados efectos sobre el sistema internacional a causa de las asimetrías***

Un elemento que limita considerablemente un mayor impacto del proceso de las Cumbres eurolatinoamericanas sobre la política internacional hay que encontrarlo en la creciente conflictividad interna latinoamericana (Sanahuja, 2008). Al igual como en la Cumbre de Viena le correspondió en Lima a los países de América Latina y el Caribe el protagonismo en cuanto a la demostración de las fuerzas centrífugas internas del subcontinente.<sup>24</sup>

---

24 Cfr. Günther Maihold: *La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI n.º 58) 2008b, disponible en <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari58-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari58-2008)>

Los conflictos entre Colombia por un lado y Ecuador y Venezuela por otro, como consecuencia de la aprehensión de las computadoras de Reyes acribillado en territorio ecuatoriano en una incursión por parte de las FFAA. de Colombia, se hicieron presentes en la Cumbre, no solamente entre los países directamente afectados, sino también en la relación con la UE, la cual fue visitada hasta unos días antes por el presidente Rafael Correa. Así repercutía la nueva dinámica de la «izquierda latinoamericana» en el anhelado objetivo de Colombia y Perú frente a los demás miembros la Comunidad Andina de Naciones (CAN) de cambiar la estructura de las negociaciones con la UE, dándoles un formato de velocidad diferenciada para aquellos países interesados en avanzar en la profundidad del Tratado de Libre Comercio (TLC) con la UE. Desde entonces se hizo patente que también por parte de la UE existen condiciones por introducir cambios en el formato, lo cual implicaría de cierta manera la ruptura con el concepto del interregionalismo, que más bien correspondía a la década de los noventa (Arenal, 2009). Ya quedó en evidencia que Colombia y Perú podrán contar con un avance más rápido de sus negociaciones del TLC con la UE, mientras que Bolivia y Ecuador renunciaron a una negociación conjunta y podrán —si sus condiciones nacionales lo permiten— unirse posteriormente al Acuerdo (Ayuso, 2009: 196).<sup>25</sup> Las maniobras de Venezuela de salirse de la CAN e integrarse (todavía incompletamente) por vía de una integración «verdadera» en un «nuevo MERCOSUR»,<sup>26</sup> junto con el creciente desinterés de la población latinoamericana frente a las ofertas integracionistas, podría afectar por lo tanto también la relación eurolatinoamericana, ya que la misma UE podría dudar de la seriedad con la que están actuando algunos gobiernos latinoamericanos y poner en duda las bases de la más reciente comunicación de la Comisión Europea, que habla de «actores globales» en la asociación.

El reducido compromiso con el tipo de integración que la misma UE está promoviendo se hizo evidente con la crítica a la década llamada «neoliberal» por parte de los gobiernos de la «Nueva Izquierda» latinoamericana;<sup>27</sup>

---

25 *Ibidem*.

26 Cfr. Carlos Malamud, *La salida venezolana de la CAN y sus repercusiones sobre la integración regional (2ª parte): su impacto en Mercosur*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI n.º 63) 2006, disponible en <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI%2063-2006](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2063-2006)>

27 Sigo aquí al concepto de libro de César A. Rodríguez Garavito, Patrick S. Barrett y Daniel Chavez (ed.): *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Ed. Norma, 2005.

así se han abierto debates sobre el futuro de los esquemas integracionistas prevalecientes en la región y el papel global de muchos de los países que la integran. El regionalismo abierto y la integración en el mercado mundial<sup>28</sup> encuentran un amplio rechazo, las distancias iniciales frente a este proyecto han desembocado en duras críticas por un balance negativo en cuanto al desarrollo social y la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. Ante este panorama se prometen mejores resultados desde una integración alternativa, que tome como norte de su desarrollo la ampliación de los mercados internos con base en la integración de infraestructuras físicas y la cooperación entre las empresas estatales en sectores estratégicos como el petróleo, el gas, la energía nuclear y eléctrica.<sup>29</sup> La preocupación de los gobernantes europeos de que la Cumbre de Lima podría convertirse en el punto de partida, con base en las declaraciones del presidente de Venezuela, de una tónica anti-integracionista y anti-globalizadora (en cuanto al concepto del libre mercado) no se hizo realidad ante las posturas asumidas por la mayoría de los dignatarios de la región. La Cumbre paralela proporcionó el escenario oportuno para que se virtieran tales conceptos ante un público que recibió con ovaciones a los dignatarios de la «nueva corriente» en América Latina. En sus discursos brillaban las acusaciones de «estructuras coloniales», «del imperio neoliberal» o de la «falta de moral» de la UE.

Sin embargo, el panorama de la integración latinoamericana es más bien oscuro desde el punto de vista europeo: actualmente se puede detectar una sobreoferta de esquemas integracionistas, «con una prácticamente nula coordinación de iniciativas entre las instancias que involucran a una misma región, y entre las distintas regiones».<sup>30</sup> Añadida la situación de un bajo nivel institucional de estos esquemas viejos y nuevos que tienen la potencialidad de crear incompatibilidades y competencias se genera una condición complicada que podría hacer temer que América Latina sea una región «sin

---

28 Cfr. David Garibay, «Un análisis político de la integración en América: entre estrategias nacionales y contextos hemisféricos», en Isabelle Rousseau (comp.): *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*, México D.F., El Colegio de México 2006, pp. 23-44.

29 Hay que destacar que este modelo de la integración alternativa no es el único presente en la región, ya que especialmente en América del Norte se plantean conceptos de integración continental de mercados energéticos bajo el concepto de mercado abierto; cfr. al respecto Philippe Faucher y Sarah-Myriam Martin-Brulé: «Integración continental de los mercados energéticos», en Isabelle Rousseau (comp.): *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*, México D.F., El Colegio de México 2006 (nota 4), pp. 71-105.

30 Cfr.: Francisco Rojas Aravena, *La integración regional. Un proyecto político estratégico*, San José, FLACSO, 2007, S. 21.

sentido estratégico». La misma temática de la reunión presidencial reflejaba los desencuentros transatlánticos, ya que trataba por un lado el área de pobreza, desigualdad e inclusión —a propuesta de la delegación de América Latina y del Caribe— y el desarrollo sostenible, medioambiente, cambio climático y energía —interés especial de la UE— ha deparado grandes dificultades por encontrar un denominador común. Aunque a primera vista en la declaración de Lima ha alcanzado un papel central el tema de la crisis de alimentación como un problema transversal a los ejes temáticos por debatir, resalta mucho más el interés articulado de los países latinoamericanos por encontrar un nuevo esquema de relacionarse con la UE. En casi todos los acuerdos temáticos se percibe el interés de esclarecer la heterogeneidad de las situaciones nacionales en el subcontinente y pedir consecuentemente que la UE tome en consideración estas diferencias. Por parte de la UE se puede percibir cierta fatiga de una tendencia hacia la multiplicación de interlocutores en la región, lo cual —en esta interpretación— limita las capacidades de América Latina de cumplir con el papel de un «actor global», lo cual refuerza la preferencia por una asociación estratégica con Brasil que ha asumido este reto con seriedad.

Aparte hay que señalar un elemento estructural que impide un avance de la productividad de las Cumbres: las asimetrías.<sup>31</sup> Desde la Cumbre de Guadalajara (2004), el concepto de la cohesión social ha estado presente en las Cumbres presidenciales por insistencia de la parte europea. Este tema, que llevó finalmente a un programa manejado por la UE llamado EuroSocial con una dotación de 18 millones de euros en los últimos tres años, sigue vigente en los debates y encuentros ministeriales de las dos regiones, pero con diferente orientación. En Europa el concepto ha sido casi exclusivamente procesado de cara a grandes desigualdades de sus sociedades, mientras que en el contexto de América Latina ha apuntado fundamentalmente a una acentuación de las disparidades entre países y regiones.<sup>32</sup> Por lo tanto,

---

31 Jorge Valdéz Carrill en «La Diplomacia de las Cumbres», en Manuel Alcántara y María Salvadora Ortíz (eds.): *Relaciones entre América Latina y Europa: Balance y Perspectivas*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2008, pp. 159 sostiene que por lo menos teóricamente «las Cumbres como forma de acción internacional hacen posible... poner de lado las asimetrías, al apoyarse en reglas de juego tácitamente aceptadas entre los participantes». Esta visión trata de diferenciar artificialmente el encuentro de las personalidades de la situación estructural en las relaciones internacionales. Frente a esta explicación existe mucha evidencia que esta diferenciación resulta ser un espejismo, especialmente en las cumbres periódicas (Dunn 1996a y b).

32 Edmundo Jarquín, «¿De qué cohesión social hablamos?», en *Quorum* 18, Madrid, Universidad de Alcalá, pp. 28-34 (30).

la «dimensión europea» de la cohesión social no se refleja en la intención política de la Comisión Europea por dar un mensaje a las contrapartes latinoamericanas de enfocar más la distribución económica en sus países. Se espera de ellos mayores compromisos por trabajar el tema de la equidad social. Sin embargo, los mismos gobernantes latinoamericanos en sus declaraciones siempre insisten mucho más en un mayor nivel de compromiso de la UE para ofrecer no solamente un intercambio de experiencias en cuanto a programas exitosos en el desarrollo social, sino también en recursos que podrían estar disponibles para manejar las actividades con respecto a la desigualdad y la pobreza.

Esta diferencia en la percepción y el manejo políticos del tema ha entorpecido el avance del debate; la Cumbre de Lima y los debates promovidos por los gobernantes latinoamericanos cambió la tonalidad: se habló menos de la cohesión y más de las asimetrías.

De tal manera, el debate actual latinoamericano se está desarrollando más en términos de la experiencia europea (Sanahuja, 2008), en tanto que se están vislumbrando con mayor claridad los problemas de generar una convergencia entre los países latinoamericanos y encontrar una interlocución con «representatividad y un mínimo de institucionalidad» (Ayuso, 2009: 205). Las especificidades de cada uno de los países se refleja en la intención de lograr una mayor flexibilidad de la UE en las negociaciones con sus contrapartes latinoamericanas. Este debate se encuentra no solamente presente en el espacio andino, sino también en las negociaciones con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), especialmente después del golpe en Honduras.

Aunque los presidentes han confirmado su enfoque de defender la igualdad soberana de todos los Estados, fue notorio en la Cumbre de Lima el interés de rediseñar su relación con la UE. Superando en parte el discurso sobre la cohesión social manejado desde la penúltima Cumbre de Guadalajara en el año 2004, se ha establecido una reorientación de los participantes latinoamericanos por pedir de su contraparte europea una mayor flexibilidad en el diseño de sus programas de cooperación y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, haciendo hincapié en el papel específico que debían jugar los países de renta media. Una situación parecida se puede detectar en la referencia a la búsqueda de políticas sociales efectivas, las cuales se están visualizando en una diferenciación de acuerdo a las capacidades nacionales, tomando en consideración instrumentos como la modalidad



de apoyo presupuestario directo y la cancelación de la deuda por inversión social. En materia de medio ambiente y desarrollo sostenible se hacían sentir las diferencias en la percepción del tema: por un lado, la visión europea anhelaba posicionar el tema del desarrollo sostenible como concepto transversal para la agenda global de las Cumbres eurolatinoamericanas, por el otro lado, los países latinoamericanos le dieron una lectura más concreta en términos de una funcionalidad del desarrollo sostenible para con el avance social. En este sentido, la Declaración de Lima no consigue conciliar estos diferentes enfoques, sino más bien trata de aparentar una coincidencia conceptual que no logra cuajar en iniciativas concretas más allá del acuerdo por la creación del programa medioambiental conjunto denominado EUROCLIMA. Sin embargo, la asimetría parece ser una suerte que acompañará el futuro de la relación eurolatinoamericana, ya que también en los acuerdos con respecto al medio ambiente, la migración y el cambio climático han sido realzados los intereses diferenciados entre los países latinoamericanos, así como también su enfoque asimétrico en los compromisos adquiridos con respecto al aporte esperado por parte de la UE.

### ***En resumen***

El debate sobre la productividad de las Cumbres eurolatinoamericanas en los niveles aquí reseñados ha llevado a los siguientes resultados: en cuanto a su contenido, «las declaraciones finales de sus Cumbres demuestran que su agenda no tiene límites» (Freres, 2007: 97), lo cual garantiza mucha innovación temática, pero encuentra sus límites en la capacidad de seguimiento. A pesar de la inclusión de un mecanismo de seguimiento en la Declaración de Lima esta tarea no se llegó a concretar en una estructura permanente (Ayuso, 2009: 204), con la consecuencia de que es la Comisión Europea (con el apoyo de la Presidencia del Consejo de turno) la que realiza el seguimiento, aunque no por mandato explícito de las Cumbres (Freres, 2007: 99) y en el marco del COLAT (Comité de América Latina), el grupo de trabajo del Consejo de la UE. Si por un lado se ha detectado «el exceso de retórica y la escasez de recursos para cumplir los compromisos» (Whitehead y Barahona, 2005), hay que mantener presente por el otro lado las limitaciones de formato y de impacto en las propias sociedades y el ámbito internacional de este tipo de Cumbres. La corta historia de cada una de ellas es reflejo de un creciente malestar con una acción externa que viene reduciéndose a un «gesto mediático» sin cumplir la función de la punta de un

proceso entre las sociedades en Europa y América Latina que se encuentra en marcha. Por lo tanto se vuelve central la necesidad de lograr una mayor integración de las Cumbres en los procesos diferentes que se encuentran en marcha entre la UE y América Latina.

### **La Diplomacia de las Cumbres eurolatinoamericanas y la política internacional**

El debate sobre la Diplomacia de Cumbres no solamente debe ubicarse en el campo de su impacto en la dimensión hemisférica, sino que la pregunta tiene que ser ampliada a si este tipo de coordinación política es capaz de generar un impacto en el sistema internacional. Justamente, la crisis financiera actual hace resaltar que una perspectiva sistémica es oportuna para poder evaluar las condiciones del quehacer político a nivel multilateral. Para el caso eurolatinoamericano queda evidente que hay que ubicar el tema de la Diplomacia de Cumbres en seis niveles:

1. La Diplomacia de Cumbres y el cambio estructural de la democracia en América Latina.
2. La Diplomacia de Cumbres como expresión de procesos de integración regionales con una baja intensidad institucional.
3. La Diplomacia de Cumbres como expresión de un multilateralismo defensivo.
4. La Diplomacia de Cumbres y su tendencia a un multilateralismo *ad hoc* para la estructuración del sistema internacional.
5. La Diplomacia de Cumbres como expresión de un presidencialismo fortalecido.
6. La Diplomacia de Cumbres y su limitada capacidad de administrar conflictos.

### **La Diplomacia de Cumbre y el cambio estructural de la democracia en América Latina**

En este contexto hay que analizar la relación que se ha ido estableciendo entre la diplomacia presidencial en el ámbito de las Cumbres y la diplomacia «burocrática» tradicional. Recogiendo las valoraciones de los encargados de las relaciones internacionales, se puede resumir que la Diplomacia de Cumbres lleva a una sobrecarga de iniciativas y a un proceso poco continuo, caracterizado además, en algunos casos, por una posible marginalización de

las instancias institucionalmente encargadas de las relaciones exteriores y los ministerios correspondientes.

Además, no se ha podido avanzar en un proceso comunitario de la evaluación de los resultados de las Cumbres: las agendas de los presidentes suelen estar ubicadas en un ámbito temático nuevo, por lo cual no se induce a una revisión de los avances logrados desde la última reunión. Una simple revisión de las declaraciones finales pone en evidencia que esta orientación solamente se ve reflejada en las consideraciones iniciales de estos documentos, los cuales han sido catalogados como «marea declaratoria» de carácter repetitivo.

Sin embargo, los mismos Ministerios de Relaciones Exteriores serían las instancias encargadas de implementar el proceso entre Cumbres y realzar la necesidad del seguimiento. Al parecer estos mismos Ministerios no se han identificado con esta tarea y por lo tanto han conllevado a una cierta ausencia de compromiso con los procesos presidenciales.

Además de las dificultades de continuidad en las deliberaciones de carácter temático entre los presidentes, se está dando avance a un proceso de política exterior marcado por las relaciones personales entre los mismos. Esto implica una dimensión de mayor envergadura, ya que reduce la definición de posturas nacionales y el carácter estatal de la política exterior a la gestión personal del presidente en el intercambio con sus colegas. De ahí que la política exterior pueda perder su integridad y se vea transformada en una diversidad de posiciones personales. De igual manera es evidente que muchas de las tomas de posición se refieren a imágenes para el consumo doméstico, por lo que el dominio de la imagen política subyuga la necesidad de desarrollo de iniciativas con visión a largo plazo. Desde el punto de vista de la diplomacia tradicional, se plantea entonces la pregunta de si las reuniones al más alto nivel siempre son lo indicado y si estos procesos son capaces de definir temas y agendas de carácter prioritario.

***La Diplomacia de Cumbres como expresión de procesos de integración regionales con una baja intensidad institucional***

En América Latina, como ha sido descrito recientemente (Rojas Aravena, 2007), está surgiendo una sobreoferta de integración, lo cual en parte es consecuencia de la falta de continuidad y de la necesidad sistémica de regímenes presidenciales por generar siempre elementos nuevos. Para las percepciones por parte de terceros es evidente que este elemento de sobredimensionamiento de iniciativas frente a una ausencia de procesos institucionales genera una desorientación, ya que no queda claro en qué

condiciones y con qué metas se estará actuando en cada momento. Una revisión rápida de los procesos de integración en América Latina deja muy claro que la mayoría de sus organismos se caracterizan por un bajo nivel de institucionalidad. Esto hace pensar que a lo mejor en los procesos integracionistas esté más presente el interés por la creación de consenso entre los países miembros y menos la necesidad de administración de conflictos. Por lo tanto, al parecer la prevalencia de la Diplomacia de Cumbres sobre el desarrollo institucional para la integración regional, indica que se busca evitar el tratamiento de conflictos en estos espacios.

En este sentido los procesos presentes no aportan tanto a la generación de la necesaria coherencia de las políticas públicas. El gran reto que deben enfrentar los países es el de evitar que América Latina vuelva a caer de nuevo en un «regionalismo autorreferente» y un «regionalismo político por oposición» (Milet y Rojas Aravena, 1998: 204).

### ***La Diplomacia de las Cumbres eurolatinoamericanas como expresión de un multilateralismo divergente***

La Diplomacia de Cumbres en el ámbito eurolatinoamericano ha sido utilizada por las dos partes como instrumento para lograr proyectar posiciones comunes y posibilidades para una presencia fortalecida en la economía y la política internacional (como, por ejemplo, la reforma del sistema de la ONU), lo cual no debe ser subestimado a mediano plazo. Una actitud proactiva a nivel internacional podría fortalecer a su vez las dinámicas de lograr acuerdos y regímenes internacionales de carácter multilateral, pero detrás de la convicción multilateralista se enconden variantes diferentes al respecto: en la mayoría de los países latinoamericanos se ha establecido una postura de un «multilateralismo soberanista» (Sanahuja, 2006: 187), mientras que la UE profesó su multilateralismo efectivo en su estrategia de seguridad que se basa en el *pooling* de soberanías nacionales.

El asunto se complica en el alcance que puedan tener los países de la región en su proyección internacional, ya que más bien se concentran en el concepto de «multilateralismo defensivo, destinado a reivindicar la soberanía de países» (van Klaveren, 2004) que más bien ve el modelo europeo con mucha reserva. Esta posición puede estar en proceso de cambio, especialmente en el caso de Brasil (Fortuna Biato, 2007), que anhela un multilateralismo afirmativo; sin embargo, detrás de una coincidencia de superficie se esconden divergencias profundas para la acción concreta, la cual no se encuentra en manos de los mismos presidentes.

### ***La Diplomacia de Cumbres y su tendencia a un multilateralismo ad hoc para la estructuración del sistema internacional***

La competencia entre una tradición bilateral de las relaciones en el hemisferio, junto con la predilección creciente tanto de los Estados Unidos y de la UE por aplicar un modelo *hub and spokes*, por un lado, y una vocación internacionalista de los problemas a tratar con la limitada posibilidad de llegar a consensos (Boehm y Hernandez-Roy, 1999) por el otro, ha dejado al multilateralismo en un nivel muy limitado de expresión vinculante. Habrá que evitar la situación de la falta eminente de consecuencias de una Cumbre, ya que los niveles de compromiso de las partes resultan asimétricas y sin regla clara. Por lo tanto, se incurre siempre de nuevo en el corto circuito de volver a declarar los mismos contenidos de reuniones anteriores a nivel multilateral sin poder firmar acuerdos de un carácter más avanzado que logren profundizar el alcance del multilateralismo en la región. Ante el cambiante sistema internacional la relación bilateral podría desembocar en una situación de relevancia limitada con presencia episódica o contribuir a un cambio cualitativo en los patrones de poder de las políticas globales (Seidemann, 2005). Con un esquema de un multilateralismo ad hoc será difícil poder impactar sobre tendencias mundiales, dejando solamente espacio para una presencia episódica, tanto para la UE como para América Latina.

Además, el vínculo que tienen los acuerdos de Cumbre con el consumo político doméstico y la tendencia de «repetir las ideas y recomendaciones en ciclos temporales vinculados a los mandatos de quien posee el liderazgo en cada oportunidad» (Milet y Rojas Aravena, 1998: 229) no abren el camino hacia normas y regulaciones de alcance mayor, sino que dejan el multilateralismo en un ámbito limitado de cooperación política animado por sucesos de coyuntura.

### ***La Diplomacia de Cumbres como expresión de un presidencialismo fortalecido***

El presidencialismo latinoamericano es eficaz para poner las cosas en marcha, pero ineficaz para continuarlas. En algunos casos, los sucesivos gobiernos buscan implementar proyectos nuevos y propios, en lugar de profundizar los anteriores. Agregan, no sin razón, que muchas de estas Cumbres suelen ser más para el protagonismo de los presidentes, que para el desarrollo de las instituciones supranacionales (Burdman, 2008). Además, los presidentes se han convertido en los «diplomáticos en jefe electos democráticamente» (Melissen, 2003), de manera que las impresio-

nes personales llegan a tener mayor importancia que las formas escritas de comunicaciones diplomáticas.

De allí pueden confrontarse los elementos positivos y negativos de la Diplomacia de Cumbres:

- la flexibilidad de los formatos ofrece ventajas para ajustarse a las necesidades políticas del momento;
- las Cumbres tienen un valor educativo y de socialización para los líderes políticos en cuanto a temas de carácter internacional, logrando superar cierto provincialismo típico de décadas anteriores;
- las consultas privadas permiten la intervención presidencial en cualquier momento de las negociaciones sin tener que recurrir a esquemas burocráticos rígidos;
- a veces las Cumbres funcionan como arenas de pre-negociación, facilitando así acuerdos en otras instancias. Esto permite avanzar en los procesos de decisión, por ejemplo armando paquetes de negociación.

Por otro lado traen consigo también elementos negativos que salen a relucir especialmente en espacios dominados por sistemas presidencialistas como es el interamericano:

- una cierta ambigüedad en las declaraciones finales, ya que están diseñadas no solamente para los acuerdos logrados a nivel de los presidentes sino también para el consumo doméstico, lo cual disminuye sensiblemente su calidad vinculante;
- una carencia fortalecida de la Diplomacia de Cumbres consiste en la tentación de buscar más una diplomacia personal e improvisada que pierde de vista el contexto diplomático más amplio, en el cual debería encontrarse inmersa la celebración de la Cumbre;
- por tratarse de una reunión de presidentes aumenta la carga ceremonial de los encuentros Cumbre, lo cual hace que la sustancia de las negociaciones pueda tomar un rumbo negativo. Esta vale especialmente para aquellos casos en los cuales los mismos Presidentes tratan de cumplir agendas dobles, es decir, la agenda oficial de la Cumbre y las agendas de las Cumbres paralelas manejadas por parte de organizaciones civiles.

El hecho de contar efectos de marcha opuestos, ponen en duda el futuro del instrumento de Cumbres en tanto se cuestiona si deberían seguir funcionando siempre como punto central de los procesos políticos internacionales o si más bien deberían reservarse para momentos en los cuales la intervención presidencial realmente pueda «marcar la diferencia» con

respecto a la diplomacia tradicional. Además, hay que tener presente que los sistemas políticos de la UE en su mayoría no siguen el esquema presidencialista latinoamericano, sino que tienen el carácter de sistemas parlamentarios, por lo cual obedecen a dinámicas diferentes con un nivel más reducido de capacidades «ejecutivas». En este sentido las experiencias del continente «por excelencia» en materia de Diplomacia de Cumbres se va encontrando con la tradición parlamentaria de los sistemas políticos europeos, lo cual implica una cierta limitación en la transferencia de los compromisos adquiridos.

### ***La Diplomacia de Cumbres y su limitada capacidad de administrar conflictos***

La generación de consenso ha sido descrita como un avance importante que la Diplomacia de Cumbres es capaz de alcanzar entre los gobernantes, tomando en cuenta la situación de asimetría de la región. Pero más allá de este esquema de entendimiento mutuo que siempre se plasma en el mínimo común denominador de los asistentes a las Cumbres, no necesariamente se logran resolver los conflictos en la región. Por inducir dinámicas de concertación entre los asistentes únicamente en momentos excepcionales, esta reunión ha sido capaz de generar un multilateralismo eficaz para la solución de conflictos; por lo demás dominaban esquemas bilaterales de acuerdos sin que se hubieran logrado mecanismos sostenibles para debatir aquellos temas que habrían tenido implicaciones profundas de controversia. La búsqueda de fórmulas de consenso mínimo y la ausencia de asumir como base las discrepancias para dialogar sobre zonas de divergencia y convergencia están también presentes en las Cumbres eurolatinoamericanas, en las cuales se ha tenido que renunciar al interregionalismo en favor de bilateralismos selectivos. Esta salida, sin embargo, no es un procedimiento con miras al futuro sino que reproduce esquemas establecidos. El gran reto consiste en la pregunta de cómo serán capaces las Cumbres de agregar valor añadido a este tipo de formatos. Cabe plantear la interrogante, si la falta de implementación de acuerdos y la ausencia de mecanismos propios y voluntad política de administrar los conflictos temáticos no son elementos esenciales que ponen en riesgo la efectividad de la diplomacia en su más alto nivel.

## Conclusiones

«Cosechar las frutas antes de que estén maduras» es la gran crítica que se levanta por parte de la diplomacia tradicional formal ante la diplomacia ejecutiva de los presidentes (Goldstein, 1996: 35). Esta politización de la diplomacia no parece ser una tendencia pasajera, más bien se ha convertido en normalidad en una amplia gama de procesos regionales. Si esta nueva realidad produce, en efecto, mejores resultados, queda como punto de debate, especialmente aplicando el criterio de aumentar el peso de las dos regiones en la política internacional. Al parecer en la misma UE hay duda de si este formato realmente es capaz de realzar la presencia de América Latina en la política internacional. Un criterio oportuno para su valoración sería, si la cooperación política transatlántica haya tenido un efecto orientador para los demás actores internacionales, que estarían deduciendo del proceso de Cumbres entre la UE y América Latina la conformación de una nueva estructura de política internacional, la cual implicaría un ajuste para sus propias políticas. Hasta la fecha tal efecto no ha sido demostrado; la relación eurolatinoamericana más bien está mirando «hacia adentro» con un creciente peligro de «ensimismamiento» y una tendencia hacia una dinámica autorreferencial. La Diplomacia de Cumbres aumenta esta tendencia si no es colocada en un proceso que la engloba y coloca en las dinámicas propias de la red de lazos existentes entre las dos regiones.

Existe el peligro real de un fracaso de la asociación estratégica entre la UE y América Latina, ya que no se han podido establecer las características de esta con base en una regla de exclusividad: los instrumentos y sus contenidos no representan la singularidad en comparación con los demás regiones del mundo en cuanto al nivel de entendimiento existente entre las sociedades respectivas. En este sentido las Cumbres no están a la altura de las sociedades. Tanto tiempo que no se logre avanzar hacia un adecuado nivel de reflejar en lo político este potencial, la estructura de la cooperación va a tener resultados poco tangibles y sin consecuencias para los demás actores internacionales. Así, la Diplomacia de Cumbres en la relación euro-latinoamericana podría desembocar en los efectos mediáticos, meros actos protocolarios que se repiten periódicamente. Aunque se toma en cuenta que tanto la UE como América Latina son «actores políticos en construcción» (Torrent, 2005), sigue presente la duda, hasta dónde estas Cumbres tienen una incidencia sobre las relaciones transatlánticas. Si uno de los principales sentidos de las Cumbres ALC-UE es que son instancias impulsoras del



proceso de asociación, que van marcando hitos y nuevos compromisos en este camino común, hay que evitar que caigan en dinámicas nutridas de «una visión derrotista o del predominio de la inercia» (Peña, 2006: 30). Los costes políticos podrían ser altos, por lo cual las Cumbres deben cambiar de rumbo para aumentar su eficacia al englobarlas en estructuras operativas que puedan dar sustento a los procesos que se desea incentivar.

Además sigue presente el reto de cómo lograr la transformación de los consensos declarados en acuerdos vinculantes, una tarea nada fácil ante la cantidad de mandatos definidos en las diferentes Cumbres. El peligro de la superposición de acuerdos en los diferentes espacios regionales y las dificultades de coordinación entre estos ha ido creciendo con la proliferación de nuevos formatos de integración. Quedan entonces muchos temas por debatir y estructuras por reformar para convertir la diplomacia presidencial en una nueva dinámica a favor del desarrollo de una institucionalidad activa entre el Atlántico Norte y Sur.

## Bibliografía

- Arenal, Celesino del (2009): *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI n.º 36).
- Armstrong of Ilminster, Lord (1992): «Summitry and Diplomacy», en *The Jerusalem Journal of International Relations*, vol. 14, pp. 1-15.
- Ayuso, Anna (2009): «Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 85-86, pp. 185-209.
- Backhaus, K. y Piltz, K. (1989): «Strategische Allianzen—eine neue Form kooperativen Wettbewerbs», en Backhaus y Piltz (eds.): *Strategische Allianzen*, Düsseldorf, Verlagsgruppe, 1989.
- Boehm, Peter M. y Hernandez-Roy, Christopher (1999): «Multilateralism in the Americas: Is it Working for Canada?», en *Canadian Foreign Policy*, vol. 7 (invierno 1999) n.º 2, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, disponible en <<http://www.summit-americas.org/summit-papers/multilateralism-americas-cfp.htm>> (acceso 20 de mayo de 2009).
- Burdman, Julio (2008): «El hipercumbrismo y la batalla semántica por “América Latina”», *especial para INFOLATAM* (17 de diciembre de 2008), disponible en <[http://www.infolatam.com/entrada/el\\_hipercumbrismo\\_y\\_la\\_batalla\\_semantica-11684.html](http://www.infolatam.com/entrada/el_hipercumbrismo_y_la_batalla_semantica-11684.html)> (acceso 27 de mayo de 2009).
- Carta abierta de Evo Morales a propósito de la directiva de retorno de la UE, disponible en <<http://www.telesurtv.net/noticias/contexto/index.php?ckl=392>>.
- Castro, Fidel (2008). «Estados Unidos, Europa y los derechos humanos (Reflexiones del compañero Fidel)», *Granma*, disponible en <<http://www.granma.cu/espanol/2008/junio/vier20/reflexion-23.html>>.

- Comisión de las Comunidades Europeas (2005): *Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: Presentación detallada*, Bruselas: COM (2005) 636 final 2005, p. 4, disponible en <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/doc/com05\\_636\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/com05_636_es.pdf)>.
- Comisión Europea (2009): *UE-América Latina: Una asociación de actores globales*, disponible en <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1385&format=PDF&aged=0&language=ES>>.
- Dunn, David H. (1996a): «What is Summitry?», en David H. Dunn (ed.): *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, Houndmills, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 3-22.
- (1996b): «How useful is Summitry?», en David H. Dunn (ed.): *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, Houndmills, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 247-268.
- (2007): «Summit Diplomacy: High-level Meeting or Courtesy Call? A Response to John Young», en *The Hague Journal of Diplomacy* vol. 2, pp. 147-160.
- Faucher, Philippe y Martin-Brulé, Sarah-Myriam: «Integración continental de los mercados energéticos», en Isabelle Rousseau (comp.): *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América? México D.F., El Colegio de México, (nota 4), pp. 71-105.*
- Feinberg, Richard E. (1997): *Summitry in the Americas. A progress report*, Washington D.C., Institute for International Economics.
- (2004): «What leaders do at summits», *The San Diego Union-Tribune*, January 21.
- Fortuna Biato, Marcel (2007): «¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global? Desafíos del multilateralismo afirmativo», en *Nueva Sociedad* n.º 210, julio-agosto, pp. 17-27.
- Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (2006): *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, ICARIA.
- Freres, Christian (2007): «¿Hay lecciones para el diálogo eurolatinoamericano de otros foros internacionales de participación latinoamericana? Un análisis comparativo preliminar», en Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer y José Antonio Sanahuja (eds.): *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina? Madrid, FRIDE/Fundación Carolina, pp. 89-114.*
- Garibay, David (2006): «Un análisis político de la integración en América: entre estrategias nacionales y contextos hemisféricos», en Isabelle Rousseau (comp.): *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América? México D.F., El Colegio de México, pp. 23-44.*
- Giauque, Jeffrey G. (2001): «Bilateral Summit Diplomacy en Western European and Transatlantic Relations, 1956-63», en *European History Quarterly* vol. 31, n.º 3, pp. 427-445.
- Goldstein, Erik (1996): «The Origins of Summit Diplomacy», en David H. Dunn (ed.): *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, Houndmills, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 23-37.
- Göler, Daniel y Marhold, Helmut (2003): «Die Konventsmethode», en *Integration*, vol. 26, n.º 4/2003, pp. 317-330.
- Jarquín, Edmundo «¿De qué cohesión social hablamos?», en *Quorum* 18, Madrid, Universidad de Alcalá, pp. 28-34 (30).
- Mace, Gordon y Loiseau, Hugo (2005): «Cooperative hegemony and summitry in the Americas», en *Latin American Politics and Society*, vol. 47 (invierno 2005) n.º 4.
- Maihold, Günther (2007a): «Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina», en *Foro Internacional*, vol. 47, n.º 188/2007, México, pp. 269-299.

- Maihold, Günther (2007b): «Las relaciones entre Europa y América Latina: en búsqueda de nuevas agendas y formatos», en Carlos Malamud, Paul Isbell y Concha Tejedor (eds.): *Anuario Iberoamericano 2007*, Madrid, Real Instituto Elcano/EFE/Ed. Pirámide, pp. 79-91.
- (2008a): «La Cumbre de Lima: Valoración y futuro de las relaciones Unión Europea-América Latina y Caribe», en Fundación EuroAmérica (ed.): *Cohesión Social y Cooperación Europea. IV. Seminario Unión Europea-América Latina*, Madrid, pp. 51-64.
- (2008b): *La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI n.º 58) disponible en <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari58-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari58-2008)>.
- y Rojas Aravena, Francisco (2009): «Propuesta para el funcionamiento de la Fundación Euro-Latinoamericana», Berlín-San José.
- Malamud, Carlos (2006): *La salida venezolana de la CAN y sus repercusiones sobre la integración regional (2ª parte): su impacto en Mercosur*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI n.º 63), disponible en <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI%2063-2006](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2063-2006)>
- y García-Calvo, Carola (2009): *La V Cumbre de las Américas: las relaciones entre Cuba y Estados Unidos se juegan en la isla*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI n.º 74).
- Melissen, Jan (2003): *Summit Diplomacy Coming of Age. Discussion Papers en Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations «Clingendael» and Antwerp University, disponible en <[http://www.nbiz.nl/publications/2003/20030500\\_cli\\_paper\\_dip\\_issue86.pdf](http://www.nbiz.nl/publications/2003/20030500_cli_paper_dip_issue86.pdf)> (acceso 03 de abril de 2008).
- Milet, Paz y Rojas Aravena, Francisco (1998): «Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo emergente del siglo XXI», en Francisco Rojas Aravena (ed.): *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Santiago, FLACSO Chile, pp.201-232.
- Muñoz Ledo, Porfirio (2005): «Lecciones de la Cumbre de Guadalajara», en Celare (ed.), *De Guadalajara a Viena: Hacia una Cumbre Nueva*, Santiago de Chile.
- Pedersen, Thomas (2002): «Cooperative hegemony: power, ideas and institutions en regional integration», en *Review of International Studies* vol. 22, pp. 677-696.
- Peña, Félix (2006): «Una relación proyectada hacia el futuro. Reflexiones sobre la Cumbre de Viena desde la perspectiva del Mercosur», en José María Beneyto y Patricia Argerey (comp.): *Europa y América Latina. El otro diálogo transatlántico*, Madrid/San Pablo, Universidad San Pablo-CEU, pp. 17-30.
- (2009): *Perspectivas de concreción de los Acuerdos pendientes entre la Unión Europea, el Mercosur y la CAN*, Buenos Aires, disponible en <[www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar)>
- Raymond, Gregory A. (1987) «Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy», en Charles F. Hermann, Charles W. Kegley y James n. Rosenau (eds.): *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen & Unwin, pp. 96-110.
- Rodríguez Garavito, César A., Barrett, Patrick S. y Chavez, Daniel (ed.) (2005): *La nueva izquierda en América Latina Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Ed. Norma.
- Rojas Aravena, Francisco (2000): «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo», en Francisco Rojas Aravena (ed.): *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Flacso-Chile/Editorial Nueva Sociedad, pp. 13-54.
- (2005): «Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la Diplomacia de Cumbres»,

- en Celestino del Arenal (coord.), *Las Cumbres iberoamericanas (1991-2005). Logros y Desafíos*, Madrid, pp. 47-72.
- Rojas Aravena, Francisco (2007): *La integración regional: un proyecto político estratégico*, III Informe del Secretario General del FLACSO, San José.
- Sanahuja, José Antonio (2008): *La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima*, Madrid, ICEI (Paper 07).
- (2006): «Reforma de Naciones Unidas: La tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo», en Centro de Investigación para la Paz (ed.): *Poder y Democracia. Los retos del multilateralismo*, Barcelona, pp. 187-210.
- Scout, Adrian y Vanhoonaker, Sophie (2006): «Evaluation Presidencies of the Council of the EU-Revisiting Nice», en *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, pp. 1051-1077.
- Seidelmann, Reimund (2005): «EU-Latin America biregionalism as object and subject of global change», en Wolf Grabendorff y Reimund Seidelmann (eds.): *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism en a Changing Global System*, Baden-Baden, Nomos, pp. 11-42.
- Trein, Franklin y Guerra Cavalcanti, Flávia (2007): «Uma Análise Crítica do Acordo de Associação entre a União Européia e a América Latina e o Caribe», en *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 50, n.º 1, pp. 66-85.
- Torrent, Ramon (2005): *Repensar las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI n.º 97).
- van Klaveren, Alberto (2004): «Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina», en *Nueva Sociedad*, núm 189/2004, Caracas, pp. 54-68.
- Valdéz Carrillo, Jorge (2008): «La Diplomacia de las Cumbres», en Manuel Alcántara y María Salvadora Ortiz (eds.): *Relaciones entre América Latina y Europa: Balance y Perspectivas*, Salamanca, Universidad de Salamanca, pp. 157-174.
- Whitehead, Laurence y Barahona de Brito, Alexandra (2005): «Las Cumbres Mundiales y sus versiones latinoamericanas: ¿Haciendo una montaña de un grano de arena?», en *América Latina Hoy* vol. 40, agosto, pp. 15-27.



## ► **Ante las nuevas circunstancias internacionales: experiencias y futuro de las relaciones América Latina y el Caribe con la Unión Europea**

---

Félix Peña

**Félix Peña** es director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales y del Módulo Jean Monnet en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, y Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank.

### **La necesidad de un salto cualitativo en las relaciones América Latina y el Caribe con la Unión Europea**

Muchos son los cambios que se han producido a escala global y en cada una de las dos regiones desde que en los años noventa se concibiera la relación estratégica entre los países de América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE). Seguir desarrollando hojas de ruta elaboradas en contextos radicalmente diferentes puede ser un error. Quizás entonces el principal desafío de la próxima Cumbre a realizarse en España en 2010, consista precisamente en delinear objetivos e instrumentos renovados que permitan dar un salto cualitativo en las relaciones birregionales.

En un mundo que ofrece múltiples opciones a la inserción internacional de cada país, cabe interrogarse sobre cuáles son los objetivos e instrumentos que permitirían continuar avanzando en el desarrollo de una relación estratégica entre los países de ALC y la UE que tome en cuenta las diversidades existentes y que se proyecte hacia el futuro, y sobre cuáles son las modalidades y métodos de trabajo que pueden emplearse para que tal desarrollo sea sustentable y creíble.

Ignorar los cambios producidos en los últimos diez años significaría profundizar un eventual camino hacia la irrelevancia del mecanismo de Cumbres birregionales. No parece ser ello del interés estratégico de ninguna de las dos regiones, especialmente tomando en cuenta los objetivos fundacionales —y que preservan su vigencia— de lograr el desarrollo de un multilateralismo eficaz que facilite la gobernabilidad global, así como también el fortalecimiento de la democracia, la cohesión social y la integración en la región latinoamericana.

Ese salto cualitativo debería permitir adaptar a las nuevas realidades globales y regionales, tanto las agendas como, en especial, los métodos de trabajo de estas relaciones birregionales transatlánticas. Corresponde hacerlo con una visión de futuro —algo así como los próximos diez años— y planes concretos y flexibles de acción —hojas de ruta— que tomen en cuenta los cambios que también se están operando en los Estados Unidos y en las relaciones hemisféricas, así como la fuerte y creciente presencia de China en los países latinoamericanos.

Protagonistas relevantes del proceso de preparación de la próxima Cumbre ALC-UE han puesto el acento en la cuestión principal de las relaciones birregionales tras diez años de la experiencia iniciada con la primera Cumbre realizada en Río de Janeiro en 1999. Ella se refiere a los métodos empleados para traducir en la realidad la vocación de acción conjunta.

Concretamente, la idea de un salto cualitativo en la relación birregional transatlántica, lo ha planteado Benita Ferrero-Waldner, la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, al afirmar que «la próxima Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe debería contribuir a fortalecer el diálogo político, reflejando las cuestiones más candentes para nuestra agenda birregional en el 2010». Y agregó que

también debemos ser capaces de aprovechar el tiempo que aún nos queda hasta esta Cumbre para preparar un plan de acción para aprobación de nuestros jefes de Estado y de gobierno. Un plan de acción que sirviese para ejecutar un proyecto de carácter aglutinador en áreas de gran impacto integrador..., y en el que participen gobiernos, sociedad civil y sector privado, en el marco de una Asociación birregional renovada (<[http://www.delnic.ec.europa.eu/es/docs/LA\\_general\\_largo\\_es.pdf](http://www.delnic.ec.europa.eu/es/docs/LA_general_largo_es.pdf)>).

Y el 30 de septiembre de 2009 la Comisión ha presentado su nueva visión de las relaciones birregionales. Es un documento con enfoques renovados y propuestas concretas, que requerirá ahora —y especialmente en el proceso que conducirá a la próxima Cumbre ALC-UE en Madrid— de posiciones también

concretas del lado latinoamericano.<sup>33</sup> Es interesante observar que el planteamiento de la Comisión parece tomar cierta distancia con respecto a la negociación de acuerdos preferenciales birregionales como el principal instrumento de la relación con ALC. En efecto, pone el acento en las nuevas cuestiones de la agenda birregional que no necesariamente requieren acuerdos compatibles con el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es decir Organización Mundial de Comercio (OMC)-plus.

### **Diversidades y asimetrías en las relaciones birregionales**

En gran parte las dificultades que se han enfrentado y que pueden explicar los magros resultados obtenidos hasta ahora en las relaciones birregionales, resultan de las diversidades y asimetrías existentes entre la forma en que se organizan ambos espacios geográficos regionales.

En efecto, una de las regiones está organizada en torno a la UE y se expresa como un espacio integrado en el plano económico y, crecientemente también en el político. El reciente documento antes mencionado así lo demuestra. La otra, en cambio, está fragmentada en una diversidad de ámbitos institucionales, algunos de los cuales no son percibidos como sólidos y eficaces —tales los casos de la Comunidad Andina de Naciones y, en cierta medida también, del MERCOSUR— y otros recién están comenzando a desarrollar su capacidad de expresar el punto de vista conjunto de sus países miembros —tal el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyo tratado constitutivo, por lo demás, aún no ha entrado en vigencia—. De hecho no hay del lado ALC un documento estratégico de alcance similar al mencionado de la Comisión Europea.

De un lado —Europa— hay una construcción institucional relativamente sólida y potencialmente irreversible, más allá de las dificultades que también se confrontan, y que se manifiestan especialmente en los efectos diferenciales de la actual crisis económica y en las demoras en concluir el proceso iniciado con el Tratado de Lisboa. Del otro lado —América Latina y el Caribe—, predominan las precariedades y la dispersión en los esfuerzos de integración. Se está lejos aún de haber alcanzado una relativa irreversibilidad en la construcción de instituciones que permitan organizar el espacio regional en torno a la lógica de la integración.

---

33 Véase la versión resumida del reciente documento de la Comisión Europea, en <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1385&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.



Se ha estimado que algunos resultados pendientes en la relación birregional transatlántica podrían ser logrados antes o en ocasión de la Cumbre del 2010. Hasta la reciente crisis producida en Honduras se esperaba poder concluir el acuerdo de asociación de la UE con los países de América Central. Ahora existen fuertes dudas al respecto. Se ha avanzado en las negociaciones bilaterales de la UE con Colombia y Perú, e incluso es posible que se concreten acuerdos bilaterales con los dos países, como parte de un acuerdo marco con la Comunidad Andina de Naciones. Ellos se sumarían a los acuerdos ya concluidos con Chile y con México.

Con Brasil, la UE ha concluido un acuerdo de alianza estratégica, que no incluye preferencias comerciales, pero que abarca un amplio espectro de acciones conjuntas, las que en su mayor parte ya estaban previstas en el Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y el MERCOSUR, concluido en Madrid en 1995 y aún vigente. Cabrá observar ahora cómo se traduce a la realidad la agenda de trabajo delineada en su marco, teniendo en cuenta que la incluida en el mencionado Acuerdo Marco no ha podido ser plasmada en acciones relevantes. Y también cabrá observar el impacto que esta iniciativa tendrá en el futuro en la cohesión del propio MERCOSUR. Más allá de las reiteradas declaraciones originadas tanto en Brasil como en la UE, resulta difícil entender el alcance bilateral de esta alianza estratégica, tan pronto se la coloca en la perspectiva del interés proclamado de fortalecer al MERCOSUR.

Sigue en cambio sin poder concretarse el acuerdo de asociación birregional entre la UE y el MERCOSUR. La razón más aparente continúa siendo el hecho que para concluir la negociación comercial respectiva, se ha señalado que sería preciso avanzar o concluir antes con la Rueda Doha. Lo cierto es que no se perciben, al menos por el momento, razones que permitan hacer un pronóstico optimista tanto con respecto a las negociaciones pendientes en el ámbito de la OMC, como a las birregionales UE-MERCOSUR.

### **Lo que podría esperarse del proceso preparatorio de la Cumbre en España**

Parece recomendable entonces que en el proceso preparatorio de la próxima Cumbre ALC-UE se ponga un fuerte énfasis en los métodos de trabajo que se empleen para impulsar en el futuro una nueva agenda bi-regional transatlántica adaptada a los nuevos desafíos que confrontan ambas regiones. En efecto, de la experiencia acumulada surge la necesidad de introducir modalidades operativas que permitan preservar a través del tiempo el necesario impulso político y, a la vez, adaptar las hojas de ruta a

los continuos cambios que seguirán observándose en las realidades, tanto en el plano global como en el de cada una de las regiones.

Las cuestiones más relevantes de la agenda birregional están trascendiendo el plano de las negociaciones comerciales preferenciales, en el sentido de lo que prevén las reglas del GATT (artículo XXIV). Se relacionan con algunas de las cuestiones que en el plano global están requiriendo de respuestas colectivas, tales como —entre otras— las relacionadas con el cambio climático y el medio ambiente; la reforma de las instituciones financieras internacionales; la conectividad física; la preservación de condiciones para la integración de cadenas productivas transnacionales; la seguridad alimentaria; las nuevas fuentes de energía y la seguridad colectiva.

Asimismo, en la agenda de las relaciones birregionales deberían incluirse nuevas modalidades no preferenciales que permitan intensificar los flujos de comercio y de inversiones; el apoyo financiero para la concreción de proyectos de infraestructura que permitan acrecentar la calidad de la conexión física de los mercados —la Comisión Europea en su reciente documento antes mencionado ha anunciado su decisión de crear el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL)—, y la cooperación al desarrollo de los países de menor dimensión económica de América Latina. En este último aspecto, la rica experiencia de cooperación de la UE con países en desarrollo, incluso de la propia Europa, podría contribuir a la concreción de proyectos de cooperación triangular en la que participen activamente los países de mayor desarrollo de América Latina.

Sea en la etapa de preparación de la próxima Cumbre birregional, sea como uno de sus resultados, una idea concreta sería la de encomendar a un grupo de trabajo compuesto por personalidades independientes de alto nivel de ambas regiones —especialmente con fuerte prestigio y experiencia práctica—, la preparación de un informe *policy-oriented*, que incluya la evaluación de lo avanzado en los últimos diez años, el diagnóstico de los campos de acción conjunta prioritarios y, en particular, el planteamiento de sugerencias sobre los métodos de trabajo que puedan resultar más eficaces para preservar el impulso político de las relaciones birregionales, su continua adaptación a las nuevas realidades y su capacidad para traducir compromisos en hechos concretos.

También resulta recomendable lograr, en tal ejercicio, una fuerte participación del sector empresarial y de otros sectores de la sociedad civil, a fin de lograr que el salto cualitativo que se procure desarrollar como resultado de la próxima Cumbre ALC-UE, tenga una amplia base de sustentación

y legitimidad social. Las instituciones parlamentarias regionales tendrían también que ser objeto de una activa consulta.

### **Un impulso político para enhebrar puntos de equilibrio entre los respectivos intereses de ambas regiones**

Suficiente impulso político y capacidad para enhebrar puntos de equilibrio entre los respectivos intereses en juego son dos condiciones que la experiencia demuestra que se requieren a fin de concluir con éxito una negociación comercial internacional.

Sin un claro impulso político gubernamental resulta difícil imaginar que una negociación comercial internacional pueda ser exitosa. Esto es particularmente válido en el caso de negociaciones que involucran un número amplio de países y una compleja agenda, tal como ocurre en el caso de la Rueda Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC). O cuando se trata de países que comparten un espacio geográfico regional. Las negociaciones comerciales suelen ser en este caso un componente de una agenda de trabajo conjunto más amplia, orientada a asegurar la paz y estabilidad política entre países vecinos, a través del desarrollo de un proceso formal de integración. Ejemplos al respecto son la UE y el MERCOSUR. Y también es válido en el caso, más complejo aún, de una negociación comercial que ha sido concebida como una parte central de la construcción de una asociación estratégica entre dos regiones organizadas en torno a procesos formales de integración. Es precisamente lo que han estado intentando concretar desde hace una década el MERCOSUR y la UE, y como resultado de iniciativas que se remontan a los comienzos de los años noventa.

Pero el impulso político debe ser suficiente y continuo, si es que se aspira a completar la hoja de ruta trazada para una negociación compleja. Cual combustible de un auto, puede agotarse antes de llegar a la meta. Y entonces la negociación se paraliza. Puede ser luego retomada. Ocurrió en el pasado con la Rueda Uruguay tras el fracaso de la reunión en Montreal en 1988 y podría suceder nuevamente en el presente, tanto en el caso de la Rueda Doha como en el de la asociación MERCOSUR-UE. O puede quedar en el olvido, como de hecho ha ocurrido con las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El agotamiento o insuficiencia del impulso político suele ser la resultante de una combinación de factores, entre los cuales sobresalen los siguientes: el tiempo que transcurre desde el momento inicial de la negociación, que puede

ser de muchos años; las modificaciones que se hubieren producido en el contexto internacional o regional; las que se operan en los países participantes, especialmente en los impulsores de la idea de negociar como consecuencia, por ejemplo, de cambios de gobiernos y, finalmente, las alteraciones que puedan producirse en la estimación de costos y beneficios —tanto políticos como económicos— que resultarían de una determinada negociación.

Si bien el impulso político es necesario, no suele ser suficiente para culminar con éxito un proceso negociador. Se requiere también capacidad para enhebrar puntos de equilibrio entre los diferentes intereses nacionales en juego. Tiene que ver con la complejidad de la negociación y con los grados de ambición de su agenda. Cuanto más ambiciosa sea la agenda (caso Rueda Doha y negociación MERCOSUR-UE) y más sustantivas sean las diferencias de intereses, mayor será la dificultad para evitar que tales puntos de equilibrio se le evadan a los negociadores. Pero también tiene que ver con los métodos que se empleen para construir los necesarios equilibrios. La calidad de los procesos negociadores puede ser causa de un eventual fracaso. Las dificultades procesales son mayores cuando participan muchos países y cuando existen entre ellos fuertes asimetrías de dimensión económica y de grados de desarrollo económico. Es el caso actual de la Rueda Doha. O cuando una negociación presenta notorias insuficiencias y dispersiones, tanto en el plano institucional como de los métodos de trabajo. Puede ser el caso de la birregional MERCOSUR-UE.

En el caso de la Rueda Doha, se han ido acumulando dificultades sustantivas y procesales para lograr los necesarios equilibrios de intereses. ¿Son ellas solo la resultante de insuficiencias del impulso político? O ¿son, además, la resultante de deficiencias en los métodos orientados a enhebrar tales equilibrios?

Las dificultades sustantivas se relacionan en primer lugar, con el equilibrio entre lo que efectivamente se espera recibir y lo que se tiene que otorgar, por un lado en los productos agrícolas (acceso a mercados y subsidios) y por el otro en los industriales. En segundo lugar, se relacionan con el equilibrio entre las concesiones aparentes y las efectivas, es decir, las que resultan una vez descontada el «agua» y computadas las excepciones, sensibilidades, diferenciaciones y todo tipo de válvulas de escape abiertas o encubiertas. En tercer lugar, con el equilibrio entre el esfuerzo que realizarían los que más pueden —países industrializados— y los relativamente más débiles, que son los países en desarrollo. Y, finalmente, en el equilibrio entre costos y beneficios del resultado de las negociaciones. Cuanto menos nítidos y de más

largo plazo sean los eventuales beneficios, más resistencia habrá a efectuar concesiones que podrían tener costos políticos inmediatos.

Las dificultades procesales tienen que ver con el número de países participantes y, sobre todo, con las asimetrías de poder, de gravitación en el intercambio global de bienes y servicios, y de grados de desarrollo relativo. El hecho que se trata de negociaciones multilaterales que requieren el consenso de todos los países participantes en el marco de un *single undertaking*, complica aún más la tarea de enhebrar puntos de equilibrio que sean percibidos como satisfactorios por todos.

### **El caso de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea**

En el caso de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE, se reproducen condiciones similares a las existentes en la Rueda Doha, en términos de las divergencias de intereses con relación a la agricultura, con el consiguiente impacto en las contrapartidas en productos industriales y en otras cuestiones relevantes. La UE planteó desde el comienzo de las actuales negociaciones multilaterales en la OMC, que es en este ámbito donde debían tratarse las cuestiones más sensibles vinculadas a los subsidios a la agricultura, sea a las exportaciones y, en especial, a los relacionados con la producción. En la medida que tal planteo continúa vigente, es natural que se considere que será muy difícil destrabar la negociación birregional sin antes concluir la Rueda Doha.

Alcanzar los necesarios puntos de equilibrio entre los múltiples intereses en juego sigue siendo entonces el gran desafío para las negociaciones birregionales. Pero más allá de las declaraciones propias de las diplomacias mediáticas, no parece existir además suficiente impulso político para superar los desequilibrios existentes. Tiene que ver con incentivos en las dos partes para encarrillarlas hacia su conclusión y con las percepciones que se observan de un lado y del otro del Atlántico.

Del lado europeo, los incentivos para negociar parecen haber disminuido. Por un lado, suele prevalecer la percepción que el MERCOSUR dista de ser lo que habían imaginado y que debe aún superar problemas internos que afectan su credibilidad. Por otro lado, los europeos no tienen hoy el incentivo de evitar desplazamientos de sus corrientes de comercio e inversiones que resultarían de un acuerdo preferencial entre el MERCOSUR y los Estados Unidos. Tal perspectiva ha desaparecido del horizonte, al menos por el momento, con el colapso del ALCA y con las dificultades que pueden existir en relanzar una negociación MERCOSUR-Estados Unidos con un

formato «4+1», dada la posible conclusión en 2009 del demorado proceso de incorporación de Venezuela al MERCOSUR.

Del lado del MERCOSUR, resulta difícil imaginar que en la negociación comercial birregional pueda obtenerse lo que no se ha logrado hasta ahora de los europeos en la Rueda Doha. Y la opción de un acuerdo menos ambicioso que el imaginado no ha sido aún incorporada en la estrategia negociadora. Por lo demás, se perciben las prioridades de la UE como muy concentradas en otras áreas y cuestiones.

En tal caso, la hibernación de hecho de la negociación birregional, podría ser visualizada por ambas partes como más conveniente que seguir procurando su conclusión. La tentación a preservar el status quo en las negociaciones birregionales sería entonces muy grande. El problema es que ello estimularía acciones bilaterales, como las reflejadas en la alianza estratégica del Brasil con la UE. No incluye elementos preferenciales, que son los que obligarían a los socios del MERCOSUR a negociar en conjunto, al menos mientras no sea modificada la Decisión CM 32 del año 2000 (el párrafo cuarto del numeral 4.4.1, del documento de Estrategia Brasileira de Exportação 2008-2010 del Ministerio de Desenvolvimento, Indústria y Comércio Exterior del Brasil, es sintomático al respecto). Si así fuere, podría erosionarse la idea de un MERCOSUR concebido, desde su momento fundacional, como plataforma para negociar y competir a escala global.

Sin perjuicio de lo que se intente para relanzar las negociaciones birregionales, una opción sería utilizar todo el potencial del instrumental plasmado en el Acuerdo Marco de Cooperación MERCOSUR-UE firmado en Madrid en 1995. Fue ratificado por los respectivos Parlamentos y está aún vigente. Contiene hojas de ruta que, de utilizarse plenamente, permitirían avanzar con pragmatismo en las relaciones económicas birregionales, al menos en todos los elementos no preferenciales.

Tal opción implicaría renovar el impulso político de la negociación birregional y perfeccionar los métodos de trabajo. El impulso político debería provenir de la constatación de que existen intereses compartidos en lograr el fortalecimiento del MERCOSUR. Tales intereses se relacionan con su potencial para ser un efectivo núcleo duro de la estabilidad política en el espacio geográfico sudamericano. Y ello adquiere hoy mayor vigencia ante las alarmantes tendencias a la fragmentación y los consiguientes reflejos.

Implicaría además introducir elementos de flexibilidad en la construcción de la asociación birregional, que contemple las diferentes situaciones existentes entre las dos regiones y, en particular, dentro del MERCOSUR.

Es una opción que sería más factible si el MERCOSUR introdujera, a su vez, criterios de flexibilización de sus compromisos, a fin de aceptar instrumentos con múltiples velocidades y geometría variable, especialmente en la construcción de una unión aduanera ajustada más al artículo XXIV del GATT, que al modelo de la unión aduanera europea o a lo que prescriben distintos enfoques teóricos.

Todo ello puede lograrse en el marco amplio del Tratado de Asunción y sin alterar sus elementos esenciales, que son los que conducen a un mercado común. Y tal flexibilización no implicaría la transformación del MERCOSUR en una zona de libre comercio, como ha sido sugerido en distintas oportunidades. Un detalle no menor y con connotaciones que van más allá de lo jurídico es el que en la hipótesis de la transformación del MERCOSUR en una zona de libre comercio se requeriría una modificación sustancial de su pacto constitutivo. Algo así como negociar todo de nuevo.

## ► Pautas para el análisis de un malestar: América Latina entre el «modelo europeo» y la política comercial de la Comisión Europea<sup>1</sup>

Lorenza Sebesta

*L'effet naturel du commerce est de porter à la paix. Deux nations que négocient ensemble se rendent réciproquement dépendantes: si l'une a intérêt à acheter, l'autre à intérêt à vendre; et toutes les unions sont fondées sur des besoins mutuels.*

*Mais, si l'esprit de commerce unit les nations, il n'unit pas de même les particuliers. Nous voyons que, dans les pays où l'on est affecté que de l'esprit du commerce,<sup>2</sup> on trafique de toutes les actions humaines, et de toutes les vertus morales: les plus petites choses, celles que l'humanité demande, s'y font, ou s'y donnent pour de l'argent.<sup>3</sup>*

**Lorenza Sebesta** es directora del recién creado Centro de Excelencia Jean Monnet de la Universidad de Bologna, representación en Buenos Aires y de la revista *Puente @ Europa*. Tiene estudios universitarios en *Sciences Po* (París) y Florencia (Italia), donde obtuvo su Ph.D. con un trabajo en temas de planificación y ayudas militares en Europa en los años cincuenta. Fue investigadora en el Instituto Universitario Europeo (Florencia, Italia) entre 1989 y 1996; desde entonces fue profesora Jean Monnet en la Universidad de Bologna, campus de Forlì y, desde 2003, en la representación en Buenos Aires.

Las crisis ofrecen oportunidades preciosas para realizar aquello que los anglosajones denominan un *bold analysis* de los problemas, es decir, análisis contundentes, sin miedo de romper convenciones y *common knowledge*. Por un lado, las crisis son eventos equalizadores, ya que eliminan las diferencias entre actores precedentemente jerarquizados o, más bien, ponen de relieve la arbitrariedad de la «naturalidad» de toda jerarquía; por otro lado, desde un punto de vista metodológico, es más fácil identificar las razones de las crisis que la de los éxitos.

- 1 Quiero agradecer a Martin Obaya por la impagable ayuda prestada en la traducción. Los errores que aún queden son de mi responsabilidad.
- 2 Montesquieu hacía referencia a Holanda.
- 3 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, [1757], parte IV, libro XX, cap. II. Cita tomada de la edición realizada en París por Flammarion en 2008, p. 459.



En el largo plazo, entonces, las crisis pueden revelarse como una ocasión positiva de cambio. Partiendo de esta premisa, este artículo intenta articular algunas pautas interpretativas de las dificultades que encuentra la Unión Europea (UE) para difundir su «modelo» de gobernanza regional y para fortalecer su posición comercial *vis-à-vis* sus «aliados naturales»<sup>4</sup> de América Latina.

### **América Latina y la importancia del «modelo europeo»**

La influencia de Europa en el nacimiento del ‘moderno’ continente americano, incluyendo a muchos de los países de América Latina, ha sido crucial. De cara al bicentenario, no hay quien pueda abstenerse de reconocer que, si «Christianity, and its “civilizing mission” became the ideological salve to justify early European imperialism»,<sup>5</sup> las ideas filosóficas de origen europeo fueron una formidable arma de emancipación respecto de la misma Europa.

Las herramientas utilizadas por las recientemente nacidas repúblicas liberales en la producción de dos bienes públicos cruciales, seguridad (control de la violencia) y desarrollo (producción de la riqueza), emergieron de procesos de asimilación, crítica y reelaboración de experiencias europeas. Tal como había sucedido en los Estados de la otra orilla del océano, durante los siglos XVII y XVIII, los Estados latinoamericanos se consolidaron originariamente en torno a prácticas y normas de control (de la violencia interna, del territorio, de la población, de los recursos, de la fuerza trabajo), justificadas bajo un complejo de ideas.

Formaban parte de este complejo dicotomías tales como sociedad/comunidad, centro/periferia, coerción/consenso, Estado/Iglesia, virtudes republicanas/intereses comerciales, campo/ciudad, cosmopolitismo/nacionalismo, muy frecuentadas por los pensadores políticos europeos. Estos fueron los conceptos que marcaron el nacimiento y la consolidación de las

---

4 *EU-Latin America relations on the eve of the Lima Summit*, Press Release, MEMO/08/286, Rapid, 6/5/2008. «Unión Europea (EU), y América Latina y el Caribe (ALC) son aliados naturales unidos por fuertes vínculos históricos, culturales y económicos, así como por una convergencia cada vez mayor de valores básicos y principios». Este es el principio de una publicación sobre *La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*, editada por la Comisión Europea en ocasión de la Cumbre de Lima en 2008.

5 Bruce Mazlish, *Civilization and its contents*, Stanford, Stanford University Press, 2005, p. 26.

nuevas arenas políticas nacionales y las agendas de los partidos políticos que en aquellas operaron.<sup>6</sup>

A partir de los años cincuenta del siglo pasado, muchos pensaron que, tal como había ocurrido con la creación de los Estados, las experiencias europeas en el campo de la integración (entendida como una novedosa forma de gobernanza) podrían incentivar desarrollos similares en la región latinoamericana, que había experimentado un auge temprano del pensamiento federalista vinculado a las luchas por la independencia.<sup>7</sup>

Sin embargo, esto no ocurrió. Los trasplantes del «modelo» europeo, aunque aplicados, como en el caso de la Comunidad Andina, con impecable observancia de las modalidades formales, no dieron los resultados esperados.

¿Por qué sucedió esto?

Más allá de las diferencias estructurales internas y externas entre países europeos y latinoamericanos, que empiezan ahora a ser exploradas,<sup>8</sup> mi opinión es que la principal causa de esta imposibilidad ha sido una cierta confusión entre finalidades y medios, confusión originada por las propias «mitologías» producidas por muchos historiadores de la integración europea. Normas e instituciones no fueron el objetivo de las comunidades, sino solo medios (provisorios) para alcanzar finalidades (cambiantes) que no se pueden reducir de ningún modo al contenido del artículo 2 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, donde se proclamaban sus objetivos en términos de creación de un mercado común.

¿Cuáles fueron entonces estos objetivos?

La respuesta a esta sencilla pregunta sigue despertando debates y opiniones contrastantes. Aunque siempre hubo, por parte de las mismas comunidades, mucha ambigüedad sobre la naturaleza de sus propias finalidades, la búsqueda de una respuesta puede empezar, quizás, por la lectura del preámbulo del mismo Tratado de la Comunidad Económica Europea, donde se habla de la necesidad de preservar la paz en Europa.

---

6 Cfr. Oscar Terán, *Historia de las ideas en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008; José Luis Romero, *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008 (ed. orig. 1976).

7 José Paradiso y Mariana Luna Pont, «Paz y Guerra en la Trayectoria Latinoamericana», en *Universidad e Integración*, vol. 1, n.º 1, enero/julio 2003, pp. 35-81.

8 En lo que se refiere a la experiencia del MERCOSUR, cfr. Martín Obaya, «Crisis en el MERCOSUR: una interpretación a partir del proceso de reformas estructurales», tesis de maestría, Universidad de Bologna, Representación en Buenos Aires, agosto de 2006.

Las comunidades no nacieron de un debate político sobre su naturaleza (tal como sucedió, por ejemplo, en el caso de los Estados modernos, con la Confederación norteamericana), porque un debate de este tipo no parecía responder a esta inquietud basilar más que en forma muy indirecta. Fue así que el debate federalista que precedió y acompañó las negociaciones, a pesar de la profundidad de algunas de sus intervenciones, fue de alcance limitado en comparación a los debates de Filadelfia y resultó muchas veces descolgado de la historia real de la integración.

Tanto es así que algunos autores, como el italiano Sergio Romano, piensan que este carácter ambiguo de la integración constituiría la principal explicación de su éxito, ya que deja lugar a que cada gobierno la interprete según sus propias finalidades internas.<sup>9</sup> La explicación de Romano, por supuesto, deja de lado la cuestión primordial de saber cuáles fueron las causas de esta ambigüedad (Romano solo habla de sus efectos).

Al parecer, había, en el proceso de integración, al menos dos elementos que se entremezclaban.

En lo que se refiere a la condición interna a los países que negociaban los tratados, las comunidades nacieron<sup>10</sup> en un momento de delicada consolidación del carácter democrático de los Estados europeos, que no solo salían de una sangrienta guerra interestatal, sino, en algunos casos (como el de Italia), de una guerra civil que ponía fin a dos décadas de regímenes totalitarios.

Estos regímenes, es importante recordarlo, se habían establecido originalmente bajo las reglas de democracia formal —tanto el poder de Hitler como el de Mussolini no hubieran podido nacer sin el consenso o, al menos, la aquiescencia, de la mayoría de sus ciudadanos (y del rey en Italia).

Así es que la elite ilustrada de Europa de la posguerra, aquella que emergía de las luchas de la resistencia, aun cuando en su mayoría estas eran de matriz federalista, sentían que el debate político impostergable se tenía que desarrollar en torno al objetivo de las respectivas comunidades políticas y de las reglas básicas de las futuras democracias nacionales.

Al mismo tiempo, en lo que refiere a la relación de Europa con el mundo, muchos gobiernos habían sido (algunos todavía lo eran) potencias co-

---

9 Romano la define como «una sorta de passe-partout politico»; cfr. Sergio Romano, *Guida alla politica estera italiana. Dal crollo del fascismo al crollo del comunismo*, Milano, Rizzoli, 1993, p. 55.

10 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951, la Comunidad Económica Europea y Euratom en 1957.

loniales. El cosmopolitismo kantiano, una de las grandes fuentes del pensamiento federalista, se podía volver ideológicamente sospechoso frente a los ojos de quienes habían sufrido en carne propia la violencia de una dinámica cuya última encarnación había sido la de «the creation of a universal federation bound by common commercial interests».<sup>11</sup>

De modo que, en los difíciles momentos de la descolonización y sucesiva construcción de Estados independientes, las tres pautas para la conformación de la federación mundial kantiana (el republicanísimo democrático, el confederalismo y el universalismo del comercio y de los derechos) se habrían podido convertir fácilmente en un «unavoidable imperial setting».<sup>12</sup>

Así, se vuelve muy comprensible el hecho de que la invención de la integración fuera el logro de una elite restringida que no buscó excesiva publicidad en sus intentos ni quiso dar demasiadas explicaciones sobre su alcance final ni sobre los contenidos internos y externos de sus actividades.

Ni, por supuesto, las comunidades hubieran podido nacer en contra de los Estados, todavía en la búsqueda de instrumentos que contribuyeran a su propio fortalecimiento, después de las convergentes crisis política, económica y bélica. No es casualidad que, después de un infausto temprano tentativo (la Comunidad Europea de Defensa), las comunidades nunca se preocuparan por debilitar el monopolio de la fuerza de sus Estados partes, a pesar de la patente imposibilidad de estos de garantizar con medios militares la seguridad de sus ciudadanos a lo largo del siglo.

Aunque no se quisieron ocupar de las tareas de control, las comunidades, por otro lado, intervinieron en las cruciales funciones de provisión de bienestar y desarrollo. A pesar de las divergencias ideológicas que marcaban los debates internos de los países involucrados, los padres fundadores dieron muestra de gran sintonía en su análisis del pasado, lo que resultó esencial para garantizar el acuerdo sobre un mínimo común denominador de vasto alcance respecto a la futura integración.

En particular, el hecho de identificar en la crisis de los años treinta y en las modalidades para salir de ella un paso crucial hacia la catástrofe de la segunda guerra mundial fue un motivo unificador que permitió encontrar un impor-

---

11 Anthony Pagden, *Lords of the World. Ideologies of Empire in Spain, Britain and France c.1500-c.1800*, New Haven and London, Yale University Press, 1995, p. 187.

12 Edward Said, *Culture and Imperialism*, Nueva York, Knopf, 1993, pp. 267-78. Cfr. también, James Tully, «The Kantian Idea of Europe: Critical and Cosmopolitan Perspectives», en Anthony Pagden (ed.), *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 331-358.

tante acuerdo sobre: 1) lo que se tenía que evitar en el futuro para que las guerras comerciales no se convirtieran en guerras militares; 2) las responsabilidades de la guerra pasada (debate que había impedido, en la visión keynesiana, la recuperación económica después de la primera guerra mundial).<sup>13</sup>

Al mismo tiempo, el temor a que la integración europea pudiera ser interpretada como una reproposición, bajo nuevas formas, de aquel *jus publicum europeum* que había regulado, en la versión schmittiana,<sup>14</sup> las relaciones entre Estados europeos en el largo periodo que separa el siglo XX de las primeras conquistas españolas y portuguesas, hizo que la política exterior y, más bien, la política militar, se convirtieran en un verdadero tabú de la integración. Desde los setenta se comenzó a hablar de Europa como potencia civil mientras que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se encargó de restarle el carácter de amenaza al rearme de los países europeos, en particular al de la República Federal Alemana.

Si la puesta en común de sus recursos militares bajo un federador externo fue una premisa importante de la integración europea, así lo fue también la decisión de negociar conjuntamente cualquier medida referida al comercio (hacia adentro y hacia fuera).

La decisión crucial de las negociaciones para la integración europea, sin embargo, no fue tanto aquella relativa a la creación de una zona de libre comercio (y, eventualmente, de una unión aduanera). Esta no hubiera requerido una decisión política de amplio alcance, pudiendo lograrse con menor esfuerzo (tal como lo quería Gran Bretaña) a través de una organización liviana, de coordinación más que de integración, como fuera el caso de la *European Free Trade Area*.

La decisión de mayor trascendencia, aquella que sustentó la verdadera integración y que fue motivo del abandono de las negociaciones por parte de la misma Gran Bretaña, tuvo que ver con la vinculación del proceso de institucionalización de las negociaciones en el tema de la liberalización comercial (integración negativa) con la puesta en marcha de una política común en agricultura.

La coincidencia de objetivos sociales y políticos (apoyar a una clase social cultural y políticamente conservadora, que constituía una reserva de

---

13 Cada país pudo elegir los tiempos y las modalidades del debate sobre su propia responsabilidad —y, por supuesto, Alemania, hasta ahora, ha sido el país que con conciencia civil más acertada ha tratado de enfrentar esta cuestión—.

14 Carl Schmitt, *El Nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del «Jus publicum europaeum»*, Granada, Editorial Comares, 2002 (ed. orig. 1950).

votos para los gobiernos centristas y limitar su abandono de las zonas rurales) y estratégicos (mantener en Europa un nivel de autoabastecimiento agrícola) sobre los cuales todas las fuerzas políticas en el gobierno de los Estados miembros coincidían, fue la premisa para la creación de una dinámica integradora de gran alcance.

La idea de alejar de las arenas políticas nacionales toda discusión sobre lo que pronto se hubiera transformado en la primera política de cohesión social *ante litteram*, trasladándola a Bruselas, permitió evitar discusiones políticas internas que hubieran sido conflictivas en el clima vigente de aguda polarización. Y permitió decidir, en base a una convergencia de los seis países sobre cuestiones sociales y estratégicas contundentes, una política en abierto contraste con los supuestos liberales proclamados como base de la misma integración.

Así, quienes ven los pilares de la integración europea en el acuerdo geopolítico entre Francia y Alemania (los «realistas»), en su ideología libre-cambista (los «liberalgubernamentalistas») o en el éxito de sus instituciones (los institucionalistas), no logran entender la verdadera naturaleza del proceso de integración.

El acuerdo sobre el cual se fundamentaron las comunidades no fue entre Francia y Alemania, sino entre las necesidades de los agricultores franceses, protegiendo sus productos de la competencia externa, y aquellas de la industria alemana, procurándole mercados prometedores.

La integración no nació entonces de una visión doctrinaria compartida en torno al tema de un desarrollo económico de corte liberal, sino más bien de un acuerdo fatigosamente alcanzado, y en permanente renegociación, sobre un tema de alta incidencia política y social —a pesar, y no como consecuencia, de la letra de los tratados.

Alemania, con su contribución al presupuesto comunitario, financió la política social francesa favorable a sus agricultores; Francia, con su bienestar, le ofreció a Alemania un mercado para sus productos industriales. Lo que habría sido, en la arena francesa, un juego redistributivo de suma cero entre agricultores y obreros, se transformó, en la arena europea, en un *win-win game* entre el sustento de los precios agrícolas y la liberalización de los mercados.

Quienes, al final, pagaron (y pagan todavía) el grueso del apoyo a los precios agrícolas fueron los ciudadanos alemanes a través de la contribución de su país al presupuesto comunitario. Este precio no parecía en aquel entonces excesivamente alto, porque no solo garantizaba mercados seguros sino, sobre todo, legitimidad política al nuevo gobierno.

Una de las pruebas *ad adversum* de la pertinencia de esta interpretación está en los repetidos fracasos que enfrentaron, a través de los años, quienes quisieron reproducir la integración basándose en elementos geopolíticos, doctrinarios e institucionales, sin comprender los equilibrios sociales y políticos que la sostenían.

Es así que el intento real de comprender el fracaso de la exportación del modelo europeo nos lleva fatalmente a plantear dos tipos de preguntas incómodas sobre la naturaleza de la UE y su futuro: el primero se refiere a los equilibrios políticos y sociales que sostuvieron sus comienzos y que podrán sustentar, mañana, su consolidación. El segundo tiene que ver con su política exterior, cuya naturaleza tendría que ser cuidadosamente definida, para impedir que, aun sin quererlo, a nuestros ojos Kant se convierta en Schmitt.

### **Un actor internacional *malgré soi*: la Comisión**

Tal como nos recuerda un reciente análisis patrocinado por la misma Comisión sobre «La imagen externa de la UE», existe una profunda «brecha entre la auto-representación de la UE y las distintas imágenes basadas en percepciones externas [...]». En particular, aunque la UE es percibida como una «oportunidad estratégica», un modelo de integración regional y un posible *counterbalance* de los Estados Unidos, el informe advierte que está «vista también como un actor cuya política está influenciada fuertemente por sus propias preocupaciones de seguridad; un actor neo-liberal en su actitud frente al mundo; un poder proteccionista». Todas estas imágenes, según la autora, «cuestionan la auto-representación de la UE como un actor solidario». Sigue la autora señalando que «sorprendentemente, no podemos encontrar mucha evidencia sobre la UE vista como un ‘poder normativo’ que exporta los valores universales de la democracia y los derechos humanos».<sup>15</sup>

---

15 El trabajo estuvo mayormente basado en encuestas y entrevistas semi-estructuradas a grupos relevantes de personas involucradas en las relaciones entre sus respectivos países y la UE (por ejemplo, elites políticas, opinión pública, la prensa y la sociedad civil organizada) y la cobertura de prensa de estas relaciones. Para la cita, cfr. Sonia Lucarelli (director of research), *The external image of the European Union*, Forum on the Problems of Peace and War-GARNET Jointly executed research project 5.2.1, Research Report, GARNET *working paper* 17/2007, p. 8.

Al adoptar políticas concretas que no se corresponden con su retórica, la UE parece estar perdiendo su legitimidad como poder civil novedoso a nivel internacional.<sup>16</sup>

Lo ocurrido en estos últimos años en el marco de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR parece respaldar este juicio. Siendo la UE el segundo socio comercial y el primer inversor de los países latinoamericanos, y considerando que solo un pequeño porcentaje del total de las exportaciones europeas se dirige a estos países, esta no ha logrado convencer a los países del MERCOSUR de que aceptaran sus condiciones.

Quien haya intentado deducir de la posición «asimétrica» de los dos *partners* en el campo comercial un *soft power* de Europa hacia sus socios latinoamericanos está condenado a la desilusión, aun más en un momento en el que surgen en el contexto internacional otras interesantes opciones comerciales para América Latina.

Cuando la delegación de la UE se sienta en la mesa de negociaciones con el MERCOSUR, no tiene la ventaja que tenían, por ejemplo, en el caso de la Argentina, los representantes del Reino Unido cuando negociaron los acuerdos Roca-Runciman en 1933. En aquel entonces, la aceptación argentina a las propuestas británicas no se debió de ninguna forma a la adhesión ideológica a un principio teórico,<sup>17</sup> sino más bien, a las nuevas condiciones de proteccionismo en Gran Bretaña así como a la Preferencia Imperial y a la preservación de los vínculos políticos y económicos entre los dos países que se habían ido fortaleciendo desde los tiempos finales de la Colonia.<sup>18</sup>

Por otro lado, hoy en día, el desarrollo económico de un país como Argentina está, al menos en parte, basado en grupos económicos, nacionales e internacionales que, por su propia historia, así como también por su cultura política, no

---

16 Un poder civil que no pudo desarrollar todas sus potencialidades bajo el régimen de la guerra fría, aplastado por un bipolarismo militarizado que no dejaba mucho espacio para visiones alternativas, pero que ahora podría con mejor suerte constituir la base de una novedosa presencia internacional de la Unión.

17 El acuerdo rompía con la adhesión previa de Gran Bretaña a las reglas del librecomercio, que tenían partidarios en la misma Argentina. Por esta razón, dimitieron en aquel entonces el ministro de Hacienda, Alberto Hueyo, y el ministro de Agricultura, Di Tommaso, siendo el acuerdo apoyado por el canciller Saavedra Lamas.

18 Cuando, en el momento del colapso de la monarquía española, la intervención de la flota mercantil inglesa permitió romper con el monopolio mercantil de España y logró consolidar un comercio de doble vía con Gran Bretaña; cfr. O. Terán, o. cit., pp. 30-31 y pp. 232-235; Jorge Fodor y Arturo O'Connell, «La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX», en *Desarrollo Económico*, vol. 13, n.º 49, abril-junio 1973, pp. 1-67.



tienen una vinculación institucional u orgánica, sino aleatoria, con los gobiernos; algunos, además, están en abierto contraste con este.<sup>19</sup>

Estas diferentes, pero convergentes, debilidades no le dan ni a la UE ni al Gobierno argentino la fuerza para imponer recíprocamente cambios, ni para aflojar las oposiciones internas a eventuales concesiones.

Así es que no deberían de extrañarnos las dificultades que las negociaciones comerciales entre la UE y MERCOSUR enfrentan desde 2004, y que no se podrán resolver más que con una actitud de pragmatismo y mediante pequeños pasos. Tampoco tendríamos que sorprendernos de que Brasil y otros países de América Latina, entre los cuales se encuentra desde hace poco Argentina, hayan preferido la norma japonesa de TV digital (*Integrated Services Digital Broadcasting*, (ISDB)) a la europea (*Digital Video Broadcasting - Terrestrial*), muy promovida por la Comisión durante las visitas de sus representantes al exterior.<sup>20</sup>

Más que ejercer un provechoso *soft power*, la política de la UE corre el riesgo de ser percibida como una nueva instancia de *soft imperialism*, llevada a cabo «bajo el pretexto de normas civiles y una agenda internacionalista liberal».<sup>21</sup> Según algunos observadores, sería precisamente frente a este «imperialismo» que algunos países reaccionarían ahora, por medio de una desconocida rigidez en temas comerciales.

¿Es realmente así? La definición es sugestiva, pero poco se corresponde con una realidad donde:

1. si no la UE en su conjunto, los ex Estados colonialistas que la conforman son muy conscientes de la necesidad de evitar una política que, bajo las formas del cosmopolitismo kantiano, pueda afectar la sensibilidad de terceros países;
2. nadie ignora que, como recordaba el gran vocero de las virtudes pacificadoras del comercio, Montesquieu, el comercio es llevado adelante muchas veces por agentes privados que no miran más allá de su propio interés, creando entonces efectos negativos en las relaciones entre países.

---

19 Luciana Gil, «Las dinámicas políticas en la integración regional. El rol del sector privado argentino en los orígenes del MERCOSUR», tesis de maestría, Universidad de Bologna, Representación en Buenos Aires, diciembre 2007.

20 Cfr. *Newsletter OBREAL*, varios números, 2008.

21 Björn Hettne y Fredrik Sönderbaum, «Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and The Role of Interregionalism», en *European Foreign Affairs Review*, 2005, vol. 10, n. 4, pp. 535-552.

No por casualidad, desde el principio de los sesenta, Stanley Hoffman, gran conocedor de Rousseau y de las relaciones internacionales, no dudaba en poner en guardia a Europa contra los efectos nocivos (y no positivos) de su futuro aumento de poder en términos económicos: «... the very prospect of wealth and power—which attracts members and applicants to the European community—, escribía en 1963, also turns so succesful an enterprise into an added cause of tension and fear in World politics as a whole».<sup>22</sup>

No necesitamos ser rousseauianos estrictos para ver que el poder económico y los medios para consolidarlo y aumentarlo son muchas veces la causa de tensiones internacionales<sup>23</sup> y, en el caso de la Unión Europea, la acción de sus grupos de interés puede llegar hasta influir de manera sumamente negativa en su legitimidad política en tanto que novedoso actor de la escena internacional.

Por ejemplo, ¿cómo puede la Unión Europea, la segunda potencia mundial en términos de gasto en materia de defensa (en valor absoluto, la mitad de los desembolsos realizados por los Estados Unidos), decirse portadora de un nuevo modelo de poder civil cuando las industrias bélicas de algunos de sus Estados miembros han incrementado desde 1999 las ventas de armas —y, más aún, cuando sus principales compradores son países subdesarrollados<sup>24</sup>?

No cabe duda de que la insistencia de la Comisión Europea en focalizar su atención en temas de comercio y de protección jurídica a las inversiones a la hora de hablar de relaciones exteriores, terminó, en estos últimos años, por crear un cierto malestar en países terceros, que se agudizó en el caso de América Latina, una de las regiones del mundo a la que la UE destina las sumas más bajas de ayuda al desarrollo en términos absolutos.<sup>25</sup>

---

22 Stanley Hoffmann, *Rousseau on War and Peace*, en Id. (ed.), *The State of War. Essays on the Theory and Practice of International Politics*, New York, Frederick A. Praeger, 1968 (III ed.), p. 85. El libro reproduce un artículo publicado en junio del 1963 en la revista *American Political Science Review*.

23 «La concurrence et les échanges sont-ils une source de discordie inévitable et dans tous les pays du monde les habitants n'ont-ils pas existé avant le commerce, preuve invincible qu'ils y pouvaient subsister sans lui?», en *Que l'état de guerre nait de l'état social*, en *Ecrits sur l'Abbé de Saint-Pierre*, en *Oeuvres complètes*, vol. III, París, Gallimard, 1964, p. 604.

24 Veer *SIPRI Yearbook 2008. Armaments, disarmament and international security*, 2008, Oxford, Oxford University Press, 2008. Me permito de reinviar también a mi «To be or ought to be: that is the question of European security», en *European Foreign Affairs Review*, 14, 2009, pp. 565-590.

25 Cfr. Martin Obaya, *Cooperation between EU and MERCOSUR*, en Ariane Kössler y Martin

- ¿Podría la Comisión actuar de un modo distinto? Por ahora no.
1. La Comisión, al igual que todas las instituciones, tiene una agenda interna importante, cuyo primer objetivo consiste en su propia consolidación institucional, *vis-à-vis* los Estados y las otras instituciones de la UE.
  2. Por eso, su primer compromiso es el de hacer hincapié en las competencias que legalmente posee con exclusividad, sin intentar avanzar demasiado en áreas en donde las competencias sean compartidas, lo que podría generar dificultades con los Estados miembros.
  3. Para disminuir las probabilidades de este tipo de conflictividad, la Comisión tiende a ocuparse principalmente de comercio (mientras que, por ejemplo, las actividades referidas a la ayuda al desarrollo, cultura y ciencia y tecnología son compartidas con los Estados).

Zimmek (eds.), *Global voices on regional integration*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn, 2007, pp. 153-162. Las cifras actualizadas son las siguientes:

**Evolución de la cooperación exterior discriminada por regiones (2004-2008)**  
**Fondos comprometidos (en millones de euros)**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Europe</b>	996	1,144	1,532	1,565	2,093
<b>Africa</b>	2,910	4,143	3,806	3,687	5,272
North of Sahara	480	503	543	521	546
South of Sahara	2,428	3,640	2,867	3,113	4,726
Regional	2	1	396	53	-
<b>America</b>	609	605	759	820	642
North & Central	317	331	505	387	329
South	230	211	214	334	312
Regional	63	62	40	100	2
<b>Asia</b>	1,357	1,641	1,852	1,728	1,946
Middle East	398	420	587	743	735
South & Central	517	858	831	739	886
Far East	391	214	347	164	233
Regional	52	149	88	81	91
<b>Oceania</b>	52	87	32	141	19
<b>Bilateral unallocated</b>	1,172	1,189	1,245	1,586	1,677
<b>ODA Multilateral Aid, Total</b>	441	479	605	431	366
<b>Total ODA</b>	<b>7,538</b>	<b>9,287</b>	<b>9,832</b>	<b>9,959</b>	<b>12,014</b>

Fuente: European Commission, *Annual Report 2009 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation en 2008, 2009*.

4. Para disminuir las probabilidades de conflicto con otras instituciones comunitarias, en primer lugar el Parlamento Europeo (PE), cuando existe algún contraste sobre temas en los cuales este último tiene algún poder —como en el caso de la práctica del *droit de regard* en lo que se refiere a la utilización de los recursos financieros del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), la Comisión tenderá naturalmente a aceptar las modificaciones propuestas por el Parlamento en los casos que no considere prioritarios en su agenda.

Así es que, por ejemplo, parece haberse suspendido el proceso de formulación/decisión/financiación de la creación de diez centros de estudio UE-MERCOSUR, que integraban la prioridad 3 del programa indicativo regional («Esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y la visibilidad mutuas») y cuya implementación tendría que haber comenzado en 2008.<sup>26</sup>

Desde hace mucho tiempo, el PE, con independencia de sus mayorías políticas, se ubica «a la izquierda» de la Comisión en temas de política exterior. En lo que se refiere al ejemplo citado, por un lado, desde el Parlamento, se planteó que estos gastos no podían recaer en la categoría de cooperación al desarrollo, siendo esta primariamente entendida como lucha contra la pobreza. Por el otro, el tema de los centros de estudio parecía ser marginal en la agenda de la DG RELEX, por no hablar de Europeaid y DG Trade, ya que respondía más a intereses difusos («aumentar el conocimiento y la conciencia sobre el proceso de integración regional») o de *lobbies* marginales (las universidades de los países del MERCOSUR) que a intereses de grupos de interés afirmados en Bruselas.

Por otro lado, por encontrarse muchos países de América Latina fuera de la categoría clásica de países subdesarrollados, no parece extraño que no sean muy favorecidos a la hora de reclamar ayuda al desarrollo. El instrumento ICD, entonces, se revela inadecuado para fortalecer los vínculos que hasta ahora han permitido definirlos como «aliados naturales».

Desde este punto de vista, parece muy apta la sugerencia incluida en una reciente comunicación de la Comisión de extender a algunos países

---

26 Cfr. Comisión Europea, Documento Estratégico Regional-MERCOSUR, 2007-2013, 02 de agosto de 2007 (E/2007/1640), p. 42.

de América Latina el instrumento para los países industrializados (IPI+).<sup>27</sup> Lo que será interesante ver es cuáles serán los criterios para elegir los campos en los que estos instrumentos tendrán alguna incidencia y, sobre todo, cómo serán logrados: sobre el fundamento de un análisis complejo del pasado o en base a ideas extemporáneas e intereses cortoplacistas.

---

27 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales, Bruselas, 30 de septiembre 2009, COM (2009) 495/3.

## ► Notas sobre las peculiaridades del bilateralismo latinoamericano-europeo

---

Roberto Durán

**Roberto Durán** es profesor e investigador en diplomacia multilateral y teorías de la política internacional, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de negociación diplomática y comercial en la Academia Diplomática de Chile «Andrés Bello».

Los nexos formales entre las sociedades latinoamericanas y los países de la Unión Europea se inician durante el periodo en que se afianza la mundialización del sistema económico de mercado y se precipitan los procesos de redemocratización política en varias regiones del mundo. Entre la última década del siglo XX y los dos primeros tercios del decenio siguiente, los gobiernos de países desarrollados y de los países en vías de desarrollo privilegiaron al unísono la expansión del comercio exterior estimulando la expansión de exportaciones y la proliferación de mercados importadores. El crecimiento económico depende del grado de inserción de las economías en un sistema económico-comercial crecientemente globalizado, en el cual predominan las ventajas y los procedimientos competitivos, multilateralmente aceptados y unilateralmente implementados. La clásica visión comparativa del intercambio comercial cedió ante una masiva presencia de políticas macroeconómicas marcadas por la competitividad y la productividad, con fuertes implicaciones en el rediseño de la teoría económica y en las concepciones referidas al desarrollo socioeconómico de las sociedades.<sup>1</sup>

---

1 Algunos supuestos típicos de las políticas monetarias, por ejemplo, debieron redefinirse al mo-

La preponderancia de una economía internacional enmarcada en concepciones liberales, la seguidilla de cambios políticos internos que favorecían la implantación de regímenes políticos democrático-representativos y la ausencia de ominosas tensiones a las que indujo el sistema político internacional durante más de cuarenta años fueron los tres pilares en torno a los cuales se incubó el nuevo contexto de la política internacional, un nuevo estilo en las relaciones entre Estados-naciones y una renovada acepción de la cooperación internacional. Los estrechos nexos entre las economías acercó a sociedades que experimentaban destrezas similares, fueran estas sociedades desarrolladas o no. Concomitantemente, la diplomacia multilateral recuperó mayor prominencia, homologable a la observada en los años sesenta del siglo XX, periodo durante el cual se crearon influyentes organizaciones multilaterales. En el contexto de los años noventa, en estas últimas se intentó recomponer la trama institucional y estimular nuevos ámbitos de acción.<sup>2</sup>

El optimismo «post guerra fría» también marcó la cooperación europea, probablemente con mayor profundidad y alcance que otros procesos regionales. Aunque el origen de la Unión Europea se engarza con los intrincados debates institucionales de los años ochenta y el encaminamiento de una voluntad política comunitaria bastante visible, cabe preguntarse si este proceso habría sido el mismo si no hubiera prosperado el Tratado INF<sup>3</sup> de Ginebra, a fines de 1987. El fin de la confrontación Este-Oeste es el hito que incrementa la confianza política regional y la feliz implementación de este tratado induce a los países europeos a validar el denominado «Espejismo 1990», primer esbozo del Tratado de Maastricht tiempo después.

Por su lado, la dura experiencia del conflicto centroamericano de 1979-1985 y la compleja redemocratización política de los años ochenta remodelaron los principios y la modalidad de la cooperación política latinoamericana. Se sabía

---

mento en que las economías en desarrollo se abrieron a nuevos mercados, bastante más exigentes. El paso de economías mono-exportadoras a pluri-exportadoras y la presión competitiva de nuevos mercados importadores impuso una disciplina económica interna que tuvo resultados disímiles en esos países. Por su lado, un nuevo tenor en la competitividad entre las economías desarrolladas o industrializadas reordenó sus prioridades de inversión, orientándolas hacia el largo plazo y reconfigurando sus sistemas financieros. La no adaptación de estos últimos trajo consigo una crisis de envergadura a fines del 2007, cuyos efectos perduran dos años después.

- 2 La reestructuración de la Organización de Naciones Unidas y la proyección del GATT al ponerse en marcha la Organización Mundial del Comercio —ambas en los años noventa— son los casos más relevantes en este respecto.
- 3 Tratado INF: Intermediate Nuclear Forces Treaty, Ginebra, noviembre de 1987. Acuerdo que puso término a la Confrontación Este-Oeste, también denominada «guerra fría» (1947-1987).

que la rigidez de no pocos instrumentos jurídicos y la escasa voluntad política de los países dificultaron ostensiblemente la consecución de acuerdos durante más de veinte años. El tenor de estas nuevas experiencias puso de relieve la importancia del diálogo en los temas de seguridad regional, al mismo tiempo que la reorientación del comercio exterior de las economías reconfiguró el sentido de la cooperación regional. De esta manera, las negociaciones comerciales indujeron modalidades más pragmáticas, provistas de acuerdos reales y con metas alcanzables, teniendo a la vista la cantidad y calidad de recursos.

En ambos casos la redefinición del sentido de la cooperación regional fue el resultado de un proceso político. El surgimiento del Grupo de Río de Janeiro es la proyección del Grupo Contadora, del mismo modo que la firma del Tratado de Maastricht ocurre en un contexto europeo políticamente más distendido. Si algo es homologable en estos dos procesos es la confiabilidad que irradian sus respectivos nuevos contextos políticos, a partir de los cuales emanan los alicientes que constituyen una instancia para el diálogo político permanente entre la Unión Europea y América Latina en el seno del Grupo de Río. Al mismo tiempo, ello facilitó la ejecución de acuerdos de tercera generación en materia de cooperación al desarrollo entre algunos países europeos y varias economías latinoamericanas.

Siguiendo el esquema de Karl Deutsch,<sup>4</sup> la profundidad de un esquema de integración depende de cuán amalgamada sean los mecanismos de cooperación. Tales mecanismos son temporal, institucional y espacialmente evaluables mediante indicadores de amalgamamiento.<sup>5</sup> En algunas acepciones, el amalgamamiento de Deutsch consiste en auscultar el grado de supranacionalidad de las instituciones de cooperación, esto es, en qué proporción y/o en qué ámbitos de acción la disminución de soberanía nacional es compensada por instancias supranacionales reconocidas. Para otros, el amalgamamiento se refiere a consensuar la obligatoriedad de acuerdos multilaterales, sin que estos impliquen la creación de nuevas instituciones, por cuanto el efectivo cumplimiento de acuerdos está supeditado al de la voluntad política interpuesta por los gobiernos. A grandes rasgos, el tipo de cooperación e integración de la Unión Europea (UE) correspondería a la primera acepción, mientras que la segunda se acercaría más a la realidad latinoamericana.

---

4 W. Deutsch, Karl, *Nationalism and its Alternatives*, Praeger, Nueva York, 1969; *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall Inc. Division of Simon and Schuster, Nueva York, 1988.

5 Tales indicadores han dado lugar a un intenso debate. Cfr. Hass, Michael, *Polity and Society: Philosophical Underpinnings of Social Science Paradigms* Praeger Publishers, Nueva York, 1992.



Un supuesto esencial del proceso europeo sería la construcción de instancias u organizaciones supranacionales y en tal sentido habría un acendrado consenso entre sus países miembros. Los buenos resultados de un sistema aduanero integral, las recurrentes coincidencias entre las economías más influyentes del ámbito europeo, la similitud de objetivos político-estratégicos en lo que atañe a la seguridad mundial y continental y una visión compartida del destino político y diplomático europeo después del Tratado de Lisboa del 2007 consolidan ampliamente esta acepción. El acercamiento hacia América Latina y los países caribeños se inscribiría en la agenda de la política mundial de la Unión Europea, aunque no se tenga certeza si tal postura es prioritaria u ocupa un lugar sencillo en su aproximación global hacia la comunidad en vías de desarrollo.

Por el lado de América Latina y el Caribe (ALC), no se vislumbra que los acercamientos formales de sus países preconicen un estatus comunitario superior al cumplimiento de metas o fines convenidos multilateralmente. La temática supranacional —cuando es el caso— es abordada de manera elíptica, por cuanto su mera mención genera posturas encontradas entre sus gobernantes y entre los distintos estamentos de la clase política de cada país. En rigor, tal desencuentro evidencia las consabidas carencias estructurales, los aún insolubles problemas básicos que asolan a cada una de sus sociedades. De ahí que la insistente retórica en torno a una compartida identidad regional histórica y cultural —innegable empíricamente— suena más a remiendo discursivo y menos a convicción real. Ello incide en que hoy en día la supranacionalidad sea un tópico diplomáticamente inoportuno y políticamente inabordable.

El acercamiento ALC-UE es estratégicamente pertinente, en la medida en que refuerza la credibilidad de sus regímenes políticos democrático-representativos ante la comunidad internacional, conllevando un mejoramiento en la calidad de sus respectivas democracias y promoviendo políticas de desarrollo socioeconómico eficiente y equitativo. Por otro lado, la diversificación de nexos y/o acuerdos diplomáticos con otros bloques contrapesa —al menos hipotéticamente— la perenne influencia diplomática, político-estratégica y económica-comercial de los Estados Unidos. Además, tal diversificación se aviene con la tónica de las relaciones comerciales impulsada por la lógica globalizadora de la OMC, de la cual los países más desarrollados son activos partícipes. Con todo, la aproximación de los países de ALC hacia la UE es necesariamente asimétrica, por cuanto subyace entre los pri-

meros la urgencia por acceder a mayores y estables mercados importadores, toda vez que ello implica mejorar el resultado del intercambio de bienes y servicios con esas economías. No es el mismo caso para las economías europeas, las cuales taxativamente privilegian el intercambio comercial con sus homónimas emergentes en Asia y Oceanía, junto con mantener un especial énfasis en sus relaciones transatlánticas con la economía norteamericana. El tratamiento de sus vínculos con la comunidad ALC es residual, aunque haya ocasiones en que se exceptúen los nexos con Brasil y México. Cualquiera otra excepción —que las hay y las ha habido— es meramente puntual, por cuanto no altera el estatus que ocupa la comunidad ALC entre las prioridades comerciales, políticas y diplomáticas de la UE.

Lo anterior no contraviene que la UE acoja con beneplácito su aproximación hacia la comunidad ALC, algo perceptible o entendible por razones igualmente estratégicas.<sup>6</sup> Conforme se afiance la estructura organizacional de la acción exterior de la Unión Europea entre el 2010 y el 2011, es altamente probable que el diagnóstico de las necesidades y urgencias comunitarias en materia de política exterior y de cooperación va a rediseñarse integralmente y habrá que ver en qué plano quedan las relaciones con la comunidad ALC. De ahí podría inferirse un nuevo estilo en la asimetría de la relación, dado que la mantención o cambio en el estatus de este vínculo bilateral no solo dependerá de los que decida o haga la UE al iniciarse la segunda década del siglo XXI, sino también —y ahora con más fuerza que hace veinte años— del esfuerzo comunitario de los países de ALC.

En los proyectados nuevos mecanismos institucionales de la acción exterior de la Unión Europea hay tres elementos a tener en cuenta. El primero es lo que toca a la configuración organizacional del servicio exterior de la UE, con nuevas atribuciones y más autonomía de las instancias que en este momento son las que tienen mayor injerencia en el quehacer externo de la UE, esto es, el Consejo Europeo y la Comisión. Por lo pronto, el Tratado de Lisboa sugiere una más estrecha coordinación entre las Comisiones de trabajo exterior del Parlamento y este novel servicio exterior. Así, es altamente esperable que el rediseño y el nuevo estilo de acción de uno de los

---

6 Hay apreciaciones diferentes. Algunos autores sostienen que la postura de la UE hacia la comunidad ALC es una acción generalizada, que se «actúa como un todo». Otros sostienen lo contrario y así se explican los tratamientos otorgados al MERCOSUR, a la institucionalidad centroamericana de integración y —en otro momento— a la Comunidad Andina, además de los acuerdos bilaterales con México y Chile. Es pertinente preguntarse si estas diferencias se mantendrán vigentes una vez reinstitucionalizada la acción exterior de la UE.

otrora «pilares de la construcción europea» —la política exterior y de seguridad comunitaria— dependa más del producto del debate parlamentario y menos del rol decisivo atribuido al Consejo Europeo y/o a la Comisión. Ello por cuanto está de por medio el debate de ideas y planteamientos que involucran a las instancias representativas de los ciudadanos europeos. En este sentido, la política y el servicio exterior de la UE se conciben en los términos de una política pública y no como decisiones emanadas de políticas burocráticas. Y, ciertamente, este no es un tópico menor, ya que una de los esperados debates deberá referirse al rol que compete a la UE en los diferentes planos de la política mundial. Hay que recordar que en el G-20 hay una representación directa de la Unión Europea, como miembro pleno de un organismo multilateral que, hoy por hoy, es el que reúne homologablemente a economías desarrolladas y emergentes. Si los países europeos que hoy también lo conforman acordaran renunciar su presencia en favor de la representación de la UE, ese sería un paso de envergadura en la presencia y acción directa a la que accedería la Unión Europea en los procesos decisionales de la economía mundial. Del mismo modo, un tópico tan sensible como la seguridad y defensa común de la UE pone de relieve las opciones organizacionales que se tienen ante un determinado diagnóstico de la situación político-estratégica mundial y regional. Indudablemente, los actuales compromisos militares y diplomáticos acordados en el seno de la OTAN deberán reactualizarse, con lo insondable que son las peculiares relaciones transatlánticas de la UE con los Estados Unidos. La postura comunitaria frente a las amenazas del terrorismo internacional y la presencia de fuerzas militares europeas en el conflicto afgano es otro par de acápites que tensiona crecientemente los debates ciudadanos en la UE. Esto nuevamente trae a colación la presencia e injerencia de la OTAN en la seguridad europea, tema que promete no seguir siendo obviado. En la medida en que recaigan sobre el Parlamento atribuciones más explícitas en los objetivos y procedimientos de la política exterior comunitaria, es muy posible que se revise integralmente el papel asumido por la OTAN en estos asuntos. Habiendo sido un tópico una y otra vez cooptado por instancias o intereses organizacionales, su próxima e ineludible puesta en escena inaugurará un nuevo ámbito en la compleja construcción de una nueva Europa.

Un segundo tema tiene relación con los rasgos asincrónicos del comercio e intercambio de bienes y servicios de los países de la comunidad ALC y las economías de la UE. Por ejemplo, hay una abierta disonancia entre las com-

probadas posturas proteccionistas de varios países europeos respecto de la importación de bienes agropecuarios procedentes de países sudamericanos. Aunque el subsidio agrícola europeo es una práctica extendida y aceptada en la gran mayoría de las economías europeas, al ponerse en marcha una pléyade de procedimientos discriminatorios y anti-competitivos queda claro que ello más bien obedece a conveniencias corporativas y bastante menos a la mantención de las tradiciones rurales que muchos países europeos se empeñan por conservar. Por lo pronto, la discriminación en los precios de compra por parte de los importadores europeos se aplica al incrementar arbitraria e inopinadamente los derechos de las exportaciones sudamericanas, mientras se mantienen invariables las condiciones para con el mismo tipo de exportaciones provenientes de países de raigambre anglosajona en Asia del Sur y Oceanía. Esta política ha sido igualmente aplicada a las importaciones frutícolas sudamericanas, así como a determinados productos tropicales. En la medida que el intercambio comercial entre las economías de la UE y sus homónimas de la comunidad ALC revela condiciones deficitarias para las segundas, la aplicación de medidas recíprocas hacia las importaciones europeas son difícilmente conducentes. Las denuncias ante la OMC absorben el tiempo que no tienen los exportadores sudamericanos, prolongando en el tiempo estos procedimientos sumamente reñidos con la libertad de comercio. A la postre, se trata de una desigualdad típicamente estructural, por cuanto son decisiones unilaterales que tienen muy menguada capacidad de contra-reacción y, por ende, una también escasa capacidad de negociación. Hay mucho que analizar y concluir sobre las decisiones unilaterales que implementan algunos países importadores y los procedimientos de libre competencia que sugiere la OMC. Entre las muy duras enseñanzas que depara la crisis financiera internacional desencadenada a fines del 2007 está un imprescindible reforzamiento de la regulación estatal en las decisiones macroeconómicas. Un escenario con tales características otorgaría a los aparatos estatales de las economías desarrolladas —como las europeas— un sinnúmero de nuevas potestades, las que aplicadas al comercio bilateral con economías menos desarrolladas daría lugar a nuevas crisis y conflictos.

Finalmente, un tercer ámbito del cual tendrá que hacerse cargo la nueva institucionalidad del servicio exterior de la Unión Europea se refiere a la forma en que estos nuevos mecanismos subsumirán los intereses particulares de los países de la UE en asuntos de política y relaciones interna-

cionales. Ciertamente, no será para nada fácil definir los parámetros de una política exterior comunitaria, habida cuenta que deberá considerarse la convergencia de tantas posturas nacionales. Al poner en primera línea determinadas urgencias y prioridades, indudablemente pasarán a llevarse intereses, posturas o expectativas arraigadas en el interés nacional de varios países miembros, independiente de cuán influyentes sean. Es complejo imaginar a esta nueva instancia comunitaria dictaminando políticas sobre asuntos centroafricanos pasando por encima de arraigadas posturas de la diplomacia francesa, del mismo modo que inimaginable un veto de la UE sobre decisiones adoptadas por la *Commonwealth*. Tampoco es plausible una indiferencia de las naciones bálticas ante un eventual ingreso de Belarus o de Ucrania en la Unión Europea. Conforme se intente cristalizar una real política exterior de la UE, la resistencia invocada por intereses nacionales podría restarle factibilidad y credibilidad en el sistema internacional.

Desde hace un buen tiempo, esta dualidad es nítida en los parámetros de acción de la cooperación europea hacia América Latina y el Caribe. Si bien el marco general de estas actividades reconoce una coordinación efectiva en los diversos ámbitos atingentes de la UE, es igualmente efectiva la notable autonomía que compete a los programas nacionales de cooperación y ayuda al desarrollo. Tal verificación es notoria en los programas y actividades de impacto inmediato, pero también es visible en programas de largo aliento, especialmente en lo que toca al perfeccionamiento de recursos profesionales, académicos y técnicos. La calificación de recursos humanos es un plus para el prestigio internacional de los países que promueven estas políticas, además que posibilita crear ámbitos de influencia bilateral, muchas veces necesarios en la enorme pluralidad de regímenes y *networks* que caracterizan a la política internacional de nuestros días. Ciertamente, para aquellos países europeos que comprometen recursos de cooperación en la comunidad ALC —desde hace muchos años por lo demás—, se trata de una inversión que a mediano o largo plazo reditúa en apoyos y convergencias bilaterales de todo tipo, afinando para los países donantes un estatus respetable en la comunidad internacional. Sería ilusorio suponer que la ayuda al desarrollo obedece a postulados meramente altruistas, aunque, por cierto, estos no están ausentes. Pero tal altruismo se encuentra más en las iniciativas ciudadanas, en los grupos y organizaciones humanitarias y cada vez menos en los ámbitos gubernamentales. Hay una notoria desconexión entre las políticas burocráticas y el rol emprendido por organizaciones sociales y esta es una

afirmación empíricamente comprobada desde hace mucho tiempo, incluso varios años antes de iniciada la globalización. Las políticas burocráticas tienen por objeto otorgar y fortalecer la consistencia de políticas públicas, además de encauzar las decisiones adoptadas por la institucionalidad del régimen político. En esos afanes los países se proveen, entre otras opciones, de un estilo y de objetivos en política exterior, utilizando racionalmente las primigenias intenciones altruistas. Así se comprueba, por ejemplo, el acicalado estatus internacional de países escandinavos y centroeuropeos. Similar provecho obtienen determinados países europeo-mediterráneos, al impulsar un ostensible acercamiento de la UE con la comunidad ALC.

En rigor y al fin de cuentas, hay que reconocer fría y racionalmente que esta dualidad de flujos y decisiones de la cooperación y ayuda al desarrollo europeo beneficia con creces a los países de la comunidad ALC. Lo esencial es contar con los recursos al momento en que se necesitan, independiente de cómo estos lleguen. No corresponde a la comunidad ALC auscultar los entreteneros de este proceso, salvo en un punto: cuánto tiempo más habrán de durar. La atingencia de esta pregunta se vincula con la nueva institucionalidad que se dará la UE en su acción exterior, al tenor del mencionado Tratado de Lisboa. Pero hay que recordar que este mismo Tratado también recoge otras sensaciones ciudadanas, entre las cuales destacan las implicaciones que conlleva la escasísima participación en las elecciones del Parlamento Europeo desde hace años, hecho que podría poner en tela de juicio la legitimidad de las instituciones políticas de la UE. Ocuparse del «déficit democrático» de estas organizaciones no solo supone incentivar la participación electoral, sino además implica reconocer el peso y la presencia de nuevos actores socio-políticos. Ciertamente, hay nuevos y tradicionales grupos de interés en el seno de las organizaciones comunitarias, pero lo novedoso es cómo interactúan y/o hacen presente sus demandas y exigencias los países incorporados a la UE después del 2004.

Para nadie son desconocidos los ímprobos esfuerzos en que ha incurrido la UE desde el 2004 en adelante, encaminados a poner al día su estructura participativa y a reconfigurar los mecanismos de participación y decisión comunitaria. Haciendo un símil con la reunificación alemana, las variadas consecuencias allegadas con la incorporación de 17 nuevas economías y sociedades —sin olvidar las que esperan ingresar en los próximos cinco años—, han tenido un costo de oportunidad económico-financiero importante. Al desplazar prioridades y urgencias con el mundo en vías de desarro-

llo no europeo, la UE ha debido enfrentar un *trade off* que ineludiblemente ha afectado a la comunidad ALC. Como es del todo plausible suponer cierta perdurabilidad en este drenaje de recursos, los países miembros de la comunidad ALC deberán elaborar nuevos y sólidos argumentos, tendientes a seducir a las instancias decisorias de la UE.

Tal vez promoviendo un nuevo estilo en los nexos bilaterales AL-UE, desperdiciado de una *patronizing-way* hoy predominante. Habría que exhibir una estructura más paritaria y operatoria en el diálogo político permanente ALC-UE, procedimiento que desde luego podría estrenarse en la venideras Cumbres europeo-latinoamericanas y del Caribe. Ello obliga a un reaflamamiento de las Cancillerías de la comunidad ALC y a un *refurbishing* en los organismos de hacienda pública, además de los financieros. Habría, en suma, que hacer un especial esfuerzo por definir nuevos ámbitos funcionales en la relación bilateral, a fin de diseñar un campo de acción político y diplomático común. Sería del todo imprescindible añadir en esta funcionalidad la provisión de recursos de cooperación y de asistencia técnico-profesional proveniente de la UE, toda vez que, en el mediano-largo plazo, estos son los elementos que garantizan la consolidación de una impronta paritaria en las relaciones ALC-UE. Es una forma de abordar la pluralidad de temas bilaterales, pero particularmente los más álgidos, tales como las migraciones, los tópicos ecológicos y medioambientales y, finalmente, algún tipo de concordancia en temas energéticos.

Todo indica que la retórica energética empieza a tomar cuerpo en el proceloso debate que promete abrirse en los próximos años. No es misterio que las reservas petrolíferas y sus derivados van a mermar en unos veinte o treinta años más, con las consiguientes consecuencias para con una población mundial que estará bordeando un incremento del 35% respecto de las cifras actuales. Lógicamente, parte no desdeñable de esa población estará constituida por habitantes latinoamericanos y caribeños. Como es también sabido, la generación de fuentes energéticas alternativas a las existentes aún es precaria y para la mayoría de los gobiernos del mundo este es un tema más de especulación prospectiva, con escaso asidero en la realidad. Pero varias sociedades latinoamericanas han tomado seriamente este debate en ciernes, proponiendo razonables y exploratorias vías de solución en este entuerto. Este es un novedoso plus en la bilateralidad ALC-UE, por cuanto son las sociedades europeas las que hoy y más en muy cercano futuro estarán constreñidas por la escasez energética. La prolongación natural

de algunos países sudamericanos hacia el continente antártico también posibilita especular positivamente en los vínculos de la comunidad ALC y la UE, en la medida en que una eventual explotación de sus muy probables yacimientos energéticos cobrarán importancia al momento de intentar la mantención de sus sistemas industriales, junto con la necesidad de proveer la energía que necesitan sus habitantes con miras a conservar sus altos estándares de vida.

Desde luego, la implementación de políticas tendientes a instaurar algún tipo de «cohesión social a la europea» en la comunidad ALC es bastante más encaminable siguiendo un tenor distinto en la relación bilateral. Hay dos razones que avalan esta hipótesis. Primero, un acercamiento más institucional en la relación permitirá un eficiente seguimiento del proceso, esto es, un monitoreo expedito de logros y no logros. No es posible establecer metodológicamente los éxitos y/o los fracasos en que incurren determinados experimentos socioeconómicos si no se adopta un marco de referencia consensuado. En segundo término, una nueva relación bilateral permite explorar comparativamente las consecuencias de tales implementaciones. Esto es, sería interesante aportar las experiencias comparadas en la aplicación de las políticas de cohesión social entre algunas sociedades ALC y otras centro o este-europeas. Más allá de toda salvedad conceptual, la urgencia y las peripecias del desarrollo socioeconómico no son parte de una misteriosa o insondable «caja negra». Hoy en día es parte de la política internacional —en todos sus planos— y de una esperable convivencia civilizada de todas y de cada una de las sociedades.





## ► **Nuevos temas en la relación América Latina y el Caribe con la Unión Europea: energía, medio ambiente, ciencia y tecnología e innovación**

---

María Cristina Silva

**María Cristina Silva** es consultora en integración regional y en relaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Es periodista y licenciada en Comunicación Social de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales de Chile, egresada del Magíster en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, con especialización en integración europea en el Instituto de Estudios de la Integración Europea-Instituto Tecnológico Autónomo de México (IEIE-ITAM) y con diplomados en integración latinoamericana en el Instituto de Ciencias Políticas, Instituto de Estudios Internacionales y Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

Tradicionalmente, las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE) se han venido tejiendo en torno a tres pilares: lo político, lo económico y la cooperación. Es ésta la tríada que compone los Acuerdos de Asociación, y que dan lugar a una relación omnicomprendensiva, que trasciende los vínculos básicos del libre comercio.

Sin embargo, existe un cuarto componente de la relación birregional, que ha estado representado en acuerdos paralelos a los acuerdos de Asociación<sup>1</sup> o en intercambios directos y trabajos conjuntos. Se trata del ámbito científico, tecnológico y de innovación (CTI) que emerge como un cuarto elemento, de importancia fundamental para la superación de las deficiencias y para el desarrollo.

### **Ciencia y tecnología e innovación: el cuarto pilar de la relación ALC-UE**

La globalización implica asumir un mundo de interrelaciones, donde no solo se diluyen los límites de las fronteras, sino que tampoco es posible establecer barre-

---

1 A la fecha, solo dos países latinoamericanos mantiene Acuerdos de Asociación con la UE: México y Chile, y cuatro han suscrito acuerdos en el ámbito científico y tecnológico: Argentina, Brasil, Chile y México.

ras temáticas puras entre las distintas dimensiones del quehacer humano. Si bien es claro el cuestionamiento de la línea divisoria entre lo político y lo económico, o la de estos aspectos con lo social, hoy también se vuelve más difícil separar estos tres ámbitos de lo científico-tecnológico.

En un mundo de urgencias crecientes, la dimensión científica y tecnológica, así como la innovación, resultan claves para orientar las decisiones políticas, para mejorar la calidad de los intercambios económicos, y generar mejores condiciones de vida para la población.

Igualmente, temas fundamentales para la conservación del planeta o para los equilibrios de poder, como son los asuntos ambientales y energéticos, son una muestra clara de una interrelación, expresada en conceptos como el desarrollo sostenible, que establece un triángulo indisoluble entre lo ambiental, lo económico y lo social.

De igual forma, en la agenda ALC-UE se ha ido expresando esta multidimensionalidad. Ya en la Cumbre de Lima, en 2008, los temas fueron el desarrollo social y el desarrollo sostenible. Ambos tópicos profundizaban, a su vez, los iniciados en la Cumbre de Viena, de 2006 y de Guadalajara, de 2004. Y esta coherencia y continuidad temática, de contenidos prioritarios que se van entrelazando, llega ahora a un nuevo punto de profundización en la Cumbre de Madrid 2010, donde se abordarán nuevamente el desarrollo sostenible y la inclusión social, pero ahora vistos desde nuevos parámetros: la innovación, la tecnología y la educación, en función de los objetivos de Lima.

Así mismo, los contenidos del diálogo iberoamericano han sido coherentes con los del diálogo eurolatinoamericano-caribeño. En la última Cumbre Iberoamericana de Estoril (29 noviembre-1 diciembre de 2009), el tema fue innovación y conocimiento. Se acordó allí la creación de un Foro Iberoamericano bianual sobre Ciencia, Tecnología e Innovación, así como promover la creación de un ambicioso programa de innovación tecnológica y aplicada que deberá ser definido por los gobiernos de la comunidad iberoamericana.

De la misma manera, en los diálogos ministeriales ALC-UE se han venido trabajando estas temáticas, que son las que marcan una senda de futuro. Así por ejemplo, en Bruselas, en marzo de 2008, ambas regiones establecieron un diálogo especializado sobre medio ambiente. Y en la última reunión UE-Grupo de Río, de mayo de 2009 en Praga, los temas —además del análisis de la crisis económica y financiera que acaparó la atención mundial— fueron las energías renovables y la seguridad energética. Así mismo, en los preparativos de la Cumbre de Madrid 2010, se prevén nuevos eventos oficiales, no gubernamentales y mixtos, como una reunión de altos funcionarios y luego una a nivel ministerial de Ciencia y Tecnología (Madrid),

un encuentro sobre Sociedad de la Información (Segovia), una preparatoria sobre el fortalecimiento de capacidades para la mitigación y la adaptación al cambio climático (Lima) y un foro sobre cooperación tecnológica, energías renovables y eficiencia energética (Berlín), entre otros de aspectos más tradicionales de la relación birregional.

Otra muestra de toda esta dinámica son los importantes mecanismos de apoyo birregional y proyectos conjuntos que se han venido incrementando en la última década. Entre éstos, la red EURALINET, lanzada en marzo de 2008, que reúne a niveles ministeriales, investigadores e instituciones de siete países latinoamericanos y de la UE para apoyar el diálogo político en Ciencia y Tecnología, fomentar la cooperación entre ambas regiones y contribuir al acercamiento y al establecimiento de prioridades para la futura cooperación en C&T. Y también los proyectos gestados a partir de las posibilidades que ofrecen los Programas Marcos de C&T de la UE, implementados desde 1984 y que incorporan de manera creciente a contrapartes latinoamericanas y caribeñas.

Algunos de los principales programas birregionales desarrollados con fondos del Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la UE (6PM) ejecutado en el período 2002-2006, y que han representado una especial contribución al desarrollo de América Latina y el Caribe, han sido los siguientes:

Programa	Definición
ALARM	Evaluación a gran escala de los riesgos medioambientales para la biodiversidad con métodos probados - Evaluación del riesgo para la biodiversidad: de Europa al globo.
ALCUEHealth	Plataforma ALC-UE para la salud y calidad de vida.
ALCUE-FOOD	Desde el tenedor europeo a la granja latinoamericana: Una plataforma de red innovadora para socios ALCUE en investigación y desarrollo de calidad y seguridad alimentaria.
CAMINAR	Manejo de cuencas e impactos mineros en regiones áridas y semiáridas de Sudamérica.
CASES	Evaluación de costes de sistemas energéticos sostenibles.
CENSOR	Variabilidad climática y oscilación del Sur: El Niño. Implicaciones y gestión de los recursos costeros naturales.
CLARIS	Una Red de Europa-Sudamérica para la evaluación y estudios del impacto del cambio climático.
ELAN2Life	Red eurolatinoamericana para impulsar la cooperación internacional en el ámbito de las ciencias de la vida.
EELA	Infraestructura electrónica compartida entre Europa y América Latina.
Food-N-Co	Red de cooperación de Puntos Nacionales de Contacto con especial foco en países terceros en el área de calidad y seguridad alimentaria.
INCOFISH	Integrando las múltiples demandas en las zonas costeras con énfasis en los ecosistemas acuáticos y pesca.

LAC-ACCESS	Conectando la investigación de alta calidad entre países de la UE y de ALC.
NOVAC	Red de observación de cambios volcánicos y atmosféricos.
WAFLA	Gestión integrada de recursos hídricos mediante la puesta en práctica de conceptos agro-forestales mejorados, en zonas áridas y semiáridas de América Latina.
WINDS-LA	Ampliando el apoyo a redes TICs para el desarrollo - América Latina.

El Sexto Programa Marco (6PM) concluyó con 221 proyectos con participación birregional, que incluyeron a 529 equipos de América Latina y nueve del Caribe que, junto a 2.679 equipos europeos y de otros países efectuaron un trabajo mancomunado que movilizó 1.300 millones de euros (700 millones aportados por la UE).

Y para el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (7PM) en curso (2007-2013), se han generado aún mayores condiciones para intensificar esta cooperación, asumiendo la necesidad de formular respuestas conjuntas a problemas comunes.

Es importante señalar también que estos programas marco responden a los objetivos de la Estrategia de Lisboa, aprobada el año 2000, que pretende posicionar a la UE como «la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo», para lo cual se centran en el denominado «triángulo del conocimiento»: investigación, educación e innovación.

En este contexto, el actual 7PM es aún más ambicioso. Dotado de 50.000 millones de euros —cifra superior en un 63% al anterior 6PM—, refleja claramente la prioridad europea respecto al rol de la investigación para alcanzar un «liderazgo en la economía mundial basada en el conocimiento».<sup>2</sup> Una de las características de este programa es que consideran la «transnacionalidad» de muchas acciones, entendiendo que muchos desafíos de la investigación deben ser enfrenados de manera comunitaria y además con participación extrarregional. A decir de la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea:

En el pasado, el trabajo de un solo filósofo podía impulsar nuestro conocimiento colectivo. Hoy en día, con la explosión del conocimiento colectivo, la colaboración en investigación se ha convertido en algo totalmente necesario. Al haberse convertido el conocimiento en un patrimonio universal, su búsqueda está adquiriendo cada vez más unas dimensiones globales.

Así, América Latina y el Caribe encuentran en este programa una oportu-

---

2 <[http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-inbrief\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-inbrief_es.pdf)>.

tunidad de participación que cobra aún mayor sentido en el marco de una Asociación estratégica birregional.

Y esto es especialmente relevante en problemas que solo pueden ser resueltos de manera compartida, como es el cuidado del medio ambiente y la mitigación del cambio climático, que afecta particularmente a América Latina y el Caribe. Asimismo, en temas cada vez más sensibles, como es el acceso a la energía, factor sustancial de los equilibrios de poder. En ambos temas el diálogo ALC-UE es una plataforma necesaria, que puede arrojar efectivos resultados si se orienta desde miradas multidimensionales, incorporando la perspectiva científica, educativa y de la innovación.

### **El medio ambiente: cuestión de supervivencia**

El medio ambiente, que hace unos años era una preocupación circunscrita a grupos conservacionistas, es hoy una de las materias que más preocupa a los Estados y al sistema multilateral. Pocas veces se ha visto tanta expectativa por alcanzar compromisos como en la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2009 (COP-15), destinada a reducir las emisiones que afectan la atmósfera y que se traducen en un deterioro medioambiental que implica una amenaza a la subsistencia.

Para América Latina, el tema del medio ambiente tiene dos lecturas. Las riquezas naturales son una de las principales fortalezas que caracterizan a la región y son, al mismo tiempo, su gran talón de Aquiles. Por una parte, Latinoamérica es una de las zonas más favorecidas en cuanto a potencial medioambiental: alberga una enorme variedad biológica, donde residen aproximadamente el 40% de especies animales y vegetales del planeta; posee grandes reservorios de agua fresca en glaciares y acuíferos, así como grandes extensiones de tierra fértil y bosques.

Muchos de estos bienes naturales permiten la subsistencia de la región, en tanto potencia alimentaria, fuente de purificación atmosférica o industria turística, entre otros factores económicos relacionados al medio ambiente. Pero, al mismo tiempo, es un patrimonio de alta vulnerabilidad. En efecto, América Latina y el Caribe es la región más amenazada por el cambio climático, y ve progresivamente afectados sus ecosistemas a causa del calentamiento global originado en la emisión de gases de efecto invernadero que se generan fundamentalmente en sociedades industrializadas. Así, junto a la enorme riqueza natural, en América Latina se aprecian de manera dramática los síntomas del deterioro ambiental: aumento de la desertificación, sequías, inundaciones, deshielos, escasez de agua, afectación de cultivos, inseguridad

alimentaria y expansión de enfermedades tropicales, entre otros. Regiones enteras sufren los efectos del fenómeno, como los países caribeños que se ven amenazados con el incremento del nivel del mar, o los países andinos, que ven restringidas sus fuentes de agua dulce, arriesgando la subsistencia de las poblaciones más pobres. Es la otra cara de la moneda de una región cuyas economías son, en su mayoría, ricas en recursos naturales y dependientes de la explotación de estos recursos para la exportación y el consumo.

Por otra parte, a pesar de ser la región más afectada por el calentamiento global, debe pagar el precio de los efectos del patrón energético de las naciones industrializadas y compartir los costos de la solución. América Latina es responsable por un poco más de la décima parte de las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo,<sup>3</sup> pero su tendencia es creciente, derivada principalmente de la deforestación y de la ineficiencia energética.<sup>4</sup> Por tanto, el hecho de no haber creado la actual situación, no implica desentenderse del problema, pues la región está igualmente llamada a implementar medidas paliativas e invertir recursos para atenuar el daño, por tratarse de un problema que la afecta de manera especial.

Sin embargo, esto solo es posible con la ayuda de los países desarrollados. Y la relación con la UE es probablemente la que más puede contribuir a mejorar el estado de las cosas. El punto es definir de qué manera, puesto que el apoyo que requieren los países en desarrollo no puede expresarse solo en la promoción del mercado de bonos de carbono que, si bien genera nuevas formas de ingreso, no constituyen una solución de fondo, pues más bien reducen la responsabilidad de los grandes contaminantes, que compran cuotas de polución a los países menos contaminantes. Así, resulta más interesante el hecho de buscar soluciones menos especulativas y, en lo posible, bajo la forma de acciones tendientes a la disminución de los impactos. Cabe destacar que aquí la UE ya ha iniciado un camino en esta línea: un tercio de los proyectos colaborativos del 6PM de la UE —algunos de ellos descritos en el cuadro anterior—, estuvieron destinados directamente al cuidado del medio ambiente.

Por otra parte, la preocupación medioambiental, que debe llamar a una postura común de América Latina y el Caribe, se encuentra con el hecho

---

3 Las emisiones provienen actualmente, en porcentajes globales, en un 20% de Estados Unidos, otro 20% de China, un 14% de la UE, un 11% de América Latina y el Caribe, y un 35% del resto de los países.

4 Para el año 2020 se calcula que dos tercios de las emisiones contaminantes vendrá de países en desarrollo, principalmente China e India, pero también de América Latina.

de que cada una de sus subregiones se ve afectada de manera distinta, y que para ello enfrentan el problema también con estrategias diferenciadas. Igualmente, en términos de las responsabilidades, se aprecia también la heterogeneidad latinoamericana y caribeña. En cuanto a emisiones de CO<sub>2</sub>, son los países más grandes los más contaminantes, liderados por México (que supera los 400 millones de toneladas), seguido de Brasil, Argentina y Venezuela. Por contraste, Centroamérica, el Caribe y países pequeños como Chile, Paraguay y Uruguay no superan los 25 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. En un nivel intermedio se encuentra la Comunidad Andina, con rangos de hasta 100 millones. Por tanto, una estrategia regional debe considerar también las distintas realidades de efectos y responsabilidades al interior de América Latina y el Caribe.

Volviendo a la relación con la UE, América Latina requiere, sin duda, de cooperación para prevenir los efectos negativos del calentamiento global, transferencia de eco-tecnologías, instalación de industrias de producción limpia, que puedan impulsar buenas prácticas en los sistemas de producción latinoamericanos, así como transmisión de experiencias para apoyar un modelo de desarrollo global amigable con el medio ambiente y una conciencia verde en la población, donde la cultura ambiental europea es un elemento iluminador para incentivar comportamientos sociales e individuales consecuentes con la realidad de que los recursos naturales se agotan y que se requiere de una actitud activa, personal y cotidiana para mantenerlos.

Por su parte, Europa puede encontrar en América Latina una posibilidad de invertir en empresas con estándares de sustentabilidad, y un mercado para productos de tecnología limpia (celdas solares, turbinas eólicas, etcétera), así como un aliado fuerte en el objetivo europeo de ser promotores mundiales de un medio ambiente protegido.

Es aquí donde cobra especial interés una alianza estratégica con la UE. El tema del desarrollo sostenible, que se lanzara en 2008 en la Cumbre de Lima, y que formará parte de la agenda de la próxima Cumbre de Madrid en 2010, desde la perspectiva más específica de la innovación y la tecnología, solo puede encontrar una implementación adecuada mediante los consensos y la cooperación posible de alcanzar en el espacio birregional.

A futuro, las naciones y las fuentes productivas serán valoradas en el sistema internacional en función de sus niveles contaminantes. Y alcanzar un buen estatus de economía baja en carbono para todos, así como preservar los valores naturales de América Latina y el Caribe, es el tipo de contenidos estratégicos que otorgan un carácter efectivo a la Asociación ALC-UE.



## La energía como factor estratégico birregional

Otro aspecto fundamental de la alianza ALC-UE se da en la relación energética, donde se invierten las posiciones entre ambas regiones. Geoestratégicamente hablando, en los temas energéticos América Latina rompe la tendencia que ha caracterizado tradicionalmente sus relaciones con el mundo desarrollado, en términos de dependencia. Aquí, América Latina es superavitaria e independiente. Es la única región occidental con capacidad de autoabastecimiento. Por tanto, vista la energía como un factor de autonomía, América Latina se representa como región soberana, en su promedio general.

Por el contrario, Europa es esencialmente dependiente de la energía exterior y posee una escasa capacidad agrícola para la generación de biomasa destinada a la producción de combustibles alternativos.<sup>5</sup> Por tanto, para alcanzar sus metas de sustitución de combustibles fósiles deberá suplir su escasez importando biomasa desde otras zonas del mundo, como América Latina, que posee condiciones ideales de producción —una enorme disponibilidad de suelos aptos, agua y temperatura para el cultivo de biomasa de altos rendimientos—, además de un gran potencial para aumentar sus hectáreas de cultivo y su productividad. Solo el 9% de la superficie latinoamericana cultivada para estos fines es suficiente para el autoabastecimiento de la región, generándose entonces un gran potencial de intercambio entre Europa y América Latina y el Caribe.

Sin embargo, el diálogo eurolatinoamericano y caribeño en torno a la energía debe considerar que la presión de la demanda de biocombustibles puede generar sustitución de cultivos, impactando los precios de los alimentos y ocasionando amenazas a la seguridad alimentaria. Por tanto, el tema energético no puede ser atendido solo desde su dimensión política o económica, sino también, y sobre todo, considerando su impacto social.

La estrategia ambiental y energética europea implica promover la producción de biocombustibles en países en desarrollo, pero para ello es fundamental preservar el patrimonio natural y garantizar la seguridad alimentaria como objetivo primordial. Por tanto, la cooperación y la inversión deben en este caso priorizar, por ejemplo, la producción de biocombustibles de segunda generación —que no se podrán explotar en la región antes de una década por

---

5 La capacidad agrícola no alimentaria actual de la UE es de aproximadamente 8 millones de hectáreas, más otras 8 millones en descanso. Y para cumplir sus metas 2020 respecto a la incorporación de un 20% de biocombustibles en la matriz energética, requiere triplicar su producción de biomasa (23 millones de hectáreas).

falta de inversión tecnológica— y el desarrollo de otro tipo de fuentes renovables, donde igualmente la región requiere desarrollar su enorme potencial.

En general, América Latina encuentra en la energía una de sus mayores fortalezas. No solo en las tradicionales (petróleo, gas, carbón), sino también en las fuentes alternativas (hídricas, geotérmicas, mareomotrices, solares, eólicas, entre otras). Sin embargo, a pesar del favorable balance global, en lo específico presenta grandes diferencias entre sus subregiones y países. Mientras la región es exportadora neta de petróleo, tres países concentran el 90% de la producción<sup>6</sup> y la mayoría de los países pequeños y medianos son consumidores dependientes. Y los desequilibrios también alcanzan al nivel de los individuos, pues cerca del 15% de la población no tiene acceso a fuentes energéticas, deficiencia inaceptable en una región energéticamente rica.

Así, al igual que en los temas ambientales, la energía en América Latina también tiene dos caras y presenta vulnerabilidades derivadas de la falta de inversión, deficiencias tecnológicas, ausencia de políticas armonizadas y utilización del factor energético para ordenamientos de poder. Por tanto, en función de garantizar el desarrollo y la seguridad energética, se requiere impulsar las inversiones, la cooperación científica y el intercambio de experiencias.

La Agencia Internacional de Energía ha definido como uno de los puntos fundamentales para el desarrollo energético incrementar la inversión en exploración y producción. No obstante, a pesar de la potencialidad latinoamericana, la región representa menos del 7% de la inversión mundial proyectada al 2030. Por ello, Latinoamérica requiere de la inversión europea para promover su capacidad productiva.

Por otra parte, para garantizar la seguridad energética, tan importante como aumentar la producción es disminuir el consumo. Y aquí, ambas regiones requieren mejorar sus desempeños. América Latina debe mejorar su eficiencia energética, pues consume el doble de energía que la UE para una misma unidad de producción. Por su parte, Europa está llamada a disminuir su consumo energético, que cuadruplica el de América Latina en términos absolutos.

Asimismo, América Latina requiere acometer objetivos todavía lejanos: integración energética y estrategias comunes. En la región hay escasas políticas gubernamentales, legislaciones heterogéneas y poca homogeneidad en las metas. No hay un discurso único respecto a la energía, y a pesar de los esfuerzos de alcanzar posiciones comunes —como en el Tratado energético regional que se pretende en UNASUR—, persisten los intereses divergentes y visiones confrontadas entre los países productores de petróleo y los con ca-

---

6 Venezuela, Brasil y México.

pacidad agrícola y proclives a los biocombustibles, perspectivas escenificadas principalmente por Venezuela y Brasil. Así, la energía, más que un factor de unión en América Latina, se convierte en un factor de alineación política, dando lugar a nuevos nacionalismos energéticos. En esto, es importante el intercambio de experiencias con Europa, que tiene una sólida trayectoria en la construcción de su mercado interior de la energía, con políticas de largo plazo e implementación de un mercado energético coordinado.

En síntesis, América Latina mantiene efectivamente una privilegiada posición energética, pero presenta también grandes deficiencias urgentes de atender. Si se asume que el poder de los Estados tiene que ver hoy con el uso de su biocapacidad y que Latinoamérica es la única región del mundo que todavía tiene un «superávit ecológico»,<sup>7</sup> no bastará solo con establecer los términos de su condición de oferente respecto a socios extrarregionales como la UE, sino que deberá preocuparse principalmente de articular las políticas adecuadas para preservar su patrimonio natural, para lo cual se vuelven indispensables las inversiones, la cooperación y el intercambio de experiencias.

Por tanto, las fortalezas y debilidades de Europa y de América Latina y el Caribe, en términos de recursos, capacidades productivas y de ahorro, así como de estrategias comunes, hacen del tema ambiental y energético, sin duda, de los de más alta complementariedad y de mutuo beneficio en una alianza birregional. Temas que ahora, en la VI Cumbre ALC-UE, Madrid 2010, tendrán un nuevo escenario de diálogo, desde las posibilidades concretas que ofrecen la tecnología y las alternativas creativas de la innovación.

La Cumbre de Madrid dará también un salto cualitativo no solo en los contenidos, sino también en las formas, con instrumentos más precisos como la definición de un plan de acción altamente operativo, que detallará objetivos específicos, programas de trabajo, actividades de cooperación y resultados esperados para siete temas comunes. De esta forma, Madrid será una nueva oportunidad para impulsar los temas comunes con un auténtico sentido estratégico, esta vez en torno al lema «Hacia una nueva fase en la Asociación birregional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social», que anticipa las condiciones necesarias para una relación más equilibrada y complementaria, así como para un mejor desempeño regional e internacional de América Latina y el Caribe, de acuerdo a los estándares de este siglo.

---

7 «El poder ecológico de las naciones». SG-CAN, CE, Global Footprint network, 2009.

## **Parte II**

---

# **Análisis de las negociaciones particulares**



## ► El Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea: evaluación preliminar

---

Cassio Luiselli Fernández\*

**Cassio Luiselli Fernández** es economista mexicano, graduado de la UNAM con posgrado y doctorado en las Universidades de Wisconsin y Sudáfrica.

Ha sido profesor e investigador universitario en la UNAM; TEC de Monterrey y profesor visitante en las Universidades de California, Wisconsin y Oxford.

Autor de varios libros y diversas publicaciones profesionales.

Ha sido funcionario público, subdirector de la CEPAL y embajador de México en Sudáfrica, Corea del Sur y Uruguay.

México tiene un muy amplio acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea que lleva nueve años en vigor (1º de octubre del 2000), conocido por su sigla TLCUEM. En estos años, el mismo ha evolucionado y se le han adherido nuevos y ambiciosos instrumentos bilaterales, de muy amplia cobertura temática, convirtiéndose en uno de los más amplios instrumentos de vinculación económica tanto de México, como al exterior de la propia Unión Europea (UE). Esta ocasión es propicia para hacer un examen, si bien somero de los resultados de dichos mecanismos e instrumentos de cooperación entre la Unión Europea y México y hacer algunas consideraciones sobre las Cumbres donde participa México como parte de América Latina.

Este avanzado esquema de cooperación en realidad se inicia a mediados de los años noventa y forma parte de una intensa etapa de redefinición y apertura de México al mundo, que arranca cuando el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari decide plantearle a los gobiernos

---

\* Las opiniones aquí vertidas son de responsabilidad exclusiva del autor.

de Estados Unidos y Canadá la firma de un ambicioso Tratado de Libre Comercio (TLCAN). Luego vienen otros acuerdos (con Chile, que es un caso ejemplar) pero es el TLCUE-M, con la Unión Europea el segundo más importante. Posterior al mismo sigue la firma de otra media docena de acuerdos, pero finalmente viene un tercero de gran envergadura, que es el que se firma con Japón. La segunda economía del mundo.<sup>1</sup> Fue el primer Acuerdo de Libre Comercio que firmara Japón en su historia y se denominó Acuerdo de Asociación Económica México-Japón (AAE). Con ello «cierra» una inserción privilegiada con los tres centros económicos del mundo: El «triángulo del poder económico global»: Estados Unidos (y Canadá), la Unión Europea y el Japón. Asimismo, México a concluido TLC que le dan una densa red de acuerdos de libre comercio con 42 países. Así, tres distintos presidentes de México logran concluir un ambicioso ciclo de reinserción internacional, con los tres grandes centros de poder económico y muchos otros países del mundo. Pero por primera vez en la historia de México, esta reinserción no se da preferentemente, en la dirección hasta entonces, siempre intentada: América Latina. Salinas lo hace con Estados Unidos y Canadá; Ernesto Zedillo con Europa y Vicente Fox con Asia del Este (Japón).<sup>2</sup> Este aparente «alejamiento» con América Latina se mitiga con tres matices importantes que conviene recordar: en primer lugar, el proceso de construcción de lo que resultaría en el MERCOSUR se inicia en la segunda mitad de los años ochenta, entre Brasil y Argentina, bastante antes de que México optara por el TLCAN y, por primera vez, se le excluye explícitamente del proceso de integración económica sudamericana.<sup>3</sup> Segundo, México mantiene su membresía en la Asociación Interamericana de Integración (ALADI) con un parsimonioso proceso de integración con otros 12 países latinoamericanos, así como diversos TLC con naciones de Centroamérica, con Chile, Colombia, Uruguay y ahora se está negociando un TLC con Perú. Tercero, México auspició el proceso de las Cumbres iberoamericanas y fue el anfitrión de la primera de ellas, en la ciudad de Guadalajara (1991) en un esfuerzo importante por mantener un proceso de cohesión y vinculación política y cultural dentro de Iberoamérica.

---

1 Si se considera el Producto Interno Bruto medido en dólares corrientes.

2 Con la República de Corea (del Sur) se han iniciado pláticas en torno a un TLC pero estas no se han formalizado aún.

3 UNASUR (2004) es una nueva iniciativa política que, expresamente, deja fuera a México.

Las razones que tuvo México para buscar y eventualmente lograr un amplio acuerdo con Europa, más allá de las obvias afinidades históricas y políticas, así como del gran poderío económico europeo, tienen que ver con la percepción de la elite dirigente que a México le resulta indispensable una inserción «triangular» de gran porte y conseguir a partir de ahí, una mayor diversificación de su comercio (así como de las corrientes de inversión) con otros grandes socios, más allá de los Estados Unidos, que antes del TLCAN concentraban más del 60% de nuestro comercio externo y hoy lo hacen por cerca del 70%.<sup>4</sup> Como veremos después, este propósito no se ha materializado aún. Al respecto, hay también que considerar que cuando México inicia sus negociaciones con la UE, esta era la muy atractiva y compacta «Europa de los 15», un bloque más homogéneo y más complementario para México que la Unión Europea actual, con 27 miembros, muchos de ellos competitivos con México, como es el caso de Polonia y, de alguna manera Rumania.

Por su parte, las razones de Europa para negociar un acuerdo o una serie de acuerdos tan avanzados con México tienen seguramente que ver con la dimensión propia de la economía y la población de México, con su transición a la plena alternancia democrática y con su privilegiada ubicación geoestratégica y, desde luego, el acceso al propio mercado de América del Norte a través de inversiones y coinversiones en México.

El acuerdo con México es para ambas partes, un avanzado ejercicio de vinculación no solo política, sino comercial, económica y se trata también de un acabado mecanismo de diálogo estratégico bilateral entre las partes (se borra «multilateral»). Pero ha sido en realidad, un muy largo proceso el acercamiento entre México y la UE. A pesar de convenios generales y de alcance limitado, llamados de «segunda generación» firmados en los años setenta<sup>5</sup> es hasta bien entrada la década del noventa cuando comienzan en serio los encuentros y la intención de formalizar acuerdos más avanzados entre México y Europa. Hasta estos años, México estaba a la zaga respecto a países del «Cono Sur» en la extensión y profundidad de sus nexos con la entonces Comunidad Europea. Es hasta 1991 que se firma un «Acuerdo Marco», denominado de «tercera generación» (el mismo año en que lo hace

---

4 De hecho, hay una cierta «diversificación» del comercio de México, esta vez no buscada, y es con China, como sucede con los propios Estados Unidos y muchas otras economías del mundo.

5 En 1975 se firma un Acuerdo de Cooperación con la entonces CEE que incluía la «Cláusula de Más Favor», cooperación económica (no acuerdo comercial) y la cláusula evolutiva. Un acuerdo de segunda generación.



Uruguay) y solo hasta 1997 se negocia un acuerdo de «cuarta generación», con el Acuerdo de Asociación.

El proceso de negociación del actual acuerdo de «cuarta generación» no fue sencillo y duró varios años. Recordemos que las negociaciones se dan en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, a fines de los años noventa, todavía antes de la transición a la alternancia democrática, en el año 2000. Había dudas en Europa, sobre el alcance del compromiso democrático de México y en México muchas voces lamentaban una cierta proclividad «injerencista» europea en temas sensibles como la propia transición democrática, los derechos humanos, etcétera. Es preciso no olvidar que la «cláusula democrática» tiene jurídicamente, primacía jurídica sobre otros contenidos del Acuerdo y por esto mismo, su importancia es decisiva al convertirse en una norma de cumplimiento obligatorio y tener prelación sobre los temas meramente económicos y comerciales. Por otro lado, añadió complejidad al proceso negociador el que se involucrase y opinara también el Parlamento Europeo, se escucharon muchas voces y opiniones críticas durante el proceso. Pero finalmente el acuerdo salió adelante y lo hizo en su versión más amplia y acabada, según veremos a continuación. Cuando observamos las dificultades que han encontrado el MERCOSUR y la UE en lograr un acuerdo, se hacen patentes las ventajas que finalmente sí tuvo México al negociar como país individual y no como parte de un bloque o asociación de países.

La arquitectura del Acuerdo Global, propiamente denominado «Acuerdo de Asociación Económica, concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea» es muy amplio y ambicioso. Se le considera de los más avanzados entre los acuerdos que firma la UE («de cuarta generación»). Hoy por hoy, ningún otro país de América Latina o del mundo tiene un estatuto de cooperación semejante, pues en sus tres componentes básicos, el Acuerdo Global se asemeja solamente al que tiene la UE con Chile, pero solo con Brasil tiene un Acuerdo de Asociación Estratégica semejante; sin embargo Brasil no tiene ningún Acuerdo Global. En realidad se cuenta con una estructura conocida como de «3+1». Esto es, un Acuerdo Global con tres grandes componentes y, además, un Acuerdo de Asociación Estratégica (firmado apenas en 2009). El llamado «Acuerdo Global» consta, a su vez, de un Acuerdo de Cooperación económica: 1) Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUE-M); 2) un mecanismo institucional de diálogo político, y 3) un mecanismo institucional de coope-

ración entre las dos partes. Es a esta estructura que debe añadirse el recién firmado Acuerdo de Asociación Estratégica.

Si se contrasta este racimo de acuerdos de alto nivel entre México y la UE, los acuerdos con Estados Unidos y Canadá dentro de TLCAN<sup>6</sup> y la Asociación Económica con Japón, estos últimos palidecen ante cualquier comparación. Vistos en sí mismos, los acuerdos de vinculación con Europa son los primordiales y los más ambiciosos. Pero no es así en sus consecuencias. En los hechos, el comercio, los intercambios y el total de las relaciones, es muchísimo mayor y más significativa con el TLCAN. Asimismo, los nexos con Japón, China, Corea y Asia del Este o Asia Pacífico por la vía de la APEC (Asia Pacífico Cooperación Económica), superan al menos en el comercio, los nexos con la UE. Podemos decir que con Europa hay grandes afinidades políticas y culturales, pero con Estados Unidos (y Canadá) y con el Pacífico, están los grandes intereses y la visión de futuro de México como veremos más adelante al revisar las cifras agregadas de comercio con las distintas regiones del mundo. Pero veamos ahora con más detalle el desempeño del Acuerdo.

### **Evaluación del acuerdo comercial (TLCUE-M)**

Poco más de ocho años no sean quizá suficientes para dar una apreciación definitiva del desempeño del Tratado de Libre Comercio entre México y Europa en términos de comercio y flujos de inversión, que han crecido apreciablemente. Sin embargo, sus cifras no se comparan con el desempeño TLCAN (NAFTA) pero téngase en cuenta que el peso del comercio de México con Estados Unidos ha sido históricamente muy alto. Ya antes del TLCAN, en los años ochenta había alcanzado niveles de concentración por encima del 60%. Así, que el TLCAN lo que hizo fue, esencialmente, dar reglas y terminar de liberalizar flujos comerciales que ya venían siendo importantes desde mucho antes: ese no era el caso con Europa. Si bien, también ha sido una zona con volúmenes de comercio históricamente significativos, la base de la cual se parte es muchísimo menor (y algo similar se puede decir del comercio con Japón).

Formalmente, el TLCUE-M es un tratado muy completo y de gran amplitud. Liberaliza fuertemente tanto el comercio de bienes, como el de servicios. Tiene un avanzado régimen de normas y disciplinas comerciales y reconoce plenamente la propiedad intelectual. Si bien se acordó otorgar a México un lapso mayor para la desgravación de productos mexicanos, para

---

6 Incluyen un acuerdo en materia de prácticas laborales, normas de medio ambiente y una «facilidad» financiera, conocida como el NADBank (North American Development Bank).

2007 el total del comercio quedó prácticamente liberalizado, con la notable excepción por parte de México del sector energético y algunos productos agropecuarios por ambas partes. Esencialmente, el comercio bilateral se compone de manufacturas, que complementan cadenas productivas, sobre todo en el sector automotriz-autopartes, química y electrónica. Pero hay muchos otros sectores que forman parte del flujo comercial.

Asimismo, el TLCUE-M ha detonado un muy considerable flujo de inversión directa en México (y alguna mexicana en Europa, en el sector cemento, alimentos procesados, etcétera). El total de inversión europea en México es de alrededor de 77.000 millones de dólares, sobre todo proveniente de Alemania y España. La inversión europea en conjunto es solo inferior a la de los Estados Unidos.<sup>7</sup> Un sector particularmente interesante ha sido la inversión en el sector de la aeronáutica, donde Europa ha invertido mucho en México y, junto a los Estados Unidos y Canadá (así como inversión doméstica) han hecho de México el país emergente con mayor inversión mundial en ese estratégico sector.

El crecimiento del comercio entre México y la UE a partir del TLCUE-M ha sido constante, pero comenzó muy lentamente y se ha ido acelerando en los últimos años.<sup>8</sup> El crecimiento total del comercio total arroja un saludable 215% en el periodo, al pasar de 20.000 a 57.000 millones de dólares en 2008. Ese volumen de comercio es altamente deficitario para México, si bien la tendencia es a mitigar lentamente el desequilibrio. El déficit se ubica sobre todo en el sector de importaciones de maquinaria y equipo; pero abarca en realidad un gran número de ramas de actividad, con niveles de déficit muy variables.<sup>9</sup> El principal socio comercial europeo que tiene México es Alemania (17.000 millones de dólares al 2008), seguido por España, Italia y Francia. El comercio entre México y los nuevos socios de la UE es francamente raquítico.

La UE en su conjunto es el segundo socio comercial de México y México el número 20 de la UE. Pero en realidad estamos hablando de un bloque de 27 países. Si hacemos un desglose por países emerge un panorama distinto: el segundo socio comercial de México es China, con más de 37.000 millones de dólares de volumen comercial, y por encima de Alemania, está Japón,

---

7 El total acumulado de inversión extranjera bajo registro en México es de 228.000 millones de dólares.

8 No se incluyen aquí datos del 2009, año en que la crisis financiera global, sin duda alguna, trajo una anómala y pronunciada contracción del comercio.

9 Véase, Secretaría de Economía, Estadísticas del Comercio Internacional, México, 2009.

con 18.000 y Corea (del Sur) supera a todos los demás países de la UE con la excepción de Alemania. No deja de ser notable observar que el conjunto del comercio de México con América Latina, la convierte en nuestro tercer socio comercial, pero las cosas cambian mucho si vemos a cada país por separado. Pero en todo caso, lo que hay que tener muy en cuenta es que el comercio de México con los Estados Unidos es abrumadoramente dominante del panorama comercial, superando los 450.000 millones de dólares, esto es: doce veces más que el de su segundo socio comercial. El que México sea el socio número 20 de la UE responde a este último dato y también a que la UE tiene otros grandes socios económicos que superan o por cercanía o por el tipo de producto, las corrientes comerciales entre la UE y México, mismas que difícilmente habrán de modificarse. Estamos hablando, por ejemplo del comercio entre la UE y China, Rusia (vital proveedor energético), India, Japón, Corea del Sur, Taiwán, por citar a los más importantes. En suma, sí hay espacio para un saludable crecimiento del comercio entre México y la UE, pero más allá de las actuales cifras nos muestran sobre todo, realidades estructurales muy importantes, que no habrán de modificarse fácil y rápidamente.

Dijimos que el comercio de México con la UE se concentra sobre todo con los 12 países originales de la UE y siguiendo un claro patrón de concentración en función del tamaño de cada economía, con la relativa y muy explicable excepción de España. De entre los nuevos socios de la UE, México tiene posibilidades de detonar flujos comerciales importantes con Polonia y con Rumania, donde habría sinergias de complementación (sector automotriz) pero también intensa competencia (agricultura). En general, el sector privado mexicano ha observado el arribo de nuevos socios a la UE como una potencial amenaza, y no tanto como una oportunidad comercial. Esta percepción debería en realidad de cambiar, pues ahí México tiene grandes posibilidades comerciales. Si Turquía logra ingresar a la UE, estas consideraciones se tornarían aún más críticas. Sin duda alguna, el sector textil y muchas otras manufacturas, para no citar al sector agropecuario. Es por esto que México debería seguir los pasos de Chile y anticipar una negociación de TLC con Turquía, país que tiene muchas complementariedades con México.

En síntesis, podemos concluir diciendo que, si bien es poco tiempo para una evaluación definitiva, el TLCUE-M ha sido un instrumento comercial y económico importante, pero insuficiente y con un desempeño menor a las expectativas que originalmente generó. Desde un ángulo estrictamente comercial, el principal problema es el déficit comercial crónico para México,

que difícilmente cambiará a corto o mediano plazo, dada la asimétrica estructura y competitividad industrial entre las dos economías. Pero eso no nos resuelve el tema de los volúmenes de comercio, que aparecen a todas luces insuficientes, dado el tamaño de la economía europea y, también, de la de México. Un análisis más allá de lo bilateral de los grandes flujos de comercio entre México y otros bloques regionales, quizá guarde una de las claves para entender esto.

Como vimos párrafos atrás, es una cierta falacia afirmar que la UE es el «segundo» socio comercial de México. Lo es quizá, en cuanto a bloque económico, pero no solo dista mucho si lo vemos en términos de socios individuales (países) y aun en cuanto a los grandes agrupamientos regionales de la economía mundial. Ya dijimos que la primacía del comercio entre México y Estados Unidos es sencillamente abrumadora y supera en 9 veces el comercio total entre México y la UE. También vimos que el comercio bilateral de México con China equivale al 80% del comercio con la UE y duplica al de Alemania, principal socio comercial mexicano en Europa. También el comercio bilateral de México con Japón, supera al que se tiene con Alemania, pero solo en un 5%.

**Tabla 1. Comercio global de México**

Principales socios comerciales, 2008 / Miles de millones de dólares

Socios	Comercio Total	Participación
Global	602,8	100,0%
<b>TLCAN</b>	403,8	67,0%
Estados Unidos	387,2	64,2%
<b>Asia</b>	94,8	15,7%
China	36,8	6,1%
Japón	18,4	3,1%
Corea del Sur	14,1	2,3%
Resto Asia	25,5	4,2%
<b>Europa</b>	60,6	10,1%
UE	56,2	9,3%
Resto Europa	4,4	0,7%
<b>América Latina y el Caribe</b>	38,0	6,3%
América del Sur	25,9	4,3%
América Central	6,8	1,1%
El Caribe	5,4	0,9%
<b>África</b>	2,9	0,5%
<b>Oceanía</b>	2,0	0,3%

Fuente: INEGI-Banxico

Estos datos sugieren con gran claridad que hay una gran fuerza dinámica de atracción de la economía mexicana, no solo hacia América del Norte: Estados Unidos y Canadá<sup>10</sup> (TLCAN), sino también hacia las economías emergentes de Asia del Este o si se quiere, de Asia Pacífico. La suma del comercio de México con América del Norte y Asia Pacífico es el 80% del comercio y supera en casi ocho veces y media todo el comercio con la UE. El tema se hace aún más claro, si atendemos al comercio total entre los otros dos miembros del TLCAN, Estados Unidos y Canadá, tanto con Europa como con Asia Pacífico: estas dos economías también comercian más con Asia del Este que con ninguna otra región del mundo. Desde esta óptica, dentro de la gran «tríada del poder y la economía mundial», conformada por Estados Unidos, la Unión Europea y el noreste asiático, es claro que las energías empresariales y los flujos de comercio de México, apuntan a una creciente inserción en el área del Pacífico Norte. Esto es, sus socios norteamericanos y las tres grandes economías del noreste asiático: China, Japón y Corea del Sur.

Esta situación muy dinámica, viene acompañada de un esfuerzo político y diplomático, por una plena inserción de México en Asia Pacífico. De ahí su membresía y activa participación en sus foros de deliberación económica y política. México fue el primer país latinoamericano<sup>11</sup> miembro de la APEC<sup>12</sup> y sigue participando muy activamente en dicho foro y en sus diversas instancias secundarias. En el ámbito de América Latina, México auspicia el libre comercio, la inversión y el diálogo político con los países que forman parte de asociación denominada «Arco del Pacífico latinoamericano» y donde participan México, los cinco países centroamericanos, Panamá, Colombia, Perú, Chile y Ecuador.

### **El diálogo político con la Unión Europea**

En virtud del Acuerdo con la UE y México se tiene establecido un mecanismo complejo y algo reiterativo de diálogo a diversos niveles. En la base misma del mecanismo de diálogo está el llamado «Comité Conjunto», que suele reunirse a nivel de viceministros y que se ocupa de diseñar y evaluar, por decirlo de alguna manera, los temas y negocios de día a día entre las partes. A mayor nivel está el Consejo Conjunto, que es el órgano superior

---

10 Con más de 7.000 millones de dólares de comercio, Canadá es el segundo socio comercial de México en América, superando a Brasil, que es el tercero.

11 Luego siguieron Chile y Perú.

12 Asia Pacific Economic Cooperation.

de gobernanza y supervisión de la marcha del TLCUE y los demás acuerdos, se integra a nivel de ministros. Por último, en la cúspide del mismo están las Cumbres bianuales de presidenciales o de jefes de Estado entre la UE y América Latina, en las que, sin embargo, participan los diversos países de las dos regiones, tengan o no un mecanismo de consulta y niveles de asociación tan avanzados como los de México y la Unión Europea. Podemos afirmar que estos mecanismos han trabajado bien, pero han sido más de diplomacia que de atender a temas y problemas prosaicos que las coyunturas cotidianas van presentando. Es de esperarse que con el tiempo, madurando más la vinculación, este sea el caso.

A estos mecanismos de diálogo debe añadirse el mecanismo de diálogo y debate interparlamentario, donde México y la UE procuran armonizar sus propuestas en las siguientes materias: refuerzo al multilateralismo y reformas a la ONU; derechos humanos y seguridad humana. Pero el tema que hoy por hoy ocupa el centro del diálogo México-UE es el de la «cohesión social». El tema de la cohesión social es por demás pertinente, tras la devastación socioeconómica que deja la crisis financiera global. Se centra en el combate a la pobreza, la disminución de la desigualdad y la exclusión social. Los proyectos que de aquí se desprenden incluyen entre otros, programas de inclusión social, educación y empoderamiento del género femenino, entre otros.

Una evaluación preliminar de estos procesos de diálogo, coinciden en señalar una falla básica: la relativa ausencia de la sociedad civil en los mismos. No son todos los que están, ni mucho menos están todos los que son interlocutores básicos entre la sociedad civil y los representantes gubernamentales y políticos de ambas partes. Por otro lado, el volumen de fondos comprometidos en los proyectos de cooperación se antoja en general muy raquíticos en función de la magnitud de los problemas que se está pretendiendo abordar.

El Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE), por su parte, data apenas de 2009 y aún no es fácil contextualizarlo en esta estructura de diálogo y trabajo. Pero se emprenderán bajo las premisas del mismo, consultas sistemáticas sobre temas globales y birregionales y su temática de trabajo bilateral está por fortuna bien definida: Democracia y derechos humanos, seguridad, terrorismo, combate al crimen organizado y la trata de personas, así como los temas de la agenda climática y el medio ambiente y algunos temas socioeconómicos vinculados a la difícil situación que la crisis financiera global ha traído. Sin duda, bien utilizado, el AAE puede convertirse en una instancia privilegiada de diálogo en materia y de temas de orden global, más allá del ámbito latinoamericano.

## **De cara al 2010: la Cumbre de Madrid, las dificultades de un enfoque latinoamericano integrado. Premisas para un nuevo diálogo**

Es percepción común en ambas orillas del Atlántico, que el mecanismo de diálogo implantado entre la UE y ALC ha dejado mucho que desear. Sobre todo las cinco Cumbres presidenciales que se han tenido hasta la fecha. Desde luego, que en conjunto, representan un ejercicio valioso y que, a pesar de sus dificultades, constituye un gran avance en las relaciones de los países entre sí y aun de las regiones. Lo que aquí se señala tiene que ver más con las necesidades de avanzar más y mejor, de cara al futuro, que con el desencanto de un proceso que no lleva mucho tiempo y ha dado razonables resultados. Quizá la frustración más evidente en las relaciones de asociación entre la UE y ALC, lo constituyan la imposibilidad de avanzar en un TLC con el MERCOSUR y con la región andina (CAN). No resultaría exagerado decir que en Centroamérica y México, el diálogo y el aumento de los intercambios avanzan con más fluidez, si bien muchas de las dificultades que se aprecian para la parte sudamericana, se comparten con los países más al norte. Pero el problema está en la formación de una relación común y homogénea con toda América Latina, no con algunas de sus subregiones.

Así pues, más allá de las dificultades puntuales del avance en materia comercial y económica entre MERCOSUR y la UE, se advierten también las dificultades de avanzar en una agenda latinoamericana común ante la UE que tiene ya una plataforma institucional acabada y homogénea y está habilitada para actuar, debatir, conversar y pactar con una única voz. Eso es cada vez más difícil en el caso latinoamericano, no solo porque la propia UE tiene dividido en cinco zonas sus tratos y acuerdos con América Latina, sino porque en la propia Latinoamérica se presentan cada vez más pronunciadamente, fuerzas centrífugas que tienden a dividirla y fragmentarla. Dígalo si no, el reciente caso de la formación y puesta en marcha de la UNASUR,<sup>13</sup> que excluye explícitamente y omite de sus consideraciones a nada menos que 170 millones de latinoamericanos y a diez países de la región. Por eso llama vivamente la atención que haya quien se lamenta de la dificultad de llegar a las Cumbres con una sola voz: en Sudamérica se ha dividido a la América Latina en dos mitades, atendiendo a un criterio aparentemente

---

13 Si bien el Tratado constitutivo ha sido ratificado solo por los Parlamentos de tres países a la fecha.



geográfico,<sup>14</sup> sin considerar que en realidad América Latina continúa más allá, al norte del Darién, que se sigue hablando el castellano y existen infinidad de nexos profundos en materia de cultura, trayectoria histórica, valores y costumbres compartidas. Pero hay incluso quienes suponen superar esta omisión, usando liberalmente el término «América Latina» para referirse solamente a una porción de la misma (en este caso al sur de la subregión). No es suplantando la identidad de toda Latinoamérica como se va a conseguir forjar una verdadera voz latinoamericana común en las Cumbres con Europa y en muchos otros foros.

La pregunta clave entonces es, ¿resulta aún posible o deseable un diálogo entre la UE y toda la América Latina? ¿Un diálogo completo y con significados sustantivos y que incluyan a México, Centroamérica y los países caribeños? o, por el contrario, ¿en este punto es más conveniente optar por dar más fuerza a los encuentros con las diversas subregiones por separado: México, Centroamérica, CAN, Chile, UNASUR, MERCOSUR, etcétera? La respuesta es que, desde luego, conviene mantener ambas instancias de diálogo, pero no tener de las Cumbres birregionales (ALC-UE) expectativas desmesuradas. Estas serán más útiles en la medida que aborden temas de gran visión y asuntos verdaderamente globales y no temas que solo nominalmente se refieran a una «América Latina» que en realidad está muy fragmentada hoy día. Estrictamente, y desde el punto de vista interno de México, bastaría el diálogo subregional (nacional en este caso), toda vez que el país cuenta, como vimos, con un andamiaje institucional y mecanismos comerciales que bastan y sobran para un diálogo completo y fructífero con la UE. México no necesita *strictu sensu* de hacerse fuerte o apoyarse en el resto de América Latina para poder avanzar en sus acuerdos y diálogos con la UE. Es más, su estructura de relación comercial y diálogo político es mucho más ágil que en el caso de los otros conjuntos de países.<sup>15</sup> Hace poco<sup>16</sup> se llevó a cabo el IX Comité Conjunto México-Unión Europea; fue la primera a la que asiste México como socio estratégico de la UE y se avanzó en el diálogo político en materia de comercio e inversión, seguridad y proyectos de cohesión social, así como en avanzar posiciones en la preparación de la Cumbre de Madrid.

---

14 Desde luego, subyacen en el fondo otros criterios geopolíticos que no son materia de un ensayo como este.

15 Quizá Chile sea una excepción, si bien no tiene una Asociación Estratégica con la UE.

16 En Bruselas los días 26 y 27 de noviembre de 2009.

Aun así, pensamos que sigue siendo útil y conveniente mantener también la estructura «birregional» de Cumbres presidenciales y otros encuentros América Latina-UE. Muchos temas se refuerzan y benefician de este enfoque que, además, se compadece de la realidad de la globalización. Por ejemplo, la visión compartida en Latinoamérica en torno a la migración, la entronización plena de la democracia, o temas muy globales como el cambio climático y la indispensable transición energética que le debe necesariamente acompañar; así como asuntos de la agenda multilateral, el comercio global, etcétera, pueden seguir muy bien servido con estos encuentros birregionales. Pensamos pues que, en la actual coyuntura, es mejor mantener esta relativa dualidad de enfoques y no ver como una «deficiencia» de las Cumbres que América Latina no tenga, hoy por hoy, una sola voz frente a Europa en temas bilaterales o birregionales. Simplemente, hay temas que se pueden tratar mejor a nivel regional o con ciertos países en lo individual como Chile y México (cooperación en materia de cohesión social, combate a la pobreza, infraestructura, seguridad, comercio, inversiones, «triangulación» de la cooperación, etcétera) y algunos otros de naturaleza global que, como ya vimos, sigue siendo muy válido tratar entre las dos regiones como tales.

Otro tema que debe tenerse presente con relación a los mecanismos de diálogo, es que la expansión de la UE a la «Europa de los 27» cambió cualitativamente no solo a la UE, sino a su relación y estructura respecto a América Latina. En la actual UE hay algunos países con economías mucho más pequeñas y frágiles que la de algunos Estados latinoamericanos. En el caso de Brasil o de México hay que tomar en cuenta que estos países están presentes y por cuenta propia, en muchos otros foros globales y que despliegan una política exterior cada vez más amplia a escala internacional. Algunas empresas mexicanas y brasileñas, por ejemplo, son «jugadores globales», mientras que en algunos países de Europa del Este, todavía se está lejos de esto. Tómese también en cuenta que tres países latinoamericanos (Argentina, Brasil y México) son parte del G20 y que Brasil y México forman, a su vez, parte del G5, formado por las grandes economías emergentes. Esto no era el caso en 1999 cuando la primera Cumbre. Todavía la estructura de las Cumbres tiene mucho de una visión de «donantes» *versus* «receptores de ayuda». Es cierto, que la UE sigue siendo un enorme bloque económico de países desarrollados y un coloso tecnológico. Pero no es menos cierto que América Latina también ha cambiado y que ahora la UE tiene una composición mucho más heterogénea que en 1999. Por otro

lado, si la UE y ALC han cambiado en estos diez años, también el mundo lo ha hecho y la atención de la UE y de ALC ha variado. Europa, además de sus nuevos miembros al Este, tiene en Rusia un vecino que ha recuperado mucho poder y es un enorme proveedor de energía para la propia Europa y el mundo. Asimismo, en estos años Asia del Este (con China al frente) e India se han convertido en grandes polos de poder económico y político a escala planetaria.

Con relación al diálogo entre la UE y ALC y en particular respecto a la próxima Cumbre de Madrid es de celebrarse que, desde el lado europeo, el muy esperado y apenas recientemente firmado Tratado de Lisboa dará a la UE mucho más capacidad de formular y ejecutar una política exterior común más fuerte, clara y eficaz. Pues tendrá más y mejores competencias, más recursos y se dotará de un servicio exterior que genuinamente permitirá una diplomacia «europea».

Así pues, sigue siendo un hecho que la UE, con todo y sus mutaciones, sigue estando mucho mejor organizada para los diálogos «birregionales» que América Latina, que tiene a sus polos de poder muy fragmentados y distantes entre sí. Pero aún así, es posible que América Latina logre avanzar en la generación de alguna estructura que le permita conciliar posiciones y, a pesar de su fragmentación actual, ir construyendo una voz común, al menos para ciertos temas: tal es el caso del Grupo de Río y su posible transformación en un organismo político de toda Latinoamérica; o el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que tras varios lustros de letargo, parece recobrar influencia y capacidad de tomar iniciativas de dimensión latinoamericana. Desde luego, la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), institución de la ONU con gran porte y prestigio, tiene la capacidad plena de orientar discusiones y formular una agenda relevante y de sustancia para las interacciones de América Latina con la UE y otras áreas del mundo. Pero esto aún no pasa de ser una mera posibilidad. Falta ver qué sucede al respecto en la segunda Cumbre de los organismos de integración de América Latina y el Caribe (CALC II) a celebrarse justamente en México en 2010.

Tema aparte es la mejora y reforma de procedimiento y protocolo de las reuniones y Cumbres. En ese sentido aquí solo deseamos señalar, en grandes líneas, algunos temas. Para que mejore el nivel de diálogo AL-UE se requiere que muchos de los consensos explícitos y presentes en las múltiples declaraciones de presidentes y ministros puedan ser cada vez más vinculantes y para ello tener en pie sistemas de seguimiento, evaluación y sanción.

Las agendas deben ser más modestas en temática y más de sustancia en su tratamiento. Los acuerdos deben ser menos, tener recursos y medios de evaluación y seguimiento. Asimismo, pensamos que de las Cumbres deben surgir más recursos y apoyos a las instituciones no solo nacionales, sino a aquellas que fomenten la cohesión e integración de toda América Latina, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el SELA, los grandes proyectos de interconexión e infraestructura, entre otros.

La próxima Cumbre en Madrid<sup>17</sup> tiene como eje temático la innovación y la tecnología como motor del desarrollo sostenible y la integración social. Todos temas de inobjetable valía, pero, una vez más pareciera que se quiere «decirlo todo» en un solo gran tema omniabarcante. Eso dificulta el análisis y la discusión realista de los temas, y más todavía la obtención de resultados concretos en proyectos que se inicien con tantos objetivos en mente. Hay que reparar en que se habla de tecnología, de innovación, de desarrollo y no solo, sino de desarrollo «sustentable» y, además de integración social. No es que sean objetivos necesariamente incompatibles, pero el logro simultáneo de los mismos se antoja como algo muy difícil de lograr. Además, se quiere evaluar la cumbre anterior y revisar el impacto que ya habrá tenido la novel Fundación ALC-UE. A la hora de la Cumbre madrileña, la mayor parte de los países de ambos márgenes del Atlántico, apenas estarán remontando la crisis; el propio país anfitrión seguirá en pleno esfuerzo para superarla. Pensamos que es la crisis y sus causas, sus efectos e impacto social, las medidas para evitar que sea recurrente, así como y la cooperación ALC-UE, el tema que debiera ocupar más espacio en las deliberaciones de los jefes de Estado. Eso no quiere decir relegar los otros temas, pero a nuestro juicio, ese debería ser el tema rector. Muy vinculado a este tema, está el de la revitalización del multilateralismo y el combate al proteccionismo. Otro tema que en mayo del 2010 estará en todas las agendas nacionales y regionales es el que tiene que ver con los resultados de la Cumbre sobre el Cambio Climático de Copenhague. Sobre todo porque hay muchos indicios de que dicha Cumbre se quedará corta en materia de compromisos cuantitativos y otros temas clave en materia del combate al calentamiento global. Justamente México será sede en diciembre del 2010 de una segunda Cumbre sobre le Cambio Climático que deberá ayudar a salvar y apuntalar cuantitativamente los resultados que se tuvieron en Copenhague. Así pues,

---

17 La VI Cumbre ALC-UE será en mayo del 2010 y España ejercerá simultáneamente la presidencia de la Unión Europea.

cuando se hable de tecnologías y de innovación deberá tocarse el tema de la cooperación tecnológica entre ALC-UE en materia de adaptación, mitigación y otros instrumentos vinculados a la lucha contra dicho calentamiento global. Es claro que la agenda que compartimos europeos y latinoamericanos debe reflejar, hoy más que nunca, no solo los cambios al interior de nuestras dos regiones, sino los grandes temas del mundo actual.

Pensamos, en suma, que la inminente Cumbre de Madrid, entre la UE y ALC, que se llevará a cabo justo cuando se empiece a remontar la mayor crisis económica en décadas y cuando se ha hecho más patente que nunca la amenaza del cambio climático, debe convertirse en la ocasión más propicia para relanzar la cooperación birregional apuntalando primero las relaciones y encuentros nacionales y subregionales y dedicar las Cumbres de jefes de Estado a abordar preferentemente los grandes temas globales. Esto equivale a asumir con realismo las nuevas circunstancias de América Latina en su conjunto y llevar nuestras relaciones a un nuevo estadio de madurez.

## ► Logros y limitaciones del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea

---

Norma Castañeda Bustamante

**Norma Castañeda Bustamante** es licenciada en Sociología del Trabajo por la Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Xochimilco. Actualmente se desempeña como asistente de la Secretaría Ejecutiva de la Organización latinoamericana de organizaciones de promoción al desarrollo (ALOP).

Fue Titular de la Línea de Investigación sobre Libre Comercio y Derechos Humanos en DECA, Equipo Pueblo y consultora externa para el Banco Mundial: Investigación de campo y de gabinete sobre las formas de operación del Ramo 33 en Zacatecas, Puebla y Veracruz.

### **Antecedentes del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea**

México es considerado por las instituciones económicas mundiales como un país con una economía emergente, es decir con las características necesarias para acceder a un desarrollo y expansión económica a grandes pasos. Desde hace más de una década se ha caracterizado por una política comercial externa agresiva sumando ya 12 tratados comerciales con 49 países y un Acuerdo de Asociación Económica con Japón, partiendo de la premisa de que el libre comercio es motor de desarrollo y crecimiento para el país.

Sin duda el tratado comercial que mayor peso e impacto ha tenido para México es el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN, 1994), que fue considerado como un parteaguas en especial respecto a cómo el resto del mundo empezó a vislumbrar al país con una economía fuerte y capaz de competir con otras naciones.

En ese sentido, el principal socio comercial para México son los Estados Unidos de Norteamérica, seguido de la Unión Europea (UE), con quien suscribió y entró en vigor una vez ratificado por el Senado de la República en marzo del 2000 el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, conocido como Acuerdo Global (AG).

Si bien las relaciones comerciales con la Unión Europea datan de décadas atrás es con la firma de tres instrumentos en 1997 con las que México formalizó una zona de libre comercio con esta región:

- *El Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio*: incluye el comercio de bienes, disposiciones generales, libre circulación de bienes, compras del sector público, competencia, mecanismos de consulta para asuntos de propiedad intelectual, solución de controversias, obligaciones específicas del Comité Conjunto referentes al comercio y cuestiones relacionadas con el comercio y disposiciones finales (entró en vigor en julio de 2000).
- *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación*: toca el componente comercial en lo que concierne al comercio de servicios, disposiciones generales, inversión y pagos relacionados, propiedad intelectual, solución de controversias, obligaciones específicas del Comité Conjunto referentes al comercio y cuestiones relacionadas con el comercio y disposiciones finales (entró en vigor en marzo de 2001).
- *Declaración Conjunta entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados miembros*: establece el compromiso de las partes de celebrar negociaciones de temas comerciales de competencia mixta.

La razón de que haya dos instrumentos comerciales obedece a que el comercio de bienes, inversión y la ejecución de los derechos de la propiedad intelectual son de competencia mixta, es decir, las instituciones nacionales de cada Estado miembro deben estar presentes en el proceso de negociación y suscripción del tratado, en este caso, los Parlamentos nacionales de cada país que conforman la UE y las instituciones competentes de la Comunidad Europea. Contrario a ello, el comercio de servicios que está enmarcado en el Acuerdo Global es de competencia comunitaria y basta con la aprobación y negociación del Consejo Conjunto.

### **Error de origen en el proceso de negociación y en la implementación del propio Acuerdo**

El proceso de negociación del Acuerdo Global tuvo un error de origen grave que fue advertido por pocos e ignorada por la parte que encabezaba las negociaciones del lado mexicano, ya que según el artículo 76 de la Constitución Política Mexicana, Título I, establece que es facultad del Senado «... aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos». No obstante, cuando se trata de una negociación comercial al Poder Legislativo se le ha relegado de este proceso y solo se le usa para ratificar los acuerdos, claro esto ha sucedido porque el propio Senado lo ha permitido al no reclamar el papel que debe jugar en todo proceso de negociación de tratados internacionales incluyendo los comerciales.

En el caso del Acuerdo Global esto va más allá, pues en el texto se establece en el Título I: Disposiciones Generales que es el Consejo Conjunto integrado únicamente por el Poder Ejecutivo quien tiene la facultad de negociar, modificar o decidir sobre la liberalización progresiva del comercio de bienes y sobre la apertura de los mercados convenidos así como de cualquier otro componente del AG, cayendo incluso en una inconstitucionalidad por la parte mexicana. Para Jorge Calderón, quien fue senador en el proceso de negociación del AG y en su momento denunció lo anterior, declaró que dejar que el Consejo Conjunto tenga la facultad de decidir en el marco del AG es darle al Ejecutivo mexicano facultades discrecionales para negociar elementos estratégicos relativos al comercio de servicios y a las inversiones que solo competen al Poder Legislativo.<sup>1</sup> Sin embargo el AG fue ratificado por el Senado que no cumplió con sus funciones, o no quiso hacerlo, por lo que tácitamente renunció a sus facultades expresadas en la Constitución delegando todo el poder al Ejecutivo, es decir en todo caso si hay una violación a la Constitución el Senado es corresponsable de ello.

### **Más allá del TLCAN**

Si bien el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha repercutido más en los impactos económicos y sociales del país, lo cierto es que la

---

1 Jorge Calderón, *Evaluación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México y la UE*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 2003, disponible en <[www.sre.gob.mx/uao/ponencia/03IERM/Jorge.doc](http://www.sre.gob.mx/uao/ponencia/03IERM/Jorge.doc)>.



Unión Europea ha ganado más privilegios con el AG que los propios norteamericanos y canadienses. Su política de negociación fue más agresiva logrando prerrogativas que ni el propio TLCAN contempla.

Por ejemplo, en el ámbito del comercio de servicios, la UE logró como objetivo alcanzar la liberalización total del comercio de servicios y de las inversiones de manera progresiva y recíproca en un plazo no mayor a diez años, si bien hay áreas restringidas en el caso mexicano, estas son pocas y las modificaciones que han sufrido la Ley de Inversión Extranjera Directa, así como la propia Constitución Política del Estado mexicano, apuntan a que las restricciones a las inversiones sean cada vez menores por lo que la apertura a todo el comercio de servicios es inminente.

Lo mismo sucede con el tema de las inversiones ya que contiene disposiciones para consolidar la apertura vigente establecida en las legislaciones nacionales a fin de que progresivamente se eliminen las restricciones a movimientos financieros relacionados con la inversión. Asimismo, una vez ya con la implementación del AG se establece que ninguna de las partes puede modificar de manera regresiva sus legislaciones nacionales para proteger a un sector.

Una vez que transcurrieron tres años de vigencia del AG, el Consejo Conjunto adoptó una decisión que dispuso la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación restante del comercio de servicios entre las partes, lo que fue establecido a través de listas de compromisos y calendarios de liberalización no mayor a diez años, aplicando los principios de Nación Más Favorecida y Trato Nacional.<sup>2</sup> En las reuniones del Consejo Conjunto estas listas pueden modificarse, sin pasar en el caso mexicano por el Senado de la República.

La Unión Europea al igual que los Estados Unidos y Canadá goza de las cláusulas de Trato de Nación Más Favorecida y Trato Nacional, pero para este último en el TLCAN se establecen lista de reservas, mientras que en el Acuerdo Global esto no está permitido ya que el Trato Nacional es parte de las obligaciones generales del Acuerdo.

---

2 Cfr. Philippe Ferreira, *La liberalización del sector de servicios: el caso del Tratado Unión Europea-México*, Serie Comercio Internacional, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, 2001, CEPAL, disponible en <[www.cepal.org](http://www.cepal.org)>.

## **Evolución del Acuerdo Global a ocho años de su implementación**

A ocho años del Acuerdo Global, en términos comerciales, este ha evolucionado de la siguiente manera:

- en 2003 concluyó la desgravación arancelaria para los productos industriales nacionales;
- en 2007 concluyó la desgravación arancelaria para los productos industriales europeos;
- desde el 2007 todos los bienes europeos importados entran ya libres de arancel a México;
- los productos agrícolas procedentes de México tienen un plazo de desgravación de diez años, para concluir su liberalización total en el 2010;
- la entrada de productos procedentes de la Unión Europea fue liberalizada totalmente en 2008.

### ***Comercio de Servicios e Inversiones***

Si se hace una lectura somera sobre el impacto que ha tenido el Acuerdo Global a ocho años del comienzo de su implementación, este podría pasar desapercibido y pensarse que ha sido poco aprovechado por las partes, e incluso ha resultado negativo para México, ya que en términos de la balanza comercial, México desde la implementación del AG ha mantenido un déficit constante con la Unión Europea: por ejemplo, para el año 2008 este déficit ascendía a 24.255 millones de dólares.

El comercio con la Unión Europea ha crecido relativamente poco, cuando se analizan los datos (véase cuadro 2) el aumento entre las importaciones y exportaciones es similar por año, lo que indica que realmente el intercambio de productos de bienes se mantiene similar desde la implementación del Acuerdo, más no así con las inversiones lo cual se detallará más adelante.

Si bien, como se ha dicho anteriormente, la UE es el segundo socio comercial para el país, la diferencia en términos comerciales con los Estados Unidos es bastante significativa y las cifras anuales proporcionadas por el Banco de México indican que dicha tendencia no se va a revertir.

**Tabla 1. Balanza comercial de México con el mundo (millones de dólares)**

Año	2005	2006	2007	2008
TOTAL	-7,587	-6,133	-10,074	-17,261
Zona TLCAN	63,081	79,288	82,194	79,847
Estados Unidos	65,016	81,488	83,660	82,188
Canadá	-1,935	-2,200	-1,466	-2,341
Resto del Mundo	-70,667	-85,422	-92,268	-97,108
Resto de América	-1,827	-1,228	2,363	6,289
Europa	-18,952	-20,585	-21,420	-24,255
Asia	-40,459	-48,875	-62,508	

Fuente: *Informe Anual 2008*, Banco de México

Los intercambios comerciales con la UE antes del Acuerdo Global representaban el 10,63% del total del comercio mexicano, en el 2006 cae al 7,6%, comparado con los Estados Unidos que representa más del 66% de su comercio. Las relaciones de México con la Unión Europea no son aparentemente de gran magnitud, aunque no hay que perder de vista que con el Acuerdo Global han aumentado considerablemente las inversiones europeas las que se han inscrito en sectores claves de la economía del país y se les ha otorgado grandes ventajas fiscales.

**Tabla 2. Balanza comercial México-Unión Europea 2000-2008 (millones de dólares)**

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2000 (antes del AG)	5,799	15,056	-9,257
2005	9,141	25,775	-16,634
2006 (con el AG)	10,966	28,938	-17,972
2007	13,943	33,839	-19,896
2008	17,079	39,160	-22,081

Fuente: *Informe Anual 2008*, Banco de México

Con la actual crisis financiera mundial, así como con la crisis petrolera, México ha visto mermado su comercio internacional, por ejemplo, en el 2008 sufrió un revés tanto en sus exportaciones como en sus importaciones, asimismo ha perdido liderazgo en el mercado de los Estados Unidos bajando del segundo al tercer lugar en la lista de las importaciones que Estados Unidos realiza, no obstante, esto le permitió diversificar su comercio con otras partes del mundo en especial con América Latina, pero no así con el mercado europeo.

En cuanto al intercambio comercial con la UE, los principales productos exportados por México a esa región son: productos minerales (aceites

crudos de petróleo o de mineral bituminoso), maquinaria, equipo eléctrico, equipo de transporte, óptica, instrumentos médicos y de precisión, producción de acero y fierro, productos agroalimentarios, productos químicos.

Las importaciones de México provenientes de la Unión Europea son maquinaria, equipo eléctrico, equipo de transporte, productos químicos, productos minerales, productos de acero y fierro, cartón, productos agroalimentarios, instrumentos médicos y de precisión, óptica, otros.

En cuanto a la Unión Europea, México ocupa el lugar número 20 como socio comercial, y representa el 1,3%% de la UE con el mundo. Las importaciones de la UE al país representan 0,9% y las exportaciones 1,7%.

**Tabla 3. Balanza comercial de la Unión Europea con México (millones de euros)**

Año	Importaciones	Porcentaje	Exportaciones	Porcentaje	Saldo
2004	6,904	0,7	14,726	1,5	21,630
2005	9,245	0,8	16,837	1,6	26,082
2006	10,566	0,8	19,128	1,6	29,693
2007*	12,117	0,8	20,962	1,7	33,079
2008**	13,814	0,9	22,082	1,7	35,896

Fuente: Comisión Europea, European Union, *Trade with the world and Mexico*, 2006.

\* <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113418.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113418.pdf)>.

\*\*Datos estimados.

### ***Inversión directa mexicana en la Unión Europea***

Las estadísticas oficiales no reportan ningún número o porcentajes de empresas mexicanas instaladas en la Unión Europea. En un reporte sobre la inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe, 2008, la CEPAL menciona que Brasil, Chile y Venezuela son los principales inversionistas en el extranjero, y si bien México de pronto se mete a la cabeza de este grupo, en el 2008 sufrió una contracción de sus inversiones en otros países, en el 2007 los ingresos reportados por IED de México en otros países ascendieron a 112.195 millones de dólares, muy por encima de la inversión reportada por la inversión europea en nuestro país durante ese periodo que fue de 27.528 millones de dólares.

Asimismo, la inversión de empresas mexicanas instaladas en el exterior se centra en países de la región latinoamericana principalmente en Centroamérica, destacando los grupos CEMEX, Mexichem, Grupo Modelo, Femsas, Telmex, Grupo Alfa, Grupo Bimbo, Grupo Elektra y Grupo Maseca.

### ***Inversión extranjera directa proveniente de la UE a México***

Si bien la crisis financiera mundial ha repercutido en el incremento de las inversiones provenientes de otras naciones en México, la IED europea ha mantenido una constante en nuestro país, aunque aún está muy por debajo de las inversiones estadounidenses y sufrió una baja en el 2008, lo cierto es que los sectores en donde ha tenido mayor participación son aquellos calificados como sensibles.

**Tabla 4. Inversión extranjera directa en México (millones de dólares)**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
29.817,7	23.728,9	16.521,6	23.681,1	21.976,8	19.428,0	27.528,1	22.481,2

Fuente: Secretaría de Economía y Banco de México

De 1999 a enero-junio de 2009 la Secretaría de Economía reporta un valor acumulado de 227.017,6 millones de dólares en inversión extranjera directa, distribuidos en los siguientes sectores: industria manufacturera, 43%; servicios financieros,<sup>3</sup> 25,6%; otros servicios,<sup>4</sup> 9,6%; comercio, 8,5%; transporte y comunicaciones, 6,3%; extractivo, 3,6%; construcción, 2,1%; electricidad y agua, 1%, agropecuario, 0,3%.<sup>5</sup>

### ***Inversión proveniente de la Unión Europea***

Del monto global de la IED mencionado en el párrafo anterior, 76.787,6 millones provienen de los Estado miembros de la Unión Europea, la inversión mayor se deriva de España, 15,2%; Holanda, 10,5%; Reino Unido, 3,6% y Alemania con 1,6%; el resto de los países no reportan inversiones mayores al 0,6%.<sup>6</sup>

El informe estadístico sobre el comportamiento de la IED de la Secretaría de Economía, reporta que hoy en día operan aproximadamente 6722 empresas con capital europeo destinadas a los sectores de servicios incluyendo los financieros (42,3%), manufacturero (43,4%), comercio (4,8%), y otros sectores, 9,5%.

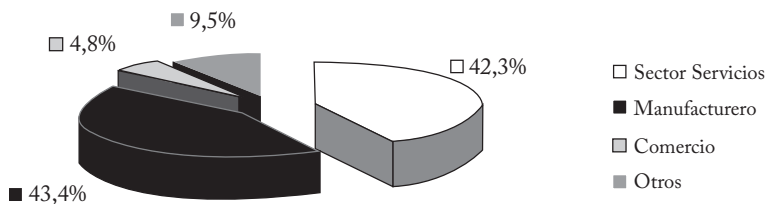
3 Servicios financieros, de administración y alquiler de bienes e inmuebles.

4 Servicios comunales y sociales; hoteles y restaurantes; profesionales, técnicos y personales.

5 Cfr. Cuadros estadísticos, p. 3; disponible en <[www.economia.gob.mx/?P=1175](http://www.economia.gob.mx/?P=1175)>.

6 *Ibídem*, p.4.

**Gráfico 1. Distribución por sectores de la IED de la UE en México**



Estos datos llevan una tendencia constante desde la firma del AG a la fecha y los países europeos que lideran las IED en el país no tienden a variar. Un dato importante es que si bien la inversión extranjera directa supera en 62,9% a la del sexenio anterior (1994-2000), el 22% de las inversiones corresponde a adquirir empresas mexicanas y no a la creación de nuevas.

Aunque los datos que reporta el Registro Nacional de Inversión Extranjera Directa (RNIED) no indican de qué origen son las inversiones extranjeras que adquieren las empresas mexicanas, sí llama la atención que a solo un año de implementación del Acuerdo con la UE se registraron inversiones por concepto de fusiones y adquisiciones por un monto de \$14.244,9 millones de dólares (2001).<sup>7</sup>

Es importante señalar que no todas las inversiones europeas se circunscriben en su totalidad a los beneficios del Acuerdo, ya que hay que recordar que algunos países que integran la UE mantienen con México los Acuerdos para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones (APRIS), y tienen facultad para negociar aspectos relacionados con la inversión de manera unilateral.

Al igual que en los Acuerdos Interino y Global, los APRIS tienen como objetivo facilitar y promover las inversiones, incluyen además el trato nacional y de nación más favorecida, mecanismos para la solución de controversias y lo más delicado de ello, *es que contemplan la cesión de cualquier derecho o reclamación que realiza un inversionista a favor del Estado del cual es nacional para que puedan cobrar al Estado en el cual el inversionista colocó su inversión.*

<sup>7</sup> Informe Estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa 2006, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, disponible en <www.economia.gob.mx>.

México actualmente mantiene 14 APRIS con países de la UE,<sup>8</sup> estos se basan en lo general en el capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y brindan seguridad jurídica a las inversiones de los países europeos.

En otro sentido, la UE se ha visto beneficiada por una serie de cambios legislativos que México ha hecho en los últimos años, por ejemplo la Ley de Inversión Extranjera Directa fue reformada en 1996 con el objeto de que si la proporción de la IED es mayor al 49% y supera al capital nacional en la conformación de una empresa, solo se debe pedir autorización a la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (CNEI), es decir el proceso para que se constituya una empresa transnacional es de manera inmediata.

En 1989 dicha ley preveía restricciones a la inversión extranjera en 142 clases económicas según la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos, que eran reservadas solamente al Estado. [...] La legislación actual permite la IED en prácticamente todas las actividades: de las 704 actividades listadas en el Catálogo de Actividades Económicas y Productivas, aproximadamente 606 están 100% abiertas a la IED, 35 actividades permiten una participación de la IED hasta en un 49%, 37% actividades una IED hasta en un 100% con previa aprobación de la CNEI y solo 16 se excluye la propiedad o control de la IED.<sup>9</sup>

Otro de los cambios importantes a las legislaciones nacionales fue la reforma energética aprobada en 2008, si bien esta aún no permite la participación de la IED en las reservas de aguas profundas del Golfo de México, así como tampoco contempla la construcción y administración de refinерías por capital extranjero, ya hay una apertura para la subcontratación de empresas transnacionales en actividades como exploración y perforación en materia de hidrocarburos.

Es decir, poco a poco se ha ido cumpliendo con uno de los objetivos del Acuerdo Global mencionado al principio del texto, de ir modificando las legislaciones nacionales para la apertura en todos los sectores y con ello lograr la liberalización total del comercio y las inversiones.

---

8 Alemania, Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Portugal, República Checa, Suecia y Unión Belgo-Luxemburgo

9 Enrique Dussel Peters, *La inversión extranjera en México*, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2000, mimeo.

### **La Unión Europea y los servicios financieros**

La participación de la UE en sectores económicos estratégicos mexicanos cada vez empieza a ser más evidente. Por ejemplo, en 1999 fueron derogados varios artículos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, lo que se traduce en mayor participación de la IED en los servicios financieros, en la banca múltiple, casas de bolsas, uniones de crédito, arrendadoras financieras, entre otros. Actualmente en ellos la participación de la IED va desde un 49 a un 100% como es el caso de instituciones de crédito de banca múltiple.

Antes del Acuerdo con la UE la mayor presencia extranjera en el sector financiero del país era protagonizada por inversionistas estadounidenses y canadienses: Citibank, Bankers Trust, J.E. Roberts y J.P. Morgan, que se establecieron hacia finales de los años noventa.

Hoy en día esto ha cambiado drásticamente, actualmente hay seis bancos que controlan el 82,6% de los activos totales de la banca, el 78% de las sucursales y más del 90% de los cajeros y terminales punto de venta.<sup>10</sup> De estas seis instituciones bancarias, dos son de capital español, BBVA Bancomer, Banco Santander y uno con gran parte de capital inglés, HSBC.<sup>11</sup>

Destaca la importancia de las inversiones ibéricas ya que los españoles apuntan

a un importante progreso de la inversión española en los próximos años debido, por una parte, al interés de las empresas españolas en los procesos de privatización y liberalización (especialmente en la apertura del sector eléctrico, comunicaciones y transportes) y, al consecuente efecto arrastre de las grandes empresas españolas como Telefónica, CAF, Iberdrola, etcétera. Y por otra, al interesante fenómeno de internacionalización de la Pyme española en México en los sectores terciario y secundario.<sup>12</sup>

Todo ello se ha dado en el marco del Acuerdo Global y de los APRIS. Al respecto, la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) afirma que ambos mecanismos han sido todo un éxito para el capital europeo, permitiéndoles adquirir el control mayoritario de los activos banca-

---

10 Reporte sobre el Sistema Financiero 2007, Banco de México, p. 88, disponible en <www.banxico.com.mx>.

11 Los cuatro bancos restantes son Banco Mercantil del Norte, Banco Nacional de México, HSBC y Scotiabank Inverlat.

12 Comunicado Inversión Española en México, 2005, Oficina Económica y Comercial de España, p.1, disponible en <www.consulado.gob.es/negocios/invercion\_espanola\_en\_mexico.pdf>.



rios (52,3%), de la captación de ahorro (53,9%) y de la cartera de créditos (52%).<sup>13</sup>

Las ganancias que han obtenido los inversionistas de la UE por la compra de activos ya existentes en México son sumamente altas, pero no necesariamente estas provienen del otorgamiento de créditos para financiar la actividad productiva sino por consumo y por

los recursos que recibe el Estado mexicano como pago de los intereses del rescate bancario. Así, en los pasados años el sistema financiero recibió 28.000 millones de dólares solo por intereses, pues según el Banco de México, los bancos extranjeros instalados en el país cobran comisiones por servicios hasta diez veces superiores a las transacciones similares que efectúan en los países donde radica su casa matriz.<sup>14</sup>

Por ejemplo, la tasa de aumento anual de los ingresos de los bancos por cobro de comisiones es para BBVA Bancomer 19%, Santander 30% y HSBC 28% solo entre 2000-2005. Los ingresos de la banca por cobro de comisiones netas representan actualmente su segunda fuente de ingresos, solo después del margen financiero.<sup>15</sup>

**Tabla 5. Concentración bancaria de los seis principales bancos en el 2007 (miles de millones de pesos)**

Margen Financiero	171.6
Comisiones netas	59.0
Intermediación	.2
Ingresos Totales	230.9
Utilidad Neta	65.1

Fuente: Banco de México

Los bancos europeos presentan el mayor índice de comisiones cobradas contra ingresos totales: Santander-Serfin con el 38,5, BBVA 36 y HSBC 35,7% que en conjunto representan 51,8% de los ingresos totales del sistema de cobros de comisiones. Los tres bancos europeos concentran más del 50% del total de la banca mexicana y obtuvieron ingresos brutos por alrededor de 12.500 millones de dólares en 2005.<sup>16</sup>

13 Rodolfo Aguirre y Manuel Pérez Rocha, «Siete años del Tratado de la Unión Europea-México, TLCUEM: una alerta para el sur global»; Transnational Institute, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, ICCO, julio 2007, disponible en <www.rmalc.org.mx>.

14 W. Chislett, *La inversión española directa en América Latina: retos y oportunidades*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2004. Citado en Alfonso Moro, *Los intereses de las transnacionales europeas en América Latina*, mimeo.

15 Rodolfo Aguirre, o. cit.

16 *Ibidem*.

### ***Inversión de la UE en los sectores: energético, petroquímica y agua***

La inversión extranjera directa europea, en este caso también liderada por la española, se ha concentrado no solo en servicios financieros, sino también en el sector energético y petroquímico. A pesar de que la ley actual aún no permite la participación privada al 100% en actividades del sector, aunque sí en algunas modalidades, para ello, a fines de 1992 se modificó el marco jurídico en este rubro de tal manera que permitiera la participación de capitales privados en la generación de electricidad.

Estas reformas aceptan que la inversión nacional y extranjera privada puedan realizarse en actividades vinculadas a la generación de electricidad como son: autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación y exportación, e incluso se acepta que los particulares construyan sus propias líneas de transmisión o de manera conjunta con la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El discurso oficial sustenta estas acciones en el hecho de que las inversiones privadas sustituirán a las inversiones públicas, las que podrán concentrarse en las áreas de transmisión y distribución de la electricidad, «promoviendo» así la eficiencia, productividad y calidad en el suministro.

Es conocido que las grandes transnacionales europeas a través de sus gobiernos han presionado e insistido ante México para la liberalización total del sector energético y son las más agresivas por competir en este terreno. Por ejemplo, la empresa holandesa Shell ha manifestado su intención de competir en la generación de energía y distribución de gas natural, en el cual en los últimos años la IED ha tenido incrementos considerables, pues las modificaciones legales permiten que capital privado distribuya, transporte, almacene y comercialice gas. En este sector se destacan las empresas Gas Natural México y Repsol e Iberdrola, las tres de origen español. Asimismo, están operando ya empresas españolas en plantas eólicas en Oaxaca, Baja California y Veracruz.

### **Diálogo político**

El diálogo o concertación política se circunscribe en el Acuerdo Global solo a los Estados partes, que a través de mecanismos institucionales establecen acuerdos y profundizan en las cuestiones del tratado mediante las figuras del Consejo Conjunto y el Comité Conjunto México-UE, que reúnen las partes a nivel ministerial y de altos funcionarios. Son foros con carácter general, en los cuales se tratan todos los temas bilaterales e internacionales

de interés mutuo, con miras a coordinar posturas comunes en la arena internacional.

El tratamiento del componente comercial sin duda es el que predomina en las reuniones de estos órganos, aunque existen además otros mecanismos para concretar las agendas bilaterales a través de los Comités Especiales, de carácter técnico y no político.

La importancia de estos mecanismos de diálogo en cada uno de los niveles en los cuales se realizan no debe ser en ningún caso minimizada. Las reuniones anuales del Consejo Conjunto y del Comité Conjunto México-UE no han sido solo la ocasión de revisar, por lo que atañe a los temas comerciales, el estado de la implementación del acuerdo de libre comercio y del impacto sobre las relaciones bilaterales, sino que también han permitido avanzar ulteriormente en la liberalización comercial.

El diálogo solo refiere a los gobiernos ya que la participación de la sociedad civil no es reconocida en el diálogo institucional. De hecho su participación en el proceso de negociación del Acuerdo fue ignorada y al igual que en las negociaciones del TLCAN esta se remitió a la consulta con las Cámaras empresariales, sindicatos corporativos y rectores de universidades.

No obstante, desde que se hicieron públicas las negociaciones<sup>17</sup> y ya con la firma del Acuerdo, las organizaciones sociales y civiles han desarrollado un proceso de incidencia y *lobby* ante autoridades de Europa y México. Y más por presión de la sociedad civil que por voluntad, los gobiernos se han sentado a dialogar y debatir con las organizaciones para discutir los impactos y las distintas visiones que se tienen sobre el Acuerdo Global.

Esto ha sido a través de tres foros de diálogo, el primero celebrado en Bruselas, Bélgica, en noviembre de 2002; el segundo, realizado en México en febrero de 2005; y el último en noviembre de 2008 de nuevo en Bélgica. La negociación para realizar el primero fue complicada, con un formato impuesto por la Comisión Europea y el gobierno mexicano, con participación de funcionarios sin capacidad de proponer ni establecer compromisos. La presencia de las organizaciones mexicanas fue poca pero con propuestas claras y definidas.<sup>18</sup>

---

17 Surge el Grupo Ciudadanos de México ante los Acuerdos de Libre Comercio con la Unión Europea, conformado por Equipo Pueblo, RMALC, FAT; Redge, entre otros.

18 Organizaciones participantes en el foro: Equipo Pueblo, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Alianza Social, por decir algunas; por la parte europea la contraparte de sociedad civil fue la Iniciativa de Copenhague para América Central y México (CIFCA).

El primer foro fijó un precedente para establecer un mecanismo de diálogo y debate por parte de las organizaciones sociales, más no así por los gobiernos. Prueba de ello fue que de nueva cuenta fueron las organizaciones las que presionaron para realizar el segundo y tercer foro.

Hay que reconocer que la capacidad de articulación entre las organizaciones sociales mexicanas y europeas que se ha dado en los dos últimos foros ha permitido negociar un formato distinto de contenidos y debates, con ejes temáticos claros y con la garantía de participación de funcionarios de primer nivel con capacidad de establecer acuerdos y compromisos. Ello permitió a los actores presentes evaluar las relaciones entre México y la UE, revisar perspectivas y prioridades de la cooperación, analizar el tema de cohesión social y tratar de fijar mecanismos concretos para establecer la institucionalización periódica, primero del foro y después de un mecanismo de diálogo orgánico, integrado por representantes de sectores sociales, económicos y civiles de México y de la UE.

En el tercer foro se insistió en la necesidad de institucionalizar el diálogo con la sociedad civil, a través no solo de los foros sino de un Comité Consultivo Mixto que esté integrado por miembros de los sectores sociales, económicos y civiles de México y de los países miembros de la UE. Este funcionaría como un órgano consultor al Consejo Conjunto México-UE además de crear espacios de participación y diálogo con las organizaciones sociales y civiles de ambas partes.<sup>19</sup>

## Cooperación

Si bien es cierto que la cooperación de la UE con México viene desde antes de la firma del Acuerdo Global, después de firmado este se establece la normatividad y términos de cómo se dará en el futuro la cooperación. Por ejemplo, en el Título VI del Acuerdo Global se mencionan los sectores y acciones prioritarios para la cooperación, en todas sus vertientes: industrial, energética, ciencia y tecnología, pesquera, protección al medio ambiente y de los recursos naturales, entre otras, siendo un actor destinado a beneficiarse con los programas de cooperación las pequeñas y medianas empresas, como eje de punta para el desarrollo.

---

19 La propuesta completa se puede encontrar en Laura Becerra y Norma Castañeda, *Mecanismos de participación de la sociedad civil en el marco del Acuerdo Global entre la Unión Europea y México, propuesta para la integración de un Comité Consultivo Mixto*, disponible en <[www.rmalc.org.mx/libros.htm](http://www.rmalc.org.mx/libros.htm)>.

Por otro lado, el Acuerdo establece también aspectos de cooperación de carácter social y lucha contra la pobreza, y «se reconoce la importancia de armonizar el desarrollo económico y social preservando los derechos fundamentales de los grupos más vulnerables», así como se apunta hacia «la promoción de un crecimiento que genere empleos y asegure mejores niveles de vida a la población menos favorecida».<sup>20</sup>

La Comisión Europea también cuenta con un Documento de Estrategia 2007-2013 para México en el que se definen los objetivos de su cooperación, las prioridades estratégicas y los ámbitos concretos de intervención en el país para el periodo 2007-2013, el cual fue fuertemente cuestionado por las organizaciones sociales mexicanas, ya que careció de una verdadera consulta entre todos los sectores y antes de su aprobación no se hizo una evaluación de la cooperación del anterior documento de país.

En la Estrategia 2007-2013 la Unión Europea ha asignado un presupuesto «indicativo» por 55 millones de euros, 1.200.000 menos que en la Estrategia 2002-2006, en la cual los recursos fueron por 56,2 millones de euros. Los sectores prioritarios para la UE son tres: cohesión social (40%), competitividad y desarrollo económico (35%) y educación y cultura (25%).

En los últimos años se ha observado además una reducción en los fondos de la cooperación que recibe México de la UE y cambios importantes en su orientación, mientras hay una ausencia de balance de sus resultados, aunado a un poco aprovechamiento y difusión de los programas de cooperación de la UE por parte del gobierno mexicano. Más allá de ello la UE sí ha avanzado en su política de cooperación empresarial y comercial en el país.

### **Consideraciones finales**

Cuando se anunció la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea se reiteró por las partes de que este no era un simple acuerdo comercial ya que contenía otros pilares que lo hacían un acuerdo de cuarta generación. El hecho por ejemplo, de incluir una cláusula democrática<sup>21</sup> como el eje rector del AG le deba otra dimensión y sobre todo fijaba un precedente en la protección y observancia del respeto a los derechos humanos en un acuerdo comercial.

---

20 Acuerdo Global, Título IV.

21 El AG establece en el Título I (Naturaleza y ámbito de aplicación), artículo 1 (Fundamento del acuerdo) que los derechos humanos son el eje rector de las relaciones México-Unión Europea.

Sin embargo, esta cláusula no tiene los elementos para poder actuar en caso de posibles violaciones a los derechos humanos en el marco del Acuerdo Global, por ello voces críticas han dicho que es letra muerta al carecer de instrumentos jurídicos y de mecanismos vinculantes al Acuerdo para poder actuar.

En el contexto político, México ha sido fuertemente criticado por organizaciones internacionales de derechos humanos, casos como las represiones en Guadalajara, Oaxaca, Atenco, Mineros,<sup>22</sup> por citar algunos no han merecido especial atención por parte de la Unión Europea, salvo en los feminicidios. Si bien, no es motivo suficiente para la suspensión del Acuerdo, lo cierto es que no ha habido una postura clara de la UE sobre el estado que guardan los derechos humanos en el país.

Respecto a la violación de los derechos humanos por parte de las inversiones europeas, que también se han dado, el Acuerdo Global no prevé ningún mecanismo de defensa contrario al propio TLCAN, incluso también deja sin protección a los inversionistas y solo los Estados partes pueden apelar a un panel internacional para resolver cualquier diferencia comercial.

En temas comerciales es muy importante apelar a la obligación general del Estado no solo de respetar, promover y garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), sino particularmente a la obligación de proteger estos derechos, que implica que los Estados supervisen y garanticen que la acción de terceros actores no estatales (como las empresas nacionales y extranjeras) sea respetuosa de los derechos humanos y, en caso contrario, provean mecanismos para su defensa. La Declaración de Quito<sup>23</sup> señala que

los DESC están directamente relacionados con los tratados internacionales de comercio y finanzas que vienen adoptándose en el marco del actual proceso de globalización, de modo que su respeto, protección y promoción deben considerarse como elementos para ser considerados en tales acuerdos. (párrafo 18)

---

22 Al hablar de estos casos nos referimos a la represión policiaca a manifestantes en el marco de la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno ALCUE, en Guadalajara, Jalisco, mayo de 2008; Conflicto político-social entre el magisterio y las autoridades locales en Oaxaca 2006 a la fecha; Represión Minera en Michoacán, Represión a los habitantes del Municipio de Atenco, Estado de México por oponerse a la construcción de un aeropuerto.

23 Declaración de Quito. Declaración de principios sobre la exigibilidad y realización de los DESC en América Latina. Proclamada en el Primer Encuentro Latinoamericano sobre la Exigibilidad de los DESC, 22 al 24 de julio de 1998.

Asimismo,

los Estados tienen la primordial obligación de respetar, proteger y promover los DESC frente a la comunidad internacional y frente a sus pueblos. No obstante, otros actores tienen el deber de respetar tales derechos y ser responsables frente a ellos. Por esta razón, tanto la sociedad civil, como la comunidad internacional y los Estados, frente a violaciones por acción u omisión perpetradas por actores como las empresas multinacionales y/o los organismos multilaterales, deben adoptar individualmente o mediante la cooperación internacional, medidas efectivas para prevenir, repeler o sancionar las violaciones a esos derechos en cualquier parte. (párrafo 17)

No obstante, la cláusula democrática contenida en el Acuerdo con la UE dista mucho de fungir como un instrumento de protección efectiva de los derechos humanos en general entre los países firmantes y queda relegada a una simple retórica, cancelando cualquier posibilidad de darle otro sentido al AG y fijar un precedente para futuros tratados comerciales.

En otro orden de ideas, en el tema de diálogo con la sociedad civil, decir que se han logrado resultados exitosos con los foros sería exagerar, a casi un año de haber realizado el tercero se siguen sin respuestas formales y claras sobre las propuestas presentadas por parte de la sociedad civil en torno al Acuerdo.

Preocupa que los debates se queden en simples memorias y las recomendaciones emitidas en los tres componentes del AG vayan más. Esto no es fácil, ya que claramente las autoridades han afirmado que el contenido del Acuerdo Global está fuera de discusión y que no será modificado, y por otro lado, tratar de llegar a una visión común sobre lo que organizaciones sociales y autoridades consideren debe ser un desarrollo económico-social sustentable como referente para evaluar los impactos del Acuerdo Global, es una tarea compleja.

En el ámbito de la cooperación, uno de los tres componentes del Acuerdo Global, cabe mencionar que no se cuentan con estrategias claras de promoción al desarrollo como sería deseable. Si bien están sus 29 capítulos en materia de cooperación, lo que hace al AG diferente del TLCAN la conjunción de la carencia mexicana de una política de cooperación de Estado, con la ausencia de mecanismos vinculantes y de voluntad política de la parte europea, minimizan los propósitos estratégicos previstos.

Hay que destacar que desde que México ingresó en 1994 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) dejó de ser prioridad para la UE en el ámbito de la cooperación horizontal y se le visualizó principalmente como un socio comercial:

... Desde octubre de 1995, la misma Comisión Europea en uno de sus documentos dirigidos al Consejo Europeo subraya que «los destinatarios de la cooperación son en primer lugar los medios privados y los empresarios de los países beneficiarios y europeos en el respeto del principio de interés mutuo y en segundo lugar, las capas más desfavorecidas de la población».<sup>24</sup>

La cooperación de la UE no se plantea ir a las causas estructurales de los problemas que quiere ayudar a combatir como son la pobreza y la desigualdad, así como fortalecer procesos de autonomía y desarrollo que muchos grupos sociales a nivel local vienen impulsando. Al parecer a través de su cooperación con México, sigue apostando a las políticas de liberalización del mercado como medida para resolver las condiciones de pauperización del país.

Por otro lado, recientemente México se volvió socio estratégico de la Unión Europea, una asociación que permitiría reforzar el diálogo y la coordinación con la UE en cuestiones globales, regionales y bilaterales, se duda mucho de que esta tenga un gran alcance, partiendo de que ni el propio Acuerdo en sus tres componentes ha servido para que el país observe a otras regiones, aunque esta Asociación podría ser la pauta para que México reoriente su política con la UE enfocada a la búsqueda de otro sentido en las relaciones no solo comerciales sino de cooperación, la cual pudiera ser orientada a facilitar las exportaciones mexicanas derivadas de pequeñas y medianas empresas relacionadas con sectores tradicionales como la artesanía, pequeña agricultura, entre otros.

En cuanto a la política comercial ser el socio comercial número 20 con la UE podría no ser significativo para esa región, sin embargo, el interés de la Unión Europea recae en considerar a México como una oportunidad para tener acceso al mercado norteamericano y no tanto para establecer un comercio real con nuestro país, así como fijar una plataforma para utilizar los mecanismos de acceso preferencial establecidos con anterioridad en el TLCAN que le permiten acceder a otros países. No hay que olvidar que la UE es considerada el mayor bloque comercial en el mundo.

Por un lado México no ha sabido diversificar su comercio con la Unión Europea, ni la crisis ha sido oportunidad para ello, y sigue dependiendo comercialmente de los Estados Unidos de Norteamérica, por el otro la UE a través de Acuerdo de Asociación y de los APRIS ha ido avanzado en la

---

24 Claudia Berlanga, Stephan Sberro «La cooperación con la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional» en Alicia Lebrija (comp.) *México-Unión Europea*, Porrúa, 2002, p. 50.



concentración de sectores claves y estratégicos de la economía nacional, como son agua, servicios financieros, energéticos, electricidad y petróleo, lo cual por otra parte no ha generado nuevas fuentes de empleo como se había prometido en los dos tratados más importantes (TLCAN y AG) suscritos por México, porque estas incursiones de la inversión europea en el país han sido sobre la base de adquirir activos fijos y no crear nuevas empresas. Es decir la liberalización en el marco del Acuerdo no ha garantizado que el mercado per se pueda reorientar a las empresas locales y ha predominado más el establecimiento de empresas transnacionales frenando el desarrollo local y concentrando el mercado, véase el caso de la banca.

Asimismo en aras de atraer la inversión extranjera directa, México ha ido modificando su legislación nacional para flexibilizar las leyes de inversión, fiscal, ambiental y laboral aunado la presión latente de la UE al interior de la OMC para que los países en desarrollo abran a la competencia todos los sectores, incluyendo los servicios básicos y estratégicos como agua y electricidad. Así es como en el marco del Acuerdo, la propia Comisión Europea envió a su contraparte mexicana el requerimiento de liberalización de 12 ramos entre ellos: energía, servicios en telecomunicaciones, correos, servicios ambientales y sistemas de distribución de agua potable y tratamiento.<sup>25</sup> En ese sentido la UE ha declarado que el Acuerdo otorga una excelente base jurídica para avanzar en la construcción de una relación cada vez más fuerte por lo que hace necesario aprovechar al máximo su potencial.

Si todo ello tuviera una repercusión positiva en el desarrollo económico y social de México sería un Acuerdo exitoso; lamentablemente el Acuerdo con la Unión Europea, así como el propio TLCAN no han logrado que México emerja realmente como una economía sólida capaz de competir mundialmente, ello se evidenció al ser el país de América Latina más perjudicado con la reciente crisis mundial.

Cierto es que la culpa no se le debe atribuir solo a la implementación de los acuerdos comerciales que México ha suscrito, pero sí se puede decir que estos no han sido garantía para impulsar el desarrollo ni el crecimiento económico y parte de ello se debe a las malas negociaciones que México ha hecho. No hubo un análisis a fondo sobre los sectores que se podían abrir a la competencia externa ni un fortalecimiento de la industria nacional, se

---

25 Alejandro Villamar, *¿Qué significado tiene el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México en el contexto de la globalización? Una perspectiva desde el Sur*, disponible en <[www.rmalc.org.mx](http://www.rmalc.org.mx)>.

olvidó la necesidad de reducir asimetrías y mejorar las condiciones de competitividad para el mercado global.

No se consideró tampoco antes de cada negociación comercial puntos fundamentales como impulsar la creación de sectores productivos especializados; mantener niveles elevados y sostenidos de inversión en proyectos que mejoren la infraestructura nacional; definición de una política arancelaria que proteja los productos nacionales más sensibles; así como fortalecer las legislaciones locales para evitar prácticas desleales de comercio y garantizar que las empresas estuvieran en condiciones de igualdad para competir en los mercados internacionales, la integración de cadenas productivas, entre otros. Debe haberse dado otro tipo de negociación México hubiera logrado una incorporación al sistema global con ventajas que repercutieran de manera positiva en la calidad de vida de los habitantes de este país.

La rapidez con que México se sumó a la apertura comercial sin tomar en cuenta los aspectos antes mencionados derivó en un impacto negativo en la creación de nuevos empleos, los micro, pequeños y medianos sectores de la industria nacional no tuvieron tiempo de prepararse ante la competencia externa provocando la quiebra de miles de empresas. Lejos de responder con políticas públicas de reactivación se inició un proceso de reducción de sus capacidades y funciones y ha acotado los márgenes de actuación del gobierno para una definición autónoma de política económica y social subordinando las políticas y programas sociales a acuerdos económicos de libre mercado.

Con los dos principales tratados comerciales México ha consolidado su proceso de apertura al mercado mundial, en la liberalización interna y en la redefinición de la naturaleza del Estado, México ha entrado a un nuevo orden económico mundial supranacional perdiendo con ello soberanía. Este nuevo paradigma apunta a consolidar un estado universal más, no homogéneo, en donde la legalidad está sustentada por las fuerzas económicas y en donde se observa ya el juego de que los más poderosos son los que más ganan.

## Bibliografía

- Aguirre Rodolfo y Manuel Pérez Rocha (2007): «Siete años del Tratado de la Unión Europea-México, TLCUEM: una alerta para el sur global», Transnational Institute, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, ICCO, julio 2007, <www.rmalc.org.mx>.
- Banco de México (2008): *Informe Anual 2008*, disponible en <www.banxico.org.mx>.
- Becerra Laura y Norma Castañeda, «Mecanismos de participación de la sociedad civil en el marco del Acuerdo Global entre la Unión Europea y México, propuesta para la integración de un Comité Consultivo Mixto», disponible en <www.rmalc.org.mx/libros.htm>.
- Berlanga Claudia y Sthepan Sberro (2003): «La cooperación con la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional» en Alicia Lebrija (comp.) *México-Unión Europea*, Porrúa, 2002.
- Calderón, Jorge (2003): *Evaluación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México y la UE*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, disponible en <www.sre.gob.mx/uao/ponencia/03IERMJorge.doc>.
- Castañeda Norma y Lydia Van der Fleirt, *Estudio del Impacto Social y medio ambiental de las inversiones europeas en México y Europa en el sector agua y electricidad*, CIFCA, RMALC, disponible en <www.rmalc.org.mx/libros.htm>.
- Comunicado Inversión Española en México* (2005): Oficina Económica y Comercial de España, p.1, disponible en <www.consulado.gob.es/negocios/inverdion\_espanola\_en\_mexic.pdf>.
- Chislett, W. (2004): *La inversión española directa en América Latina: retos y oportunidades*, Real Instituto Elcano, Madrid, citado en Moro, Alfonso, *Los intereses de las transnacionales europeas en América Latina*, mimeo.
- Declaración de Quito* (1998): Declaración de principios sobre la exigibilidad y realización de los DESC en América Latina. Proclamada en el Primer Encuentro Latinoamericano sobre la Exigibilidad de los DESC, 22 al 24 de julio de 1998, mimeo.
- Dussel Enrique (2000): *La inversión extranjera en México*, CEPAL, Santiago de Chile, octubre, mimeo
- Ferreira, Philippe (2001): «La liberalización del sector de servicios: el caso del Tratado Unión Europea-México», Serie Comercio Internacional, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en <www.cepal.org>.
- Informe Estadístico sobre el comportamiento de la IED* (2006): Secretaría de Economía, disponible en <www.economia.gob.mx>.
- La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe* (2008): CEPAL, disponible en <www.cepal.org/publicaciones>.
- México y la Unión Europea: sociedad civil y gobierno*, segundo Foro de Diálogo Social, RMALC, CIFCA, disponible en <www.rmalc.org.mx/libros.htm>.
- Reporte sobre el Sistema Financiero 2007*, Banco de México, p. 88, disponible en <www.banxico.com.mx>.
- Villamar, Alejandro, ¿Qué significado tiene el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México en el contexto de la globalización? Una perspectiva desde el Sur. disponible en <www.rmalc.org.mx>.

## ► La primacía de los valores democráticos y de los derechos humanos en los Acuerdos de Asociación Comunidad Andina-Unión Europea

---

Francisco Ercilio Moura

**Francisco Ercilio Moura** es abogado, especialista en temas de derechos humanos y relaciones laborales. Licenciado en Derecho de las Universidades Cândido Mendes de Río de Janeiro y Católica del Perú. Doctor en Ciencias Sociales en la Universidad de San Marcos. Profesor de diplomado empresarial en la Universidad Católica del Perú y Universidad de Antofagasta Chile. Miembro de la Coalición de ONG en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; abogado litigante en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos; miembro del Consejo Nacional del Trabajo (Perú); responsable del Programa de Derechos Humanos de CEDAL. Autor de varias publicaciones, entre ellas. *Pobreza y Desarrollo en el Perú: Una mirada a la Responsabilidad Social en el Perú* (2006), *Desafíos del Derecho Humano al Agua en Perú* (2005).

### Introducción

La doctrina del derecho internacional de los derechos humanos es enfática al subrayar la primacía de los derechos humanos sobre cualquier otro tipo de obligaciones de los Estados en el campo del derecho y de la costumbre internacional. Esa primacía debe respetarse, en especial, durante los procesos de negociación y posterior celebración de los acuerdos internacionales que versen sobre materias de índole mercantil, regulando relaciones ligadas al comercio internacional que tienen que ver con la promoción y la protección de los «derechos» o intereses, de empresas e inversionistas, que pudieran entrar en colisión con los tratados de protección de los derechos humanos de todas las personas por igual, y prevé protección especial a los sectores vulnerables de la sociedad, al tiempo que contempla mecanismos internacionales para asegurar su efectividad.

Buena parte de esos tratados y acuerdos comerciales enfatizan el interés de las empresas transnacionales, y el de los gobiernos que las representan, en favorecer no solo la libre circulación de mercancías, sino también la desregulación y limitación de la intervención de los Estados en la economía y en los mercados con el objeto de someter la actividad económica al poder de quienes están en mayor aptitud de controlar los mercados. Ignoran así que ni el mercado ni la competencia pueden, por sí mismos, garantizar la vigencia de los derechos humanos, ya que estos dependen, esencialmente, de la capacidad estatal para garantizarlos y para responsabilizarse por su primacía y vigencia.

La primacía de los derechos humanos, no obstante, se encuentra claramente establecida en el artículo 103 de la Carta de la ONU, conforme a la cual en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Estados miembros de las Naciones Unidas a propósito de la Carta y demás obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la Carta. También lo está en el texto de la Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, en la que 171 Estados aprobaron la Declaración y Programa de Acción de Viena, cuyo punto resolutivo primero deja en claro que la promoción y protección de los derechos humanos es la primera responsabilidad de los Estados.<sup>1</sup>

A nivel regional, tenemos la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya misión histórica es, según su carta constitutiva, ofrecer a los hombres y mujeres de América una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones, así como un régimen de libertad individual y de justicia social fundados en el respeto de sus derechos esenciales y la consolidación de las instituciones democráticas, enunciados que reafirman los principios y propósitos que la Humanidad confió a las Naciones Unidas. Criterio que fuera ratificado cuando se adoptó la Carta Democrática Interamericana (2001), mediante la cual se reconoció el respeto a los derechos humanos (DDHH) y las libertades fundamentales, como elementos esenciales de la democracia.

Si el derecho mercantil internacional ha adquirido proporciones y características que amenazan la vigencia de muchas de las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos, es imperativo orientar nuestra acción a efectos de que los procesos de integración y libe-

---

1 Apartado I, numeral 1° de la Declaración y Programa de Acción de Viena.

realización del comercio no continúen ignorando la primacía de los derechos humanos. Con mayor razón —en lo que a los países de nuestra región concierne— cuando nuestros países, tanto en la Comunidad Andina como en Centroamérica, vienen negociando sendos Acuerdos de Asociación (AA) con la Unión Europea.

Para lograr este propósito es necesario introducir en dichos acuerdos regulaciones que a modo de una *cláusula democrática* (CD) instituya catálogos de obligaciones que preserven la naturaleza esencial y predominante de los derechos humanos y los valores democráticos, asegurando un marco de protección y el respeto a la institucionalidad del Estado democrático de derecho por cada una de las partes contratantes. Como contrapartida, toda violación a los DDHH o a los principios democráticos debe generar la pérdida o suspensión de los beneficios comerciales estipulados en dicho tratado, tal como ya se prevé en algunos de los acuerdos que la propia UE, aunque de manera aún insuficiente, ha acordado con otros países y regiones, como es el caso de México, Chile y Cotonú (Asia, Caribe y el Pacífico).

De hecho, cabe reiterar —como lo ha hecho la pasada IV Cumbre Sindical de la Unión Europea y América Latina y el Caribe— que el enfoque de los mandatos de los negociadores referidos a la dimensión social y de participación de los acuerdos, presenta notorios déficits que la cláusula democrática debería ayudar a superar, entre los que se destacan:

- en materia de cohesión social, no plantea referencias a instrumentos como los fondos estructurales;
- respecto del tratamiento de las asimetrías, presenta claras autolimitaciones, al afirmar que «todas estas disposiciones se reducirán al mínimo», y que «ello será contemplado cuando fuese necesario y reduciendo al mínimo la diferenciación de compromisos entre países»;
- no menciona expresamente a estructuras participativas de la sociedad civil;
- no introduce un pilar sociolaboral, con lo que esta dimensión tiende a quedar incluida en el capítulo sobre cooperación, de forma limitada. Si se toma como antecedente el «capítulo social» en el reciente AA UE-Sudáfrica, se encuentran solamente determinados contenido básicos;
- no considera la cuestión migratoria, de indudable importancia en la actualidad de los dos bloques;
- no incorpora el tratamiento del cambio climático;
- no prevé la necesidad de analizar el impacto pre y post acuerdo en los aspectos económico-comercial, sociolaboral y medioambiental.

En el presente texto abogamos por una propuesta de cláusula democrática cuyo objetivo es dotar a la sociedad civil de herramientas que vengán a garantizar a los/as ciudadano/as andinos, centroamericanos y europeos la primacía de sus derechos humanos.

### **Los derechos humanos en los procesos de integración**

Son diversas las funciones que los derechos humanos deben desempeñar dentro de los procesos de integración comunitaria. A la luz de la evolución de la integración europea, cabe afirmar que estos derechos adquieren significación en dichos procesos en cuatro dimensiones: a) como fundamentos o bases de la integración; b) como principios de cuya observancia depende la incorporación o permanencia de un Estado en el acuerdo de integración; c) como valores que deben ser promovidos, y d) como exigencias que deben ser respetadas por las instituciones y el ordenamiento comunitarios.

Examinaremos cómo se reflejan estas dimensiones en la integración europea y en la andina.

#### ***Como fundamentos o bases del proceso***

En el marco de la Unión Europea es claro el papel de los derechos humanos como base o fundamentos de la integración comunitaria. Así lo admite el artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea, al disponer: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros».

De esta forma los derechos humanos representan uno de los pilares sobre los que descansa la integración europea, además de nutrir el acervo de valores compartido por los Estados miembros. Esto no implica, que la protección de los derechos humanos figure entre los fines de la Unión Europea, pero sí supone reconocer su condición de principios que forman parte importante del proceso integrador.

También en la Comunidad Andina, aunque de manera menos directa, es posible distinguir a los derechos humanos como base o pilar de la integración. En este sentido, entre las consideraciones introductorias del Acuerdo de Cartagena se encuentra la afirmación de los gobiernos de los Estados partes de actuar «Fundados sobre la base de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia, valores que guardan estrecha relación con los principios y los fundamentos de los derechos humanos». Sin embargo, la adhesión

en la Comunidad Andina a los Derechos Humanos se hizo más nítida en 1998, con la aprobación del Protocolo Adicional sobre Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia.

***La incorporación o mantenimiento de un Estado en el acuerdo de integración***

Una manifestación relevante de la importancia de los derechos humanos en los procesos de integración es el reconocimiento del respeto a los mismos como una condición para el ingreso de un Estado o para su permanencia en ella. La incorporación de esta condición en los respectivos tratados se asemeja a la llamada cláusula democrática contemplada en varios instrumentos internacionales e incluso en los propios acuerdos de integración comunitaria.

La que podríamos denominar como cláusula de derechos humanos constituye la estipulación prevista en los artículos 7.º y 49.º del Tratado de la Unión Europea. El primero de ellos establece mecanismos que permiten constatar la existencia de un «riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1.º del artículo 6.º», lo cual da lugar a la formulación de recomendaciones y al seguimiento de la situación. De comprobarse una violación grave y persistente de tales principios por un Estado miembro, puede acordarse la suspensión de determinados derechos de ese Estado derivados del tratado.<sup>2</sup> Dentro de los principios consagrados en el artículo 6.1 se encuentra, como es sabido, el pleno respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de toda la población.

A su vez, el artículo 49.º al referirse a la incorporación de nuevos Estados, señala que cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1.º del artículo 6.º podrá solicitar su ingreso a la Unión.

En lo que concierne a la Comunidad Andina, el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena al referirse al Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia declara en su artículo primero:

La plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho son condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración económica, social y cultural en el marco del Acuerdo de Cartagena y demás instrumentos del Sistema Andino de Integración.

---

2 El artículo 7 dispone « 1. A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirlle recomendaciones adecuadas...».



Este señalamiento de condiciones esenciales para la integración queda reflejado en el artículo 4 del Tratado, el cual contempla las medidas que cabe adoptar cuando se constate una «ruptura del orden democrático». Dichas medidas pueden consistir en la suspensión de la participación del Estado en determinados órganos, proyectos o ámbitos de acción de la comunidad, o llegar a implicar la suspensión de los derechos del Estado derivados del Acuerdo de Cartagena.<sup>3</sup>

De este precepto se desprende que el compromiso con la democracia y los derechos humanos es una exigencia insoslayable para la vinculación con la Comunidad Andina, hasta el punto de requerirse la adhesión a la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

### ***Como valores que deben ser promovidos***

Los derechos humanos también representan valores que deben ser considerados y promovidos en el diseño y ejecución de ciertas políticas de la Unión Europea o de la Comunidad Andina.

En el ámbito de la Unión Europea, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales está considerado dentro de los objetivos que deben orientar la política exterior y de seguridad común de la Unión.<sup>4</sup>

En la Comunidad Andina, el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena al abordar el «Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia», señala que la comunidad procurará incorporar una cláusula democrática en los acuerdos que suscriba con terceros, conforme a los criterios contenidos en este Protocolo,<sup>5</sup> lo cual, como dijimos antes, tácitamente comprende a los derechos humanos.

De manera más específica, la Decisión 458 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, del 25 de mayo de 1999, relativa a los Lineamientos de la Política Exterior Común, consagra a los derechos humanos entre los principios que han de guiar la política exterior de la comunidad y contempla su promoción y respeto como uno de sus objetivos. De igual manera, la Decisión 587 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, del 10 de julio de 2004, que fija los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina, se refiere a la promoción y protección de los derechos humanos como uno de los principios en que ha de basarse dicha política.

---

3 Tal condición se encuentra estatuida en el artículo 4 del Acuerdo.

4 Artículo 11.1 del Tratado de la Unión Europea.

5 Artículo 8 del Protocolo Adicional.

### ***Exigencias que deben ser respetadas***

Uno de los aspectos capitales que explica la penetración de los derechos humanos en los procesos de integración estriba en su condición de límite o barrera respecto del ejercicio de las competencias de las instituciones comunitarias y de la actuación estatal enmarcada en el Derecho comunitario.

Al respecto, el artículo 6.2 del Tratado de la Unión Europea afirma que: La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.

De esta manera el Tratado adoptó el criterio que había sido establecido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, formalizando la entrada de los derechos humanos al ordenamiento jurídico comunitario, a través de la categoría de principios generales.

Antes y después de la inclusión de este criterio en el plano de los tratados, el Tribunal de Justicia ha impulsado un meritorio desarrollo jurisprudencial en la materia, que se pone de manifiesto en el reconocimiento y protección de derechos como los siguientes:

- la dignidad humana (sentencia Casagrande de 1974);
- el principio de igualdad (asunto Klöckner-Werke AG de 1976);
- el principio de no discriminación (asunto Defrenne/Sabena de 1976);
- libertad de asociación (sentencias Confédération syndicale, Massa... de 1974);
- la libertad de religión y creencias (sentencia Prais de 1976);
- la protección de la vida privada (sentencia National Panasonic de 1980);
- el secreto médico (asunto Comisión /República Federal de Alemania de 1992);
- el derecho a la propiedad (sentencia Hauer de 1979);
- la libertad profesional (sentencia Hauer de 1979);
- la libertad de comercio (sentencia Intern. Handelsgesellschaft de 1970);
- la libertad económica (sentencia Usinor de 1984);
- la libertad de competencia (sentencia Francia de 1985);
- el respeto de la vida familiar (asunto Comisión/Alemania de 1989);

- el derecho a la tutela judicial eficaz y a un procedimiento equitativo (sentencia Johnson/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary de 1986; sentencia Pecastaing/Bélgica de 1980);
- la inviolabilidad del domicilio (sentencia Hoescht AG/Comisión de 1989);
- la libertad de opinión y de publicación (sentencia VBVB,VBVB de 1984).<sup>6</sup>

En el ámbito de la Comunidad Andina no hay todavía en los tratados una norma similar al artículo 6.2 citado. El deber de respeto de los derechos humanos dentro del sistema andino de integración se deduce de tratados como el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena «Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia», ya señalado y de los Tratados sobre el Parlamento Andino. Tanto el Tratado constitutivo del Parlamento Andino, de 1979, como su Protocolo Adicional, de 1997, señalan que uno de los propósitos del Parlamento Andino es: «Velar por el respeto de los derechos humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las partes contratantes» (art. 12, c y 11 c, respectivamente).

De aquí se colige una obligación de respeto de los derechos humanos que no puede ser ajena a las propias instituciones del sistema de integración, cuyo cumplimiento ha de medirse con base en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos comunes a los Estados partes, es decir, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros; estos dos últimos con la Declaración Universal de los Derechos Humanos constituyen la «Carta de los Derechos Humanos».

Adicionalmente, la obligación de respeto está prevista en el Derecho secundario o derivado, como se observa en las decisiones ya mencionadas del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Aunque no existe consenso en admitir su fuerza jurídica, también cabe señalar la hoja de ruta contemplada en la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, cuyo artículo 2 reafirma el compromiso de los países miembros «de respetar y hacer respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales».

---

6 Cfr. <[http:// europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/133021.htm](http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/133021.htm)>.

## **La cláusula democrática: definiciones básicas**

La cláusula democrática es concebida como un sistema de normas o disposiciones dentro de un tratado de libre comercio o asociación comercial que busca asegurar un marco mínimo esencial de protección para los derechos humanos y el respeto por el Estado democrático de Derecho entre las partes del acuerdo. En virtud de lo anterior, es preciso enfatizar, en primer lugar, que por tratarse de ciertas regulaciones que se incorporan a un tratado, trae como consecuencia que pasa a ser norma de cumplimiento obligatorio para las partes y se debe cumplir sin menoscabo.

En segundo lugar, si bien el contenido del tratado es predominantemente comercial, la cláusula democrática le agrega un componente extra económico por el cual las partes se comprometen a respetar los principios democráticos y los derechos humanos en sus territorios. Finalmente, cabe reiterar que los derechos humanos y los principios democráticos recogidos en la cláusula son en sí mismos normas de otros tratados o de la costumbre internacional y, como tales, también son obligatorias independientemente de su inclusión en un AA. Además, la cláusula democrática al hacer parte del tratado no solo es una norma, sino que las partes le deben conferir un valor predominante dentro del tratado comercial, en tanto la consideran como un elemento esencial del acuerdo. Como contraparte de este valor, el no cumplimiento de los derechos humanos o los principios democráticos trae como consecuencia que los beneficios del tratado se suspenden o concluyen.

## **Antecedentes: la cláusula democrática y la cooperación internacional**

La cláusula democrática surge como resultado de las políticas de condicionalidad a la ayuda económica impulsada por las instituciones financieras internacionales que buscaban introducir en los gobiernos receptores de la ayuda, las llamadas prácticas de «buen gobierno». <sup>7</sup> Bajo estas políticas, se ha pretendido inducir a los países «en vías de desarrollo» (del «segundo» y «tercer mundo»), a responder a exigencias que han tendido normalmente a coincidir con los intereses económicos y geopolíticos de los países del Norte, dentro de una fraseología democrática. Lo concreto es que los Estados dominantes comenzaron a condicionar sus ayudas, principalmente económicas,

---

7 Ana Gomez, «El uso de la cláusula democrática y de los derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea» (Abstract), *Working Paper* n.º 39, febrero del 2003, Barcelona, Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Univeersitat Autònoma de Barcelona, p. 2.

al cumplimiento de unos determinados estándares de democracia y de protección de derechos humanos.<sup>8</sup>

Los países europeos que se encuentran entre los principales donantes de ayuda económica global no fueron ajenos a estas políticas de condicionalidad. Así, en el caso europeo se pueden identificar dos niveles de condicionalidad: las de primera generación que demandaban del receptor de la ayuda la privatización de su sector público, fomentar el libre comercio y reformas fiscales y; las de segunda generación, que requerían reformas políticas en materias como la protección de los derechos humanos y de liberación de sus mercados.

### **El uso de la cláusula democrática como política de la Unión Europea**

La cláusula democrática como norma positivada fue introducida en los tratados de la UE con terceros Estados después del fin de la guerra fría, época en que para esta los derechos humanos adquirieron gran importancia a nivel institucional.<sup>9</sup>

Antes de los años noventa no se introdujeron condicionamientos políticos a las posibles ayudas a los países en desarrollo, por un lado, porque órganos como la Comisión Europea consideraban que en los tratados sobre comercio no había cabida para los derechos fundamentales; por otro lado, porque para los países recién independizados esta condicionalidad era vista como una actitud neocolonialista que suponía un atentado a su soberanía.

La necesidad de introducir la cláusula de condicionalidad se fue gestando frente a las violaciones de derechos humanos, principalmente en países africanos beneficiarios de las ayudas en virtud de los Acuerdos de Lomé y a la situación generada al no poder suspender la ayuda porque no estaba previsto un criterio jurídico de esta naturaleza en el tratado. Esta fue una consideración para mantener el tratado, incluso en casos como el del Acuerdo de Lomé III, donde ya se hacía mención a los derechos humanos, aunque solo en el Preámbulo, considerándose por tanto como no obligatoria.

Así, a partir de 1991, la UE empieza a introducir estas cláusulas en sus acuerdos de Asociación con los Estados.<sup>10</sup> De este modo, los Acuerdos de Asociación (AA) por una parte determinan las condiciones de acceso a los mercados para las inversiones extranjeras en los territorios de los Estados

---

8 *Ibidem*, p. 2.

9 *Ibidem*, p. 4

10 Resolución del Consejo y sus Estados miembros de junio de 1991.

partes, pero además recogen disposiciones para lograr el desarrollo humano y fortalecer las prácticas democráticas.

Dentro de estos acuerdos, *las cláusulas de condicionalidad democrática o de condicionalidad negativa* expresarán que los derechos humanos y los principios democráticos son elementos *esenciales* en la relación entre las partes y le permitirán a la UE (aunque técnicamente también a las otras partes), suspender y hasta poner término al tratado en caso de incumplimiento de estos principios.

Se puede clasificar las cláusulas de condicionalidad en dos tipos: la cláusula de fundamento, también llamadas cláusulas base, en las que todas las disposiciones del acuerdo se basan en el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos, que inspiran las políticas internas e internacionales de las partes; y las *cláusulas de elemento esencial*, mediante las cuales los principios democráticos y los derechos humanos son los inspiradores de las políticas internas e internacionales de las partes, constituyendo este un elemento *esencial* del acuerdo.

En cuanto a las cláusulas que regulan el procedimiento de suspensión o terminación del tratado, estas buscan reducir los plazos del artículo 65 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, las cuales son de dos tipos: «Cláusula de suspensión explícita», o también llamada *cláusula báltica*, utilizada por primera vez en los acuerdos con los Estados bálticos a finales de 1992, y que capacita a cualquiera de las partes a suspender de forma inmediata el acuerdo de forma total o parcial, si se ha infringido la disposición inicial.

Igualmente cabe citar la *cláusula general de no ejecución*, conocida como *cláusula búlgara*, que se viene utilizando desde 1993 y que aparece por primera vez en los acuerdos con Bulgaria y otros países centroeuropeos, así como en los suscritos con las ex repúblicas rusas. Prevé con mayor detalle los procedimientos que deben seguirse en caso de incumplimiento de las partes, con arreglo a un procedimiento de consultas previas.

La tendencia es a utilizar la segunda, en tanto es más flexible, permitiendo en ciertos casos mayor margen para lograr que se cumplan con los derechos humanos en base a negociaciones y concesiones políticas, lo cual no sería posible si se rompe el diálogo de manera drástica.

La UE es una organización internacional y como tal se rige por los mandatos de su tratado constitutivo. Es en este instrumento que se puede recoger la preocupación por los derechos humanos y la democracia. En el caso

de esta organización como en el de la Comunidad Europea, jurídicamente el fundamento de la cláusula se encuentra en el mismo tratado constitutivo que en su Título de Cooperación al Desarrollo, reconoce que la política de la comunidad en este campo es el de contribuir al respeto de los derechos humanos y al desarrollo.

Del mismo modo, el Tratado de la Unión Europea recoge, como política exterior y de seguridad común el desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto a los derechos humanos. Es preciso tomar en cuenta que a partir del 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE será parte de la Convención Europea de Derechos Humanos lo que implicará que el acervo de esta última, mediante la práctica de la Corte Europea de Derechos Humanos, será tomada en cuenta para la interpretación de las políticas de la UE en materia de derechos humanos.

Podemos sostener que si bien en sus inicios la aplicación de las cláusulas democráticas estuvieron caracterizadas por una política de condicionalidad, en la actualidad es preciso remarcar dos situaciones: la primera es que los Acuerdos de Asociación no solo involucran el interés de ayuda al desarrollo, sino que también involucran la voluntad de ampliación de mercados para empresas nacionales, entre otros temas. En segundo lugar, jurídicamente, la cláusula democrática como toda norma de un tratado se aplica a ambas partes del mismo con lo cual da lugar a una nueva situación, ya que se trata de un instrumento latente que puede ayudar a la aplicación efectiva de los derechos humanos en los territorios de todos los Estados.

### **Cláusulas democráticas en los acuerdos de asociación Unión Europea**

El siguiente es un breve señalamiento de las normas que recogen los derechos humanos a lo largo de los tratados impulsados por la UE.

#### ***El preámbulo***

Los preámbulos de los AA anteriores han sido descriptivos en cuanto al contenido de los derechos humanos y a los principios democráticos, haciendo referencia a tratados, declaraciones y principios del derecho internacional. A modo de ejemplo, podemos repasar los preámbulos de Acuerdos, como el que se adoptó con Bulgaria (1994):

«RECONOCIENDO [las partes] el carácter fundamental de los cambios democráticos de Bulgaria, que han tenido lugar de forma pacífica y con el fin de construir un nuevo sistema político y económico, basado en el Estado

de Derecho y los derechos humanos, el pluralismo político y un sistema multipartidista pluralista con elecciones libres y democráticas y la creación de las condiciones legislativas y económicas necesarias para el desarrollo de una economía de mercado, así como la necesidad de continuar y completar ese proceso con la ayuda de la comunidad.

CONSIDERANDO el firme compromiso de la comunidad y sus Estados miembros y Bulgaria con el Estado de Derecho y los derechos humanos, incluidos los de las personas pertenecientes a minorías, y con la plena aplicación de los demás principios y disposiciones incluidas en el Acta final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), los documentos finales de Madrid y Viena y la Carta de París para una nueva Europa, así como los principios y disposiciones de la Carta europea de la energía».

### ***Texto del tratado y aspectos específicos***

Es interesante apreciar la evolución que se da en el Acuerdo con los países de Asia, Caribe y Pacífico (ACP); en el Acuerdo de Cotonú, donde estos principios son el objetivo y el medio para lograr los fines del tratado de asociación.

Acuerdo con Bulgaria de 1994:

#### *Título II Principios generales*

##### *Artículo 6°*

El respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos que establece el Acta final de Helsinki y la Carta de París por una nueva Europa inspiran la política interior y exterior de las Partes y constituyen un elemento esencial de la presente asociación.

Asimismo, al igual que en los preámbulos se puede recoger los derechos humanos de manera más específica mediante una lista de tratados que deberían ser ratificados por las partes, como es el caso del Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SPG). Esta lista forma parte integrante del tratado, mediante una remisión en el texto del mismo.

Es preciso recordar a este respecto que los términos referentes a derechos humanos deben leerse en conjunto con el preámbulo, los anexos del acuerdo y en base a los principios de interpretación antes señalados.



## **Algunas condiciones necesarias para maximizar la efectividad de las normas de derechos humanos y la cláusula democrática**

Se puede deducir de lo expuesto en los párrafos precedentes que la cláusula democrática ya no puede ser entendida como la cláusula de condicionalidad señalada al inicio de este trabajo, sino que, por el contrario, ahora hace parte de un sistema de cláusulas de derechos humanos que inspiran y hacen de los AA una oportunidad para encaminar el comercio internacional en pos de lograr el desarrollo sostenible. Prueba de ello es la diferencia entre los acuerdos de Bulgaria y Cotonú.

Se puede apreciar que los derechos humanos y los principios democráticos en los actuales AA no se limitan a la cláusula de condicionalidad, sino que se recogen en una serie de normas que influyen en la implementación del tratado. Sin embargo para lograr aprovechar al máximo estos acuerdos, es sin duda preciso reflexionar sobre la forma de cómo hacer efectivos estos derechos contenidos en las cláusulas.

En este sentido, se debe tomar en cuenta la participación de la sociedad civil en la implementación y monitoreo del acuerdo, el órgano de supervisión del mismo y las medidas a tomar en caso de incumplimiento.

### ***Instituciones***

En cuanto a las instituciones, la mayoría de AA de la UE mantienen el mismo esquema, si bien su nombre puede variar: Consejo Conjunto apoyado por el Comité Conjunto, en el caso del acuerdo con México; Consejo de Asociación, asistido por el Comité de Asociación, en el caso de Chile y Bulgaria (aunque en este último también existía una Comisión Parlamentaria); Consejo de Ministros, Comité de embajadores y Asamblea parlamentaria paritaria en el caso de Cotonú; casi todos tienen la función de supervisar el cumplimiento del tratado y hacer recomendaciones a las partes.

### ***Incumplimiento de normas y de la cláusula democrática***

Aquí, como lo visto en la primera parte, la UE ha hecho uso frecuente de la famosa cláusula búlgara, la sanción en caso de una violación de alguno de los principios de derechos humanos es la suspensión de los beneficios concedidos entre las partes, siendo en la mayoría de tipo aduaneros.

Normalmente, ante una violación del tratado los pasos a tomar son: primero las consultas y el diálogo, tal vez comunicados internacionales y finalmente, en caso que la violación sea muy grave, la suspensión o terminación del tratado.

## **La relación entre derechos humanos y libre comercio en la realidad: las asimetrías**

En esta época de globalización, a pesar de la oposición de distintos actores políticos, la relación entre los derechos humanos y el comercio internacional es cada vez más evidente. Los derechos humanos son estándares reconocidos a nivel mundial e incluso permiten el libre comercio, que se basa, entre otros, en la libertad de asociación. Del mismo modo, el libre comercio puede generar afectaciones a los derechos de los trabajadores, por ejemplo si por abaratar los costos se afectan las condiciones laborales de los mismos. Así, si bien teóricamente la relación entre comercio y derechos humanos puede ser de complementariedad o contrariedad, la realidad parece evidenciar la preeminencia de situaciones conflictivas, tal vez debido a que ambas surgen de políticas con objetivos distintos. El conflicto de intereses no solo surge entre estas dos áreas, no es algo nuevo en el derecho internacional, lo mismo sucede respecto del libre comercio y el medio ambiente.

Es necesario, entonces, reconocer las relaciones asimétricas de las partes de un tratado. Por ejemplo, en el caso de los últimos acuerdos de libre comercio concluidos entre Estados Unidos y El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, los resultados demuestran mayores ventajas para el primero que para los países centroamericanos.

En resumen, en el primer año de su implementación, los acuerdos si bien en ciertos casos han generado un aumento de las exportaciones de dos países centroamericanos (El Salvador con más 3,7% y Honduras con 5,7%, en los otros dos casos, se produjo lo contrario: Nicaragua con -0,1% y República Dominicana con -12,70%), lo que no es nada comparado con el incremento de las importaciones de estos Estados, lo cual genera un déficit en su balanza comercial y un beneficio en la estadounidense.

Otro aspecto importante es que los países de América Central han visto reducida la inversión extranjera directa en sus territorios, en tanto comercialmente esto ya no sería beneficioso (se vuelve menos caro trasladar los productos que fabricarlos en el país). Igualmente, se ha producido menos recaudación, al haberse reducido los aranceles, el impacto en los países centroamericanos es proporcional a la cantidad de partidas liberadas de impuestos.

Estas cifras también se han traducido a nivel de impacto social: no ha existido un beneficio a los pequeños productores agrarios, sino que los más beneficiados han sido los empresarios que son parte de los oligopolios locales, situación que ha afectado también los precios de los granos básicos

que han ido en alza. Igualmente se ha agravado las afectaciones a los derechos económicos y sociales de las poblaciones entre los que se destacan (salud y trabajo). Estas asimetrías también se han hecho manifiestas en el AA con México, lo cual demuestra que a pesar de la cláusula democrática y la cláusula búlgara, los derechos humanos, especialmente los de fuerte componente económico, social y/o cultural se ven afectados, especialmente por el actuar de empresas europeas.

El derecho internacional, al igual que el Derecho en general, puede ser beneficioso para la parte más débil, sin embargo también es cierto que una norma de inspiración contractual como los tratados de libre comercio, pueden generar grandes inequidades e injusticias, por ello es preciso que la parte más débil en la negociación pueda también regular el mercado a crearse para que no sea la más perjudicada.

Como mencionábamos, el derecho internacional también puede favorecer al más «débil», como lo es en las relaciones con el Estado, al tratarse de los derechos humanos de los habitantes de un territorio nacional específico. En materia de derechos humanos, el orden jurídico internacional prevé la prevalencia de ciertas normas, entre ellas, las que protegen al individuo.

### **La obligatoriedad de la cláusula democrática de derechos humanos como norma de derecho internacional**

La cláusula democrática, al igual que cualquier otra disposición del tratado que la contenga, es obligatoria para las partes en el marco del mismo, en tanto estas se encuentran obligadas a cumplirlo de buena fe (artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). Y ello es así porque las disposiciones de los tratados constituyen *normas* dirigidas a ser implementadas con arreglo a uno de los principios cardinales del derecho internacional, que es el principio del *Pacta Sunt Servanda*, conforme al cual las disposiciones convenidas en un tratado son obligatorias para las partes y su incumplimiento genera responsabilidad internacional.

Cabe señalar, asimismo, que la cláusula democrática, entendida como un sistema de normas que protegen los derechos humanos, recoge o hacen remisión a normas del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), y que estas normas tienen características especiales.

## **La naturaleza *erga omnes* de sus obligaciones y la responsabilidad internacional que genera su incumplimiento**

En cuanto a las características de las normas de derecho internacional de los derechos humanos, una primera es sin duda su carácter internacional. Es cierto que estas normas se derivan de obligaciones internas que deben ser implementadas a este nivel, en tanto el objeto y los estándares de los tratados sobre derechos humanos deben ser incorporados en el derecho interno por el Estado. Pero ello no significa que obviemos el hecho de que por ser obligatorias a nivel internacional, su cumplimiento compromete a todos los sujetos de derecho internacional vinculados a la norma, incluso a las empresas transnacionales.

Segundo, relacionado con lo anterior, es que recogen el interés por proteger valores comunes y colectivos, además de regular a más de un sujeto de derecho internacional. Por ello es que han sido elevadas a nivel interestatal, como normas internacionales protectoras de intereses comunes, porque se requiere una cooperación entre varios países para lograr sus fines.

Finalmente, por proteger intereses colectivos y valores universales de la comunidad internacional se deriva otra de las características de estas normas: la naturaleza «integral» o «colectiva» de sus obligaciones. Esto implica que su violación, por atentar contra un interés internacional de carácter esencialmente colectivo, afecta a todos los Estados por igual, un Estado no será afectado más que otro.

Por la naturaleza colectiva y no bilateral de los intereses que protegen, las obligaciones de las normas de derechos humanos han sido denominadas por la Corte Internacional de Justicia como *erga omnes*. Este tipo de obligaciones tienen la particularidad de obligar a un Estado frente a toda la comunidad internacional debido a la importancia de los derechos protegidos deviene que todos los Estados tienen un interés jurídico al respecto.

## **Características especiales de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos**

Los derechos humanos son *universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados*; y por tanto, todos estos derechos contienen obligaciones de igual «naturaleza» y su implementación integral necesitará tanto de medidas inmediatas, como de la implementación de medidas definidas como de alcance programático. Ello fue reafirmado por los 171 representantes de gobiernos que asistieron a la última Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena

1993), al igual que por tratados como la Convención sobre los Derechos del Niño que, en un solo texto, reconoce los dos tipos de derechos.

A estas características, la doctrina actual agrega dos más, para ella los derechos humanos tendrían una naturaleza *progresiva e irreversible*. Con la primera característica se hace referencia a que estos derechos tienen un carácter evolutivo en la historia de la humanidad; así, los seres humanos, en base a sus necesidades, generarán nuevos derechos. La *irreversibilidad* es la consecuencia y complemento de la progresividad porque cuando un derecho es reconocido como inherente, obtiene una categoría que ya no se pierde. El principio de progresividad implica una prohibición de retroceso.

Por ejemplo, existe un vínculo muy estrecho entre la desnutrición de los niños y su derecho a la vida, del mismo modo que sería inconcebible el derecho al acceso a la justicia sin la ayuda legal para aquellos que no tienen los recursos necesarios, o negar la relación entre derecho a la propiedad y derecho a la salud. Así, cuando se reconoce que las obligaciones que emanan de los derechos humanos tienen el carácter de *erga omnes*, por proteger valores comunes a la sociedad internacional y que componen la «dimensión constitucional» del derecho internacional, nos referimos tanto a aquellas provenientes de los denominados derechos «civiles y políticos» como de los «económicos, sociales y culturales». En consecuencia, la violación de un derecho de este tipo compromete a toda la comunidad internacional.

### **El caso de las obligaciones en materia de derechos humanos de la Comunidad Europea y la Unión Europea en sus relaciones internacionales**

La UE es una organización internacional y, como tal, se rige por los mandatos de su tratado constitutivo. Es en este instrumento que se evidencia su preocupación por los derechos humanos y la democracia; tanto en el caso de esta organización como lo fue en el caso de la Comunidad Europea (CE).

Así pues, el Tratado Constitutivo de la CE señala en el Título dedicado a la Cooperación al Desarrollo, que la política de la comunidad en este campo es el de contribuir al respeto de los derechos humanos y al desarrollo:

1. La política de la comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá:

1.1. El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;

- 1.2. la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;
  - 1.3. la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.
2. La política de la comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

### **Conflicto entre normas que recogen derechos humanos y las que regulan el libre comercio: primacía de las primeras**

Para dirimir este conflicto hay que tener en cuenta la posición que ocupan las normas que contienen obligaciones de derechos humanos en el ordenamiento jurídico internacional. Al respecto se puede indicar que estas normas constituyen «una de las dimensiones constitucionales del derecho internacional contemporáneo», y esto deriva de su presencia en la Carta de las Naciones Unidas cuyas disposiciones para los Estados que son parte de la misma, priman sobre cualquier otra norma que la contradiga.

En principio, cabe señalar que en el derecho internacional público no existe una jerarquía entre las normas debido a su fuente (es decir, si provienen de un tratado, de una costumbre u otra fuente de derecho internacional). Sin embargo, sí existen supuestos de predominancia; por ejemplo, las de *jus cogens* que priman sobre cualquier otra. En este caso las normas priman por su contenido y la importancia de la materia que regulan, y no por la fuente de la que provienen.

Debido a ello, aunque las cláusulas democráticas tienen el mismo valor que cualquier otra norma de derecho internacional, por recoger principios y normas de derechos humanos, y por tener algunas de estas estatus de *jus cogens*, deberían primar sobre cualesquiera otras que no recojan estos principios.

Otro tipo de jerarquía a considerar en este aspecto es aquella determinada por el contenido de los propios tratados; por ejemplo, cuando los Estados se comprometen a que las normas posteriores sobre la misma materia primarán sobre las anteriores. Del mismo modo, es posible pactar que las disposiciones de un tratado primarán sobre aquellas de todo otro tratado que las puedan contradecir. En el caso que nos interesa, por ejemplo, cuando se plantea un conflicto como el que prevé el artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas.

El artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas parece ser una excep-

ción casi absoluta a la libertad contractual de los Estados, ya que prima sobre cualquier tratado, sin importar su fecha de aprobación o la materia de que trate. Es cierto que esta disposición, por haber sido adoptada en el marco de una organización internacional, dentro de su tratado constitutivo es solo de aplicación al sistema legal y a los Estados miembros de esta. No obstante, es importante tener en cuenta que todos los Estados miembros de la UE y de la CAN lo son también de la ONU.

Así, los miembros de la CAN y la UE están obligados a hacer prevalecer las obligaciones de la Carta sobre aquellas derivadas del AA, en caso de que estas resultaran contradictorias con aquellas. Naturalmente, lo mismo puede decirse de otras disposiciones de la Carta de la ONU que contienen obligaciones específicas relacionadas con los derechos humanos. Así por ejemplo, el artículo 55 de la Carta señala que la ONU promueve «el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos» sin discriminación y «la efectividad de tales derechos y libertades» (inciso c). Para la realización de estos «propósitos», los Estados miembros se comprometieron a tomar medidas individuales y conjuntas en cooperación con la ONU (artículo 56). Estas disposiciones reflejan el carácter *erga omnes* de los derechos humanos, e incluso para algunos autores son su base.

Como consecuencia de lo anterior, los Estados partes de la ONU deben promover que los derechos humanos sean efectivos, adoptando medidas individuales y/o colectivas. Obligación que prima sobre cualquier otra contenida en un tratado distinto. El respeto de esta obligación interesa, además, a todos los miembros de la organización. Cabe señalar, de otra parte, que si bien se ha considerado que la obligación contenida en el artículo 56 de la Carta de la ONU es muy general y poco determinada, ello no obsta para que lo mínimo que los Estados estén obligados a hacer sea abstenerse de toda acción, obstrucción o contradicción respecto al fin de dicha disposición. *Contrario sensu*, ello implica que están obligados a actuar de buena fe para alcanzar los «propósitos» del ya indicado artículo 55; entre los cuales se encuentra la obligación de hacer efectivos [todos] los derechos humanos.

Estas normas deben ser leídas en concordancia con otros tratados. Por ejemplo, con el Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que recoge el enunciado del artículo 55.º de la Carta y permite armonizar este mandato con los derechos que el PIDESC contiene.

## Algunas conclusiones

Recapitulando, podemos afirmar que la mayoría de las normas sobre derechos humanos, no importando su naturaleza convencional o consuetudinaria, tienen la característica de obligar a toda la comunidad internacional (*erga omnes*). Incluso, varias de ellas, tienen la naturaleza de ser normas de *jus cogens* (es decir que no se puede pactar en contravención de su contenido). Asimismo, que las normas de derechos humanos, por ser obligaciones jurídicas, son de por sí ineludibles y deben cumplirse.

Para el caso de los Estados que son parte de la ONU (y todos los Estados miembros de la UE y de la CAN lo son parte), si dos normas incluidas en los tratados que se adopten entran en conflicto (por ejemplo una que impulsa el libre comercio y otra los derechos humanos), la obligación es preferir las de derechos humanos sobre las de naturaleza comercial. Esta primacía se repetirá al interior del AA respecto de sus normas.

Ahora bien, asumida esta primacía o predominancia de las normas que protegen los derechos humanos en el derecho internacional, resta preguntarse por la pertinencia de la inclusión de normas ya obligatorias en los AA. En otras palabras, preguntarnos qué puede significar su inclusión en el acuerdo si está claro ya que deben ser respetadas y primar frente a cualquier obligación en caso de conflicto.

La respuesta está ligada a los aspectos relativos a su implementación y realización. El comercio internacional, si es justo, puede conducir al desarrollo y a la plena vigencia de los derechos y de la democracia. Por tanto, incluir estas cláusulas en el AA constituye una forma de promover ese comercio justo. Sirve igualmente para aprovechar el interés económico que algunos actores comerciales tienen en la celebración del Acuerdo, encauzándolo de una forma en que se respeten los derechos humanos; en particular aquellos con un componente económico y social que son los más afectados por el libre comercio. Y todo depende de cómo se negocie el tratado.

Un entorno en el cual se exprese claramente el compromiso de las partes contratantes con los derechos humanos contribuirá a un mayor control de las instituciones de ambas regiones (UE-CAN) sobre sus empresas; máxime si una de ellas ya se encuentra obligada a adecuar sus políticas a las obligaciones emanadas de la Convención Europea de Derechos Humanos.





## ► Balance y perspectivas de la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

---

Camilo Tovar

**Camilo Tovar** es colombiano.

Economista con maestría en estudios sobre integración europea y desarrollo. Ha trabajado con ONG y centros de pensamiento sobre las políticas de relaciones exteriores de la Unión Europea, con énfasis en la cooperación al desarrollo y el comercio. En los últimos años se ha desempeñado como responsable de la representación de la Organización latinoamericana de organizaciones de promoción al desarrollo (ALOP) en Europa, con oficina en Bruselas, y ha seguido de cerca los procesos y dinámicas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

### Introducción

En octubre de 2007, la Unión Europea (UE) y Centroamérica iniciaron negociaciones con miras a alcanzar un Acuerdo de Asociación (AA) entre ambas regiones. Las partes acordaron, siguiendo el formato de la UE aplicado en otras negociaciones con otros países y regiones, que la negociación se desarrollaría en base a tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio, y que la misma sería de región a región. Luego de siete rondas de negociación el proceso se suspendió debido al retiro de Nicaragua de la mesa de negociación en abril de 2009 y tras superar este *impasse* una octava ronda prevista a desarrollarse a principios de julio de 2009 en Bruselas sigue suspendida debido al golpe de Estado y rompimiento del orden constitucional en Honduras a finales de junio de 2009.

El contexto económico, político y social en la región centroamericana y en el mundo ha cambiado drásticamente desde que se iniciaran las negociaciones. Por un lado, el golpe de Estado en Honduras constituye un serio retroceso a los avances en la gobernabilidad democrática de la

región, que posiblemente fracture el proceso de integración regional. Por otro lado, los efectos de la crisis global (alimentaria, energética, y financiera) en Centroamérica cuestiona los cimientos del paradigma capitalista y de libre mercado que en los últimos años han sustentado las políticas y estrategias de desarrollo en la región y de las cuales los tratados de libre comercio son un instrumento esencial.

El modelo de AA que se está negociando incluye una serie de aspectos críticos por sus potenciales impactos negativos en el desarrollo humano sostenible de los pueblos centroamericanos y porque, fundamentalmente, restringirían el espacio político de los gobiernos de la región para promulgar políticas que promuevan un desarrollo económico y social endógeno y equitativo. Partiendo de reconocer que una integración regional basada en políticas de complementariedad, articulación productiva que priorice el mercado interno y un regionalismo autónomo podría conducir a un desarrollo sostenible en Centroamérica, se cuestiona el verdadero compromiso de la UE y Centroamérica en promover este tipo de integración regional. El AA apunta más a promover una integración orientada al mercado externo y como plataforma para la libre circulación de bienes, servicios y capitales europeos, donde la competencia prima sobre la complementariedad, la fragmentación sobre la articulación y la subordinación sobre la autonomía.

El presente documento procura presentar un balance de las negociaciones llevadas a cabo hasta el momento partiendo de un análisis del contexto y de la situación estratégica comercial entre las dos regiones. Luego se presenta un balance general de las negociaciones en sus tres pilares y los temas pendientes, para pasar a una sección en la cual se exponen algunas valoraciones de los contenidos de la negociación y el contexto en el cual estas se desarrollan. Todo esto nos lleva a una sección final que propone una reflexión sobre un postulado esencial de la negociación y un debate actual de paradigmas: ¿una inserción económica internacional por medio de tratados de libre comercio conducirá a un desarrollo sostenible en Centroamérica?

## **Contexto**

El inicio de las negociaciones para un AA entre Centroamérica y la Unión Europea (UE) se marca por el interés de los países centroamericanos de avanzar o profundizar su asociación con la UE negociando un acuerdo comercial, adicional o complementario al Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en 2003 (el cual aún no ha entrado en vigor porque pende ratificación por Costa Rica y Grecia). El instrumento para avanzar

en esta dirección es un AA, también llamado acuerdo de cuarta generación, que comprende tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Los dos primeros fueron acordados en 2003 y no se espera que en el nuevo marco haya modificaciones sustanciales más que una reorganización y actualización de temas. Donde realmente está la sustancia de la negociación es en el capítulo comercial.

Una de las principales motivaciones de Centroamérica para culminar un AA con la UE es consolidar su inserción en la economía internacional bajo la lógica de libre mercado. Luego de las guerras en Centroamérica el proceso de integración regional asume una agenda de desarrollo basada en el regionalismo abierto y los países de la región, asumiendo el llamado Consenso de Washington y los programas de ajuste estructural, adoptaron una política comercial orientada a la liberalización comercial, la negociación de tratados de libre comercio, la desregularización, la privatización, atracción de inversión extranjera y el avance hacia la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana (con la excepción de Panamá). A pesar de que hoy en día hay un creciente entendimiento respecto a que la implementación de estas políticas no llevaron al crecimiento sostenido que buscaba ni la distribución equitativa que debía haber sido prioritaria, los gobiernos centroamericanos mantienen esta orientación de inserción internacional subordinada, la cual explica en gran medida el interés de negociar un acuerdo comercial con la UE.

Por su parte la UE ha declarado insistentemente que no tiene un interés económico en la negociación con Centroamérica. Dicen que es una visión política coherente con el desarrollo sostenible y el apoyo al proceso de integración regional lo que guía su decisión de acceder a entablar negociaciones con Centroamérica. Pero por más retórica europea en este sentido, es evidente que la UE tiene intereses económicos y geoestratégicos, especialmente en la dimensión comercial del AA. Intereses que se posicionan muy fuertemente en la mesa de negociación y nos llevan a cuestionar la sinceridad y coherencia del discurso de la UE respecto a esta negociación. El componente comercial del AA le ofrece a la UE la posibilidad de alcanzar una serie de objetivos estratégicos como obtener condiciones de acceso preferencial al mercado regional de Centroamérica para los bienes, servicios e inversiones europeas permitiéndole así avanzar su agenda de competitividad exterior: la Europa global.<sup>1</sup> Bajo esta agenda, a la UE le interesa contrarrestar

---

1 Agenda definida en la estrategia «Una Europa global: competir en el mundo». Comisión Europea, 2006.

la hegemonía económica de los Estados Unidos en Centroamérica, abrir mercado y en especial buscar la protección de las empresas y capitales europeos frente a la competencia de los estadounidenses que están favorecidos por el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA). En lo interno, es importante para la Comisión Europea (CE) concluir este AA para legitimar ante los Estados miembros de la UE que su actual política comercial exterior y la estrategia de negociación de región a región, funciona; ya que de las numerosas negociaciones que abrió la UE en los últimos diez años ninguna ha concluido como lo esperaban y las demás vienen teniendo serios tropiezos en otras regiones, incluso rompiendo la estrategia para pasar a lo bilateral.

El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Centroamérica-Estados Unidos-República Dominicana (CAFTA-DR) es indiscutiblemente un precedente y referente muy importante para la negociación UE-Centroamérica. A las dos partes (UE y Centroamérica) les interesa crear contrapesos al predominio que tiene Estados Unidos en el mercado de Centroamérica. La negociación del CAFTA fue muy complicada y generó fuerte polémica en la región —incluyendo un referéndum muy controversial en Costa Rica que terminó pasando el CAFTA más por artilugios burocráticos que por voluntad de la mayoría, en un país que se considera la democracia más rica y liberal de la región. La agresiva estrategia de negociación de Estados Unidos se entiende como experiencia adquirida por los negociadores de Centroamérica que les genera confianza para entrar a una negociación con la UE. Si bien la UE tiene una aproximación un poco diferente con su modelo de AA propuesto, lo medular de esta negociación —que es lo comercial— es fundamentalmente un TLC que tiene un formato y alcance muy similar al CAFTA. Tampoco es un misterio que el CAFTA es para la UE (y también para Centroamérica) piso y/o techo de la negociación del AA: la llamada paridad CAFTA.

El diálogo político y la cooperación vienen a ser los aspectos que diferenciarían a este AA de un TLC convencional. Si bien se ha insistido en la importancia de estos pilares y la necesidad de su vinculación con el pilar comercial en la integralidad de un AA con buenos propósitos (desarrollo sostenible e integración), la realidad es que gran parte de los contenidos y mecanismos del diálogo político y la cooperación ya están definidos por el Acuerdo de 2003 y otros procesos, y como se perfila la negociación del AA esta no contiene al momento, mecanismos concretos para una mayor vinculación y complementariedad de los tres pilares. El pilar de diálogo político se implementa en el marco

del Diálogo de San José desde 1984 y sus actualizaciones posteriores y es muy poco lo que se ofrece de novedoso en el marco del AA. El pilar de cooperación viene a ser un nuevo acuerdo marco que recoge, reorganiza y actualiza en alguna medida lo acordado en 2003, no innova mucho y mantiene la implementación de la cooperación desligada de la negociación. Las estrategias, prioridades y montos de cooperación de la Comunidad Europea para Centroamérica ya están fijados para los años venideros y no están sobre la mesa de negociación. Aunque es necesario manifestar la preocupación porque esta cooperación de la UE —comunitaria—, definida en un ámbito de solidaridad y combate a la pobreza y las desigualdades, da señales de convertirse en un instrumento más de la lógica y estrategia comercial de la CE.

En el discurso humanista de la UE en la negociación del AA UE-Centroamérica habla de un proceso de relacionamiento político encaminado a profundizar las relaciones entre las dos regiones en base a los principios y conceptos compartidos de democracia, derechos humanos, estado de derecho y desarrollo sostenible. Pero en la práctica esta negociación responde a intereses económicos globalizados y geoestratégicos incoherentes con el discurso de solidaridad y desarrollo sostenible.

Para entender mejor el contexto comercial en que se da esta negociación analicemos cómo está el panorama actual de relaciones comerciales entre las dos regiones.

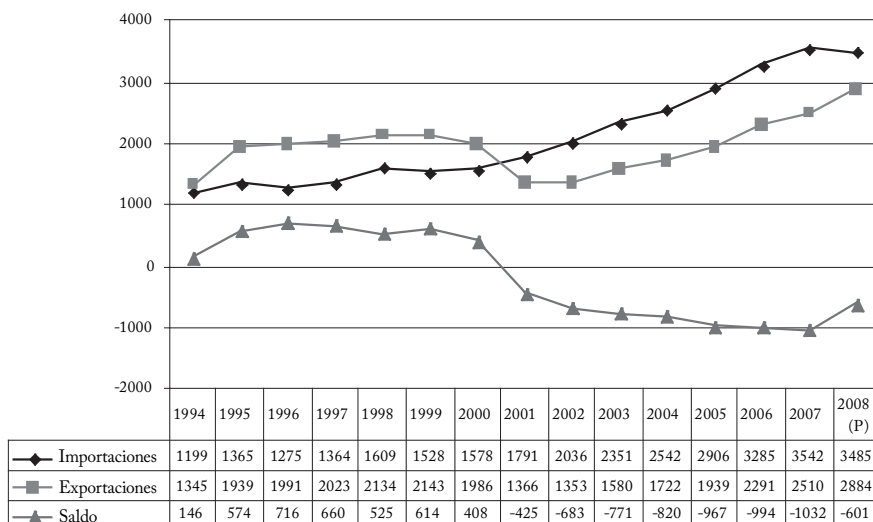
### ***Situación estratégica<sup>2</sup>***

El intercambio comercial entre Centroamérica y la UE en los últimos quince años ha estado marcado por una tendencia creciente de las exportaciones europeas hacia Centroamérica creciendo más rápidamente. Las importaciones desde la UE en Centroamérica han crecido a un promedio del 10% anual y las exportaciones de Centroamérica hacia la UE lo han hecho más lentamente, a una tasa anual promedio del orden del 4%. Para el 2001 el valor de las importaciones europeas en Centroamérica superó el monto de las exportaciones de Centroamérica hacia la UE, comportamiento que se ha mantenido a lo largo de los últimos años y se traduce en un incremento significativo del déficit comercial para Centroamérica. Tal tendencia indica que en tan solo siete años (2001-2007) la brecha comercial entre ambas partes creció un 140% a favor de la UE.

---

2 Para esta sección se han utilizado datos del Sistema de Estadísticas de Comercio (SEC) del SIECA y su informe «Relaciones Comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea» de febrero de 2009.

**Gráfico 1. Balanza comercial entre Centroamérica y la Unión Europea**  
(millones de dólares, periodo 1994-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del SIECA.

Paradójico es que esta tendencia se da bajo un régimen especial y no recíproco de preferencias arancelarias que otorga la UE a Centroamérica: el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que se establece a principios de los años setenta y otorga preferencias arancelarias unilaterales —en una canasta determinada de productos— por parte de la UE para con las «naciones y territorios en vías de desarrollo» con el objetivo de favorecerles en su desarrollo comercial y facilitar la exportación hacia el mercado europeo. Desde su establecimiento el SGP ha experimentado modificaciones importantes en su cobertura, en el mecanismo de evaluación y en los cortes arancelarios, y en la actualidad los países de Centroamérica están cubiertos bajo el denominado SGP Plus, un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza cuyas preferencias están condicionadas a la ratificación e implementación efectiva de una serie de convenios internacionales referentes a los derechos humanos y de los trabajadores, medio ambiente y principios de gobernanza.

Si bien es cierto que el aprovechamiento del SGP por parte de los países centroamericanos es bajo, Costa Rica constituye la excepción con un porcentaje de aprovechamiento del 66%, también es necesario señalar que en el SGP se da la exclusión de los productos más competitivos de Centroamérica

y con más peso en la oferta exportable de la región (carne, azúcar, banano, y productos lácteos) ya que coinciden con productos catalogados como «sensibles» por la UE y por tanto deben pagar aranceles, en algunos casos de 100% o más, y están sujetos a sistemas de cuotas y contingentes.<sup>3</sup> Además, el SGP estimula un modelo primario exportador mientras que bienes con mayor valor agregado han sido sujetos a un mayor proteccionismo por parte de la UE, coartando posibilidades de diversificación económica en Centroamérica.

Para la UE, Centroamérica es a primera vista un socio comercial de poca importancia. Las exportaciones de Centroamérica hacia la UE representan tan solo un 0,33% de las importaciones totales de la UE y las exportaciones de la UE hacia Centroamérica el 0,43% de sus exportaciones totales. Sin embargo, la UE es el tercer socio comercial para Centroamérica recibiendo el 13,8% de las exportaciones totales de la región y es el origen de un 9,1% de las importaciones en Centroamérica. Un dato muy importante y relevante respecto a la integración regional es que el socio comercial más importante de la UE son los propios países de la UE. El 68% del total de las exportaciones de la UE lo constituyen exportaciones intrarregionales, mientras que el 65% del total de sus importaciones está constituido por las importaciones internas. Por lo tanto, la UE no tiene un socio comercial preponderante fuera de sí mismo y su segundo socio comercial es Estados Unidos con cerca de un 5% del comercio total de la UE. En contraste, el comercio intrarregional en Centroamérica representa un 17% del intercambio total de la región. Estados Unidos es el socio comercial más importante de Centroamérica con un 33,8% del intercambio total.

A un nivel más detallado, el comercio de Centroamérica con la UE se encuentra concentrado en muy pocos productos. El 65% de las exportaciones centroamericanas a la UE en 2007 lo ocuparon cuatro bienes: café, banano, piña y partes de computadoras. Estas exportaciones son aún más concentradas por país, aunque un poco menos para Costa Rica. El café constituye la mitad de las exportaciones de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador hacia la UE. Costa Rica es el principal exportador hacia la UE con más del 50% de las exportaciones de Centroamérica y tres productos predominantes: banano, piña y partes de computadora.

---

3 International Centre for Trade and Sustainable Development, «La tercera ronda de negociaciones del AA», *Puentes*, vol. 9, n.º 2, mayo de 2008, disponible en <<http://ictsd.net/i/news/12503/>>.



Se destaca entonces la muy alta concentración de las exportaciones de Centroamérica hacia la UE en tres productos agrícolas y un cuarto producto industrial (los famosos chips producidos por la planta de Intel en Costa Rica), lo cual evidencia que los países de Centroamérica no han logrado diversificar su oferta y su matriz económica y productiva sigue siendo primario-exportadora.

Por otro lado, las importaciones en Centroamérica desde la UE son más diversificadas; se trata, en su gran mayoría, de productos industriales (93% en 2006) y ningún producto con una participación de más del 8% del total. Dentro del sector industrial predomina la importación de máquinas y equipos de transporte, aparatos para la telefonía y productos químicos, en especial los medicamentos que fueron en 2008 el principal rubro de importación desde la UE en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Con respecto a los productos agrícolas, aunque solo constituyen en agregado cerca del 6% de las importaciones provenientes de la UE, la negociación del CAFTA marca un cambio importante en el tratamiento tradicional de los productos agrícolas en los acuerdos comerciales negociados por Centroamérica. Por lo general, los sectores de mayor sensibilidad del agro centroamericano han estado al margen de los compromisos de desgravación arancelaria. En el CAFTA, los aranceles de todos los productos agrícolas llegarán a 0% en un plazo máximo de veinte años salvo en el caso del maíz, la cebolla y la papa fresca. Este cambio en el grado de apertura del sector agrícola centroamericano sin duda es un precedente de particular importancia para la negociación del AA con la UE.

Si bien Centroamérica no es un mercado de mucho interés para la UE en cuanto al comercio de mercancías, hay que tener en cuenta el monto creciente de inversiones de la UE en Centroamérica que aumentó del 2% de la inversión total recibida por la región a fines de los años noventa a más del 10% en 2004. Costa Rica es el mayor receptor de inversión extranjera europea, seguido por Nicaragua, Honduras y El Salvador. En Nicaragua, el 40% de la inversión extranjera directa (IED) provino de Europa, mientras que en los demás países predomina el capital estadounidense. Los flujos de capital desde la UE han estado dirigidos, principalmente, hacia los procesos de privatización y especialmente en el sector de servicios, donde se destacan los subsectores de finanzas, construcción, turismo, energía, agua, transporte y comunicaciones.<sup>4</sup> Los Países Bajos, Alemania y España son las principales fuentes de origen de

---

4 Grettel López y Carlos Umaña (eds.), *Inversión extranjera directa en Centroamérica*, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 2006.

la inversión europea. En países como El Salvador, la IED europea ha estado concentrada en los procesos de privatización de los servicios de telefonía y en los últimos años se ha constatado una mayor presencia de inversionistas europeos en el sector turístico. De igual forma, Telefónica de España también tiene presencia en Guatemala y Nicaragua desde principios de los años noventa cuando ambos países iniciaron los procesos de privatización de sus telecomunicaciones. En el campo de los productos lácteos, la italiana Parmalat es otra de las empresas europeas con una importante participación en el mercado regional y tiene varios años de realizar sus operaciones desde Nicaragua.

Tanto el comercio como las inversiones de la UE se encuentran muy concentradas en dos países de la región: Costa Rica, de donde provienen más del 60% de las exportaciones de productos centroamericanos a la UE, y Panamá,<sup>5</sup> que es el país receptor principal de las inversiones europeas y punto estratégico en materia de transporte. Estos dos países, empero, son los menos integrados en la región. Costa Rica no está presente en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), ni se sumó a la Corte Centroamericana de Justicia, o sea que no reconoce a dos instituciones importantes—independiente de las dudas o reservas de algunos analistas respecto a la legitimidad de estas instituciones—del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Además, Costa Rica mantiene diferencias de estándares comerciales significativos con el resto del istmo. Panamá al contrario sí forma parte del SICA, pero no de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), cuyos países miembros son los que han entablado las negociaciones de un AA con la UE. Esto para destacar que los dos países centroamericanos más importantes estratégicamente para la UE: Costa Rica y Panamá son los menos comprometidos con el proceso de integración regional, este último a su vez es un objetivo prioritario de las políticas de la UE hacia Centroamérica.

Finalmente, cabe mencionar que Panamá ha seguido las negociaciones UE-Centroamérica como observador y hace poco le planteó a la UE su interés de negociar un AA sin incorporarse al SIECA, un formato de acuerdo Centroamérica+Panamá-UE. La UE hasta el momento lo ve complicado, pero nada está dicho. También el nuevo gobierno de Panamá—encabezado por Ricardo Martinelli—ha anunciado que iniciará los trámites para abandonar el PARLACEN.

---

5 De momento Panamá no está negociando con la UE, pero ha sido invitado a las negociaciones como observador, con la posibilidad de unirse al AA luego de su adhesión al Tratado de Integración Centroamericana.

Este ligero análisis de la situación comercial entre Centroamérica y la UE arroja algunos elementos clave:

- La gran vulnerabilidad de las economías de Centroamérica por su alta dependencia de la exportación de pocos productos agrícolas. Una tendencia tradicional pero alarmante si se tiene en cuenta que existe una correlación positiva entre la dependencia de productos primarios y la pobreza.
- El alto nivel de comercio intrarregional de la UE y su relativa autonomía en comercio exterior en comparación con el bajo nivel de comercio intrarregional en Centroamérica y su dependencia del mercado de Estados Unidos.
- La creciente importancia de las inversiones europeas en Centroamérica, dirigidas principalmente al sector de servicios y mayoritariamente bajo la forma de adquisiciones (concentrada en las privatizaciones de empresas públicas), por lo que no suponen directamente una ampliación de la base productiva.
- En conclusión, resaltan las amplias y multifacéticas asimetrías entre la UE y Centroamérica, pero también entre los países centroamericanos y al interior de ellos —en especial el peso de Costa Rica en la región—.

Las asimetrías entre Centroamérica y la UE son profundas. El PIB generado por la UE en 2007 fue casi 150 veces mayor que el PIB centroamericano y el PIB per cápita anual de un centroamericano en ese mismo año fue de 2800 dólares mientras que el de un europeo fue de 32.100 dólares. El porcentaje de población que vive bajo el umbral de la pobreza en Centroamérica asciende a casi el 50% del total y aproximadamente una cuarta parte de la población total del istmo es población indígena, víctima de altos niveles de segregación y exclusión. En este sentido cabe resaltar las preocupantes dimensiones de la desigualdad en Centroamérica, con un índice de Gini promedio 20 puntos más alto que el de la UE. Estos y otros datos estructurales reflejan las profundas diferencias entre Centroamérica y la UE en sus niveles de desarrollo, bienestar y calidad de vida.

**Tabla 1. Asimetrías entre la UE y Centroamérica. Algunos indicadores para 2007**

	UE	Centroamérica
PIB (m. de millones US\$)	16,843	98.5
PIB per cápita (US\$)	32,133	2,828
Población Total (millones)	493.3	36.8
Población viviendo bajo la línea de pobreza nacional (porcentaje del total)	..	43.18
Índice de Desarrollo Humano PNUD	0.921	0.747
Índice de Gini (desigualdad)	31.64	51.64
Tasa de Inflación	2.3	11.98
Déficit en cuenta corriente como % del PIB en 2008	2.0	10.98
Agricultura, % del PIB	2.87	12.83
Industria, % del PIB	28.64	28.53
Servicios, % del PIB	68.49	58.63
Remesas, % del PIB	1.50	13.58

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD, CEPAL, Eurostat y Banco Mundial.

La reducción de las vastas asimetrías que existen entre las dos regiones, y al interior de Centroamérica, es un condicionante crítico del desarrollo sostenible, y en el discurso uno de los propósitos de las relaciones entre la UE y Centroamérica. Este propósito se vuelve aún más relevante en el contexto de la negociación de un AA, pero en las negociaciones hasta el momento no se incorporan mecanismos efectivos para la reducción de estas asimetrías y más aún, el contenido y enfoque de la negociación refuerzan un modelo de crecimiento y desarrollo que genera estas asimetrías.

### **Balance de las negociaciones**

En el marco de la III Cumbre ALC-UE realizada en Guadalajara en 2004, se celebra la I Cumbre UE-Centroamérica en la cual la UE y Centroamérica fijaron el objetivo estratégico común de realizar un Acuerdo de Asociación que comprendiese capítulos de diálogo político, cooperación y una zona de libre comercio entre las dos regiones. Se precisó que era necesario que Centroamérica alcanzara un nivel suficiente de integración económica y se estableció un grupo conjunto ad hoc para realizar una evaluación de la integración económica en Centroamérica.

La evaluación conjunta no incluye un balance general pero permite llegar a la conclusión de que, aunque se registran algunos avances, el nivel de integración económica en Centroamérica es aún bajo. La Dirección

General de Comercio de la Comisión Europea sostenía en su página Web hasta antes del inicio de las negociaciones que:

El nivel de integración económica regional es clave para un acuerdo de libre comercio mutuamente beneficioso. A la fecha, el nivel de comercio intra-centroamericano es todavía bajo. Nuestra experiencia nos dice que acuerdos de libre comercio entre un mercado amplio como la UE y economías pequeñas no son fácilmente sostenibles y frecuentemente conducen a un déficit para los socios más débiles.<sup>6</sup>

Aun así, en el marco de la IV Cumbre ALC-UE en mayo de 2006 en Viena se tomó la decisión de entablar negociaciones relativas a un Acuerdo de Asociación (AA) entre la UE y Centroamérica, incluida la creación de una zona de libre comercio. En abril de 2007 la UE aprueba su mandato de negociación; en junio del mismo año se acuerdan las modalidades y en octubre de 2007 se celebra la I ronda de negociación en San José de Costa Rica. Hasta la fecha han tenido lugar siete rondas de negociación, aunque la séptima ronda en Tegucigalpa (30 de marzo a 3 de abril de 2009) se suspendió a mitad de semana debido al retiro de Nicaragua de la mesa de negociación, con lo cual prácticamente no hubo negociación en esa ronda. Una octava ronda estaba prevista para la semana del 6 de julio de 2009 en Bruselas, la cual fue —y sigue— suspendida por la UE debido al golpe de Estado en Honduras a finales de junio. Adicionalmente, desde diciembre de 2008 se han llevado a cabo cuatro «rondas técnicas comerciales» en las cuales se ha buscado avanzar en las mesas de temas comerciales.

A grandes rasgos, las negociaciones se han desarrollado bajo la estructura y modalidades acordadas por las dos partes pero en gran medida definidas por la UE en base a su formato (plantilla) de negociación. Las negociaciones de diálogo político y cooperación se han llevado de manera simultánea pero en relativa independencia de las negociaciones comerciales. En estos dos pilares, cuyos contenidos son fundamentalmente declarativos —con algunas disposiciones normativas—, los negociadores manifiestan que se ha avanzado satisfactoriamente.

En el pilar de *diálogo político* la mayoría de los temas y textos se han acordado, quedando pendientes básicamente tres artículos:

- a. *Crímenes serios de preocupación internacional*: específicamente lo relativo a la adherencia y ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional. La UE pide la ratificación del Estatuto (aunque el requerimiento se ha venido flexibilizando) y Centroamérica no quiere que en el AA haya una redacción que pueda implicar una obligación en este sentido.

---

6 Tomado de la página Web de la DG Comercio de la Comisión Europea en mayo de 2006.

- b. *Migración*: Centroamérica quiere incorporar compromisos sobre la no criminalización de migrantes por el hecho que entren o permanezcan en otra nación de forma no autorizada, y sobre el tratamiento no discriminatorio de trabajadores legalmente empleados con respecto a sus derechos laborales de acuerdo con las regulaciones de cada país. La UE no quiere (puede) aceptar esto.
- c. *Fondo Financiero Económico Común*: Centroamérica, por propuesta de Nicaragua, pide la creación de este fondo orientado a la reducción de la pobreza, promoción del desarrollo y bienestar de Centroamérica e impulsar el crecimiento socioeconómico en la perspectiva de avanzar hacia una relación balanceada entre las dos regiones. La UE ha respondido con incluir la creación de un grupo de trabajo birregional para examinar la creación de un mecanismo o la consolidación de mecanismos existentes y definir las modalidades de funcionamiento de tal mecanismo. Al parecer Centroamérica ha aceptado esta propuesta, aunque aún no se cierra la discusión.

En las disposiciones transversales (naturaleza y alcance del AA) se han acordado los principios y objetivos. Aún pendiente está la propuesta de Centroamérica sobre el ámbito de aplicación. Lo que han llamado «salvaguardia política», disponiendo que el AA debe reconocer las identidades culturales e idiosincrasias de los pueblos y no debe menoscabar la soberanía y los sistemas institucionales y legales de los países de Centroamérica. La UE propone solo mencionar que nada en el AA debe menoscabar la soberanía de los países de Centroamérica y llevar este párrafo al preámbulo del AA.

La estructura institucional también ha sido acordada de manera similar a como existe en otros acuerdos de la UE, como el acuerdo con Chile.

El capítulo sobre *cooperación* recoge un amplio listado de temas de interés mutuo articulados en ocho áreas (títulos), además de los artículos introductorios sobre objetivos, principios y modalidades. Los temas más destacados que aún no se han acordado son:

- a. *Diálogo macroeconómico*: la UE ha propuesto que la cooperación debe promover el intercambio de información sobre tendencias y políticas macroeconómicas respectivas, así como compartir las experiencias en la coordinación de políticas macroeconómicas en el contexto de un mercado común. Según lo convenido por las partes, pueden incluir áreas tales como política monetaria, política fiscal, finanzas públicas, y estabilización macroeconómica y deuda externa. Centroamérica no acepta esta disposición.

- b. *Migración*: la mayoría del texto está acordado, con la salvedad que Centroamérica propone utilizar el término «irregular» y la UE insiste en la utilización de «ilegal». También Centroamérica propone que esta sea un área (título) por sí misma, mientras la UE lo incorpora como un artículo en el área de Justicia, Libertad y Seguridad.
- c. *Medio ambiente*: buena parte de la redacción por acordar y la organización de los temas, incluido el mismo título.
- d. *Desarrollo económico y comercial*: se refiere a cooperación en los temas relativos al comercio. Casi todo el título está por definirse, sobre la base de textos ya propuestos por las partes. El acuerdo es que este título se va a discutir más adelante, en especial a medida que las mesas de negociación comercial vayan identificando los sectores y temas prioritarios para la cooperación.

El pilar *comercial* del AA se ha estado negociando en 12 mesas, donde se incluyen todos los aspectos comerciales y relativos al comercio (aspecto OMC plus) en un formato clásico de un TLC. En la séptima ronda de negociaciones, los negociadores manifestaron que en la mayoría de mesas se ha avanzado bastante en la parte normativa de los capítulos. Pero en todas las mesas aún quedan pendientes de acordar temas importantes como compromisos de cobertura, salvaguardias, obligaciones y mecanismos de implementación y monitoreo. Se han dado una serie de intercambios de ofertas de acceso a mercados, servicios y establecimiento, dando paso a una negociación por «paquetes».<sup>7</sup> Centroamérica afirma que le ha propuesto a la UE un «paquete de cierre» que incluye un balance general de todos los temas pendientes de la parte normativa y las listas arancelarias. La UE no ha respondido ya que las negociaciones se encuentran suspendidas.

Sin embargo, por la relativamente escasa información que trasciende de las negociaciones, da la impresión de que quedan aún varios temas por acordar y, claro está, entre ellos los más sensibles y donde mayores diferencias existen. Para mencionar algunos de los más importantes: en la mesa de acceso a mercados está pendiente un acuerdo sobre productos clave como banano, carne, arroz y azúcar, así como las salvaguardias especiales y los impuestos a la exportación. En servicios y establecimientos están pendientes acuerdos respecto a algunos sectores estratégicos como telecomunicaciones y transporte marítimo, así como acordar las listas de compromisos (que es

---

7 Información más detallada se puede encontrar en los informes de cada ronda, disponibles en: <<http://www.aacue.go.cr/informacion/rondas/CA-UE/default.htm>>.

donde está el acceso real) en especial respecto a servicios financieros, *courrier* y telecomunicaciones. En propiedad intelectual el tema más complejo son las indicaciones geográficas. También quedan pendientes disposiciones sobre reglas de origen y el reintegro de aranceles (*duty drawback*).

Otro aspecto de mucho interés para la UE y que se considera sensible en la negociación es la dimensión regional del acuerdo, perspectiva que es transversal a varios capítulos del acuerdo en negociación. Respecto al comercio de bienes esta dimensión está relacionada con la Unión Aduanera Centroamericana. La UE quiere que los bienes europeos importados al mercado centroamericano circulen libremente al interior de Centroamérica y aspira a que exista un solo punto de control aduanero. La dimensión regional también se extiende a todo un conjunto de disciplinas comerciales o relacionadas con el comercio, donde cabe destacar: normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, procedimientos aduaneros, reglas de origen y política de competencia. En varios aspectos de estos temas, la UE está buscando un marco regional en Centroamérica, sea a través de procedimientos comunes o normativa regional. Algunos son temas espinosos para Centroamérica, donde existen grandes diferencias entre los países y sus normativas al respecto y que incluso han sido poco discutidos en el marco de la integración regional centroamericana, como por ejemplo las políticas de competencia.

Finalmente, es necesario mencionar que la CE estaba obligada a realizar un estudio o evaluación del posible impacto sobre la sostenibilidad del comercio entre la UE y Centroamérica con la firma de un AA. Este estudio, conocido como SIA (Sustainability Impact Assessment) por sus siglas en inglés, es contratado por la CE por consultores europeos. Antes del inicio de las negociaciones una variedad de actores de la sociedad civil de las dos regiones y también el Parlamento Europeo manifestaron la importancia de que este tipo de estudio fuera realizado previo al inicio de las negociaciones para que sirviera como un insumo para estas. Luego de un complejo y muy dilatado proceso de selección de los consultores, finalmente se empieza a realizar el SIA en enero de 2009 y el informe final es presentado en octubre de 2009, dos años después de iniciadas las negociaciones. Por lo tanto, esto lleva a un cuestionamiento esencial sobre la validez y pertinencia del SIA, cuyos resultados se presentan cuando ya la mayor parte de los contenidos del AA están negociados. Por otra parte, e independiente de las fallas y aciertos metodológicos que pueda tener el SIA, cabe resaltar algunos de sus



resultados<sup>8</sup> de interés para este documento. En general, el estudio predice que un escenario ambicioso de liberalización comercial con el AA los países centroamericanos tendrán sus mayores ganancias en dos sectores: vegetales, frutas y nueces y equipos eléctricos. En otras palabras, se refuerzan los sectores exportadores ya predominantes en las economías centroamericanas, afianzando su matriz primario-exportadora e incluso reduciendo márgenes para la diversificación productiva (ya que según el SIA la mayoría de los sectores con mayor valor agregado sufrirían una disminución en los países centroamericanos). En suma, los términos de intercambio se deteriorarán para todos los países excepto Costa Rica. El SIA también menciona que el AA tendrá un efecto positivo en la reducción de la pobreza en Centroamérica, que calculan entre un 0,4% y un 0,6%, lo cual es una reducción irrisoria en relación con el nivel de pobreza en Centroamérica. Del lado de la UE, el SIA es claro en afirmar que aun en el escenario de mayor liberalización los impactos sobre la UE son insignificantes. Esto último revela que la UE sí tiene un gran margen de flexibilidad para otorgar preferencias y un amplio trato especial y diferenciado a los países centroamericanos sin que esto afecte la economía europea.

## **Algunas valoraciones**

### **Contexto global y regional**

En los dos años transcurridos desde la primera ronda de negociación han tenido lugar sucesos, fuera y dentro de ella, entre los cuales es importante destacar algunos que consideramos significativos por su vínculo (existente o deseado) con el proceso de negociación.

Indiscutiblemente la situación de *crisis global y sistémica* es un hecho medular que está teniendo profundos impactos directos e indirectos en las dos regiones y sus poblaciones. Si bien la crisis financiera y económica ha sido la más evidente y comentada, es claro que nos hallamos ante la combinación de una serie de crisis (ambiental, energética, alimentaria y otras) en un contexto de sobreproducción. A grandes rasgos, se perciben al menos cuatro áreas en las que los países de Centroamérica se ven afectados directamente como resultado de la crisis económica: la disminución del comercio; el deterioro de los términos de intercambio en productos primarios; la dis-

---

8 ECORYS, *Trade Sustainability Impact Assessment of the Association Agreement to be negotiated between the EU and Central America*, Rotterdam, 18 September 2009.

minución del financiamiento bancario y la caída en el envío de las remesas. Adicionalmente, hechos como la emergencia alimentaria en algunos países (alarmante en Guatemala) y la vulnerabilidad ambiental de la región centroamericana, completan una serie de aspectos que tienen relación directa con el contenido del AA entre la UE y Centroamérica. Sin embargo, las negociaciones parecen avanzar sin tomar debidamente en cuenta estas importantes coyunturas y cuando se ha cuestionado a los negociadores sobre el tema, la respuesta ha sido que en este contexto de crisis es aún más urgente cerrar la negociación del AA —tal y como está planteada— para estimular las economías de las dos regiones. No parece haber en la mesa de negociación si quiera una reflexión respecto al vínculo entre el tipo de medidas y compromisos que se buscan con el AA y la crisis actual, mientras hay cada día más evidencia de que el modelo económico que se promueve con el AA está en la raíz de las causas de las crisis actuales. Un ejemplo paradójico es el impulso a la desregulación financiera y mayor liberalización del mercado de capitales en las negociaciones del AA, mientras a nivel internacional se defiende la necesidad de medidas en el sentido contrario.

El *golpe de Estado en Honduras* y la situación actual del país es sin duda un hecho preocupante. La gravedad de la situación y sus alcances regionales no es tema de este documento, pero sí es importante resaltar la actitud y respuesta de los gobiernos de Centroamérica y la UE, en particular respecto a las negociaciones del AA. Luego del golpe de Estado en Honduras la UE decide suspender la ronda de negociación prevista para la segunda semana de julio de 2009 en Bruselas. Los ministros de comercio de Centroamérica apoyaron la decisión y propusieron esperar a septiembre, mes desde el cual Costa Rica por el lado centroamericano y España por el lado europeo viene empujando para que se retomen las negociaciones sin Honduras. Deja mucho que desear que en las conclusiones del Consejo de la UE sobre Honduras (del 15 de septiembre) ni siquiera se mencionan las negociaciones del AA, así como la Declaración de la UE tras las elecciones en Honduras (3 de diciembre de 2009) con un posicionamiento ambiguo pero considerando las elecciones como un paso adelante para resolver la crisis. Lo acontecido en Honduras ha sido una violación a los principios democráticos, los derechos humanos y el Estado de derecho, principios que constituyen precisamente los aspectos esenciales de las relaciones entre la UE y Centroamérica y del AA en negociación (la llamada cláusula democrática). La presión de Costa Rica y España para seguir negociando sin Honduras responde a intereses económicos y refleja una posición política que dista mucho de los princi-

pios a los cuales esos países se acogen bajo la cláusula democrática. Avanzar en la negociación del AA bajo el estado de situación en Honduras también sería negociar un acuerdo mientras al mismo tiempo se está quebrantando su premisa fundamental. Una incoherencia clara y una irresponsabilidad política.

Otro suceso de gran relevancia en la región centroamericana ha sido el *cambio de gobierno en El Salvador* en junio de 2009. El gobierno entrante de Mauricio Funes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) ha generado grandes expectativas para su pueblo, claro está, pero también para las fuerzas progresistas del continente. Como buen reto, Funes tendrá que enfrentar muchos obstáculos y oposiciones en una realidad compleja con temáticas que cruzan la historia de su país, como la pobreza estructural y la violencia. Con relación a las negociaciones con la UE, hay que reconocer que si bien el nuevo gobierno recibe una negociación ya bastante encaminada y donde no tendrá mucho margen de maniobra, también se ha manifestado en alguna medida conforme con lo negociado y no hay indicios de que dará un vuelco al proceso. En explicación de esta posición pueden jugar razones internas, como la conformación de su equipo de gobierno (y de un nuevo equipo de negociación) en un delicado balance político, y razones externas que tienen su razón de ser en la diplomacia de un arranque de gobierno. La suspensión de las negociaciones ha dado tiempo para que el nuevo gobierno se instale y estudie lo negociado hasta el momento. Cuál será su estrategia en caso de retomarse las negociaciones y hasta qué punto está dispuesto a impulsar reformas es algo que está por verse. Al menos, en teoría, el gobierno de Funes significa un cambio en la correlación de fuerzas políticas en Centroamérica.

### **Contenidos del Acuerdos de Asociación**

En el plano interno de la negociación del AA, sus contenidos y formato, se pueden resaltar algunos aspectos controversiales.

El avance de las negociaciones hasta el momento evidencia la distancia entre el discurso de reconocimiento de asimetrías y los mecanismos efectivos y concretos en el marco del AA por los cuales se establece un *trato especial y diferenciado (TED)* a favor de Centroamérica. Los pocos mecanismos existentes son muy limitados e insignificantes con respecto a la dimensión de las amplias asimetrías existentes entre las dos regiones y entre los países de Centroamérica. El TED de momento recae casi en su totalidad en la concesión de periodos de desgravación un poco más extensos para

Centroamérica (máximo diez años), lo cual es notoriamente insuficiente. En otros capítulos del pilar comercial la UE ha aceptado algún abordaje del TED, pero estos se reducen en su mayoría a declaraciones de intención más que a compromisos concretos. Un verdadero TED estaría vinculado al cumplimiento de objetivos de desarrollo, condicionando los compromisos de liberalización a estos más que a periodos de tiempo específicos.

Un aspecto novedoso e importante de la negociación con la UE ha sido la propuesta impulsada por Nicaragua de un *Fondo Común de Crédito Económico Financiero* (E-CA). La propuesta inicial del E-CA consta de tres componentes: apoyo a inversiones productivas, un fondo de nivelación social y un muy pequeño fondo anti-crisis. Se manejan tres escenarios de recursos proyectados a diez años (40.000, 50.000 y 60.000 millones de euros) con 10% de participación de los países centroamericanos y un 90% en crédito de la UE.<sup>9</sup> Independiente del enfoque y viabilidad de la propuesta es importante que un gobierno la ponga sobre la mesa en el sentido de reconocer —implícitamente— que el AA no será un instrumento, al menos suficiente, para estimular la reducción de las asimetrías y el desarrollo económico de Centroamérica. También ha sido interesante que la VII ronda de negociación en Tegucigalpa se suspendiera cuando Nicaragua se retira de la mesa de negociación precisamente por la cruda respuesta negativa de los negociadores europeos —y el poco apoyo de sus vecinos de Centroamérica— a su propuesta del E-CA. Independiente de las razones que adujo la UE para rechazar la propuesta, este hecho lleva a cuestionar el verdadero compromiso de la UE con la imperante necesidad de hacer frente a la desigualdad y asimetrías en Centroamérica y entre las dos regiones.

Como se mencionó anteriormente, una de las metas primordiales para Centroamérica debe ser avanzar en la modificación de su estructura productiva y comercial tradicional, buscando una mayor diversificación económica en favor de productos de mayor valor agregado y menor dependencia en la exportación de pocos productos primarios. La posición de negociación de Centroamérica ante la UE, sus líneas rojas y alcances deseados, debería estar basada en una verdadera estrategia de desarrollo e industrialización y diversificación comercial a nivel regional centroamericano, complementaria a las estrategias nacionales, que incluya objetivos inmediatos bajo una visión de largo plazo. Si bien puede ser cierto que Centroamérica necesita de mercados

---

9 *Propuesta de creación del Fondo Común de Crédito Económico Financiero Centroamérica-Unión Europea (E-CA)*, Centroamérica, febrero de 2009.

externos, la forma de insertarse en la economía global es lo importante y en este sentido la *integración regional* y el mercado interno regional deberían ser prioritarios. Aun no se han desarrollado las posibilidades de políticas de complementariedad económica en Centroamérica, que fomente encadenamientos productivos regionales que escalen en la cadena de valor y encuentren mismo en el mercado interno su demanda. Por el contrario, la negociación del AA parece más una competencia entre los países Centroamérica para concluir un acuerdo que prioriza la lógica de inserción subordinada a la economía global sobre la integración regional.

En la negociación del AA las ofertas de liberalización de los productos sensibles de Centroamérica deberían basarse en objetivos de política dinámicos, tales como la *diversificación económica* y el establecimiento de nuevas industrias. Aunque no conocemos las listas de acceso en negociación, es altamente probable que de momento Centroamérica esté dando prioridad a consideraciones estáticas como asegurar el acceso de la oferta exportable actual o sensibilidades comerciales específicas, en particular en el sector agropecuario, y la sensibilidad comercial de industrias existentes. Los países de Centroamérica deberían conservar la protección arancelaria para sectores industriales o manufactureros prometedores donde todavía no exista producción, para así permitir que las políticas futuras para promover el desarrollo de nuevos sectores productivos incorporen un elemento selectivo de protección arancelaria, que además ha sido utilizado ampliamente en el pasado por los países desarrollados. La política arancelaria puede desempeñar un papel importante dentro de las estrategias de industrialización de los países de Centroamérica que no tienen suficientes recursos para subvencionar su producción o para respaldar los ingresos de sus productores. Los aranceles, en contraposición, son fáciles de establecer y administrar y pueden resultar efectivos a la hora de proteger los sectores o productos prioritarios.

Por lo tanto, es importante evitar que en el AA se dé una transacción entre mejores condiciones de acceso al mercado de la UE para los productos básicos agropecuarios primarios de Centroamérica a cambio de aumentar la permeabilidad de los mercados de los países de Centroamérica a productos industriales o procesados europeos con mayor valor añadido que tengan el potencial de ser producidos (industrias nacientes o prometedoras) en Centroamérica.

Un factor fundamental para avanzar en esta dirección es la *capacidad y espacio político (normativo)* que tengan los gobiernos para elaborar y apli-

car políticas de desarrollo. Las negociaciones de un TLC, que tienen como objetivo la liberalización comercial a partir de la eliminación de obstáculos comerciales, necesariamente implican algún grado de pérdida del espacio normativo. El alcance y contenido de la negociación actual del AA de la UE con Centroamérica comprende un nivel de liberalización que va mucho más allá de lo exigido por las normas multilaterales (el aspecto OMC plus) e incluye una serie de disciplinas que supondrían una pérdida significativa del espacio normativo para los gobiernos centroamericanos. Algunas de las disposiciones más controvertidas serían:

- La *cláusula de nación más favorecida* (NMF) establece la extensión automática de cualquier mejor tratamiento (o preferencia) que se conceda a otro país desarrollado, «grandes» países en desarrollo o grupo de países en desarrollo. Un aspecto conflictivo de esta cláusula es la definición que hace la UE de «grandes» países en desarrollo como países cuya participación del comercio mundial de mercancías sea superior al 1% (entre los cuales estarían Brasil, México, China, India y otros más); o grupo de países en desarrollo cuya participación del comercio mundial de mercancías sea superior al 1,5% (incluye MERCOSUR y ASEAN). Las preocupaciones en torno a esta cláusula es que limita la posibilidad de acuerdos preferenciales sur-sur y, en esencia, va en contra del principio de soberanía. Esta cláusula es perjudicial para favorecer la integración del comercio sur-sur y restringiría la capacidad de negociación de Centroamérica para entablar acuerdos con otros países en desarrollo (especialmente con Brasil y el MERCOSUR) ya que todas las ventajas que Centroamérica quiera ofrecer a estos países deberá extenderlas automáticamente a la UE. En esta línea, es necesario resaltar que esta forma de incluir la cláusula de NMF en el AA podría ir en contra de la llamada «cláusula de habilitación» para los países en desarrollo en el marco de la OMC, la cual habilita a los países en desarrollo a celebrar acuerdos preferenciales entre ellos sin condiciones. Más aún, ha trascendido de las negociaciones que la UE está pidiendo a Centroamérica una cláusula de NMF retroactiva en el capítulo de servicios. Esto quiere decir que Centroamérica deberá otorgar automáticamente a la UE las preferencias que ya ha otorgado a otros países (por ejemplo a Estados Unidos bajo el CAFTA).
- El *principio de Trato Nacional* (TN) establece que las mercancías importadas y las producidas nacionalmente deben recibir el mismo trato, al

menos después de que las mercancías extranjeras hayan entrado en el mercado nacional. Lo mismo debe ocurrir en el caso de los servicios extranjeros y los nacionales, y en el de las marcas de fábrica o de comercio, los derechos de autor y las patentes extranjeras y nacionales. La aceptación incondicional del principio de TN en el Acuerdo con la UE restringiría la capacidad de los gobiernos centroamericanos de utilizar herramientas de política comercial y económica para promover la economía local y apoyar a los productores, empresarios e inversionistas nacionales otorgándoles concesiones o condiciones más favorables. Así mismo, se podría convertir en una camisa de fuerza para ejercer control sobre los productos y operadores de la UE en los países centroamericanos. En especial, es muy desfavorable para Centroamérica en el capítulo de servicios y establecimiento, ya que los operadores de la UE tienen ventajas comparativas muy superiores a los centroamericanos y el principio de TN limitaría la posibilidad de los gobiernos de Centroamérica para implementar políticas de apoyo a los operadores e inversionistas nacionales. Esta manera de abordar el principio de TN en el AA nuevamente evidencia el no reconocimiento de las asimetrías por parte de la UE.

- *Prohibición o mantenimiento de los impuestos a la exportación*: la obligación de eliminar los impuestos a la exportación existentes o abstenerse de aumentar el volumen tributario o de imponer nuevos impuestos a la exportación. Los impuestos a la exportación no están prohibidos al amparo de los acuerdos de la OMC y, a pesar de las presiones en pos de restricciones en este sentido, los países en desarrollo miembros de la OMC han resistido aduciendo que estas medidas son necesarias para su desarrollo. No hay motivos para restringir el acceso a estos instrumentos de conformidad con un acuerdo que pretende fomentar el desarrollo y la diversificación económica. La preocupación acerca de los impuestos a la exportación no se limita a la cuestión fiscal sino que pueden jugar un papel clave en las políticas que tienen como objetivo estimular el movimiento ascendente en la cadena de valor y la diversificación productiva.
- *Libre circulación de mercancías*: se refiere a un requisito de que las importaciones de la UE estén sujetas a derechos y controles de importación solamente una vez a su entrada a la región y luego puedan circular libremente por toda Centroamérica. Esta disposición es problemática para una región como la centroamericana que no ha alcanzado la integración de sus mercados internos. El riesgo estriba en que los productos de la UE circulen

libremente en la región mientras no lo hacen todavía los productos locales. De las negociaciones trasciende que este es uno de los temas de mayor interés ofensivo de la UE.

- *Compras o contratación pública* se refiere a la actividad de adquisición en todos los niveles de gobierno de un país. En la OMC aún no se han acordado normas a este respecto debido a la resistencia de los países en desarrollo a asumir compromisos que restrinjan su capacidad de utilizar esta importante herramienta de política económica, así como por la constatación de las grandes asimetrías en este ámbito, incluyendo la dificultad de acceder al mercado de contratación pública en los países desarrollados. En la coyuntura actual de crisis se ha demostrado la importancia de esta herramienta y el uso que se le puede dar para estimular la economía doméstica (por ejemplo, *buy american* y contratos públicos en España). Desde la perspectiva de la UE, el entorno normativo sobre la contratación pública en terceros países se han convertido en un importante objetivo identificado como una prioridad en su estrategia Europa Global y que procura perseguir en la negociación del AA. El objetivo es explotar el potencial del acceso a los mercados de contratación pública en países en desarrollo, creando entornos favorables para que las empresas europeas compitan en la adjudicación de contratos. El mandato de negociación de la UE para el AA con Centroamérica especifica que se deberán convenir medidas orientadas a la liberalización gradual de los mercados de contratación en todos los niveles de autoridades públicas y entidades públicas, en especial en los sectores de agua, energía y transporte.

Es importante resaltar que si bien al parecer la parte normativa de este capítulo del AA se ha acordado, aún está en negociación el alcance y los niveles de cobertura. Los principios de no discriminación y trato nacional son claramente contrarios, o no contemplan, el trato especial y diferenciado. Algunas de las preocupaciones que las disposiciones en contratación pública plantean para los países de Centroamérica serían:

- La imposibilidad de favorecer productores locales en detrimento de los extranjeros, lo cual puede constituir un instrumento esencial de industrialización, creación de empleo, estabilidad macroeconómica y discriminación positiva.
- Las capacidades asimétricas de las partes, lo que supone que la liberalización beneficiará únicamente a la UE. Es evidente que para las empresas



centroamericanas es casi imposible acceder al mercado de contratación pública de la UE, no solo por el tamaño de las licitaciones, sino además por las dificultades de acceso a la información y los requisitos para poder presentar una propuesta viable.

También es importante que Centroamérica valore que con la liberalización de este mercado es muy probable que se pierda la posibilidad de reforzar la capacidad regional de suministro de los proveedores locales que se benefician de los mercados regionales de contratación pública, como instrumento para desarrollar las capacidades industriales y de provisión de servicios en el ámbito regional. Asimismo, es importante tener en cuenta el potencial efecto multiplicador que tiene la inyección de recursos en la economía nacional a través del mercado de contratación pública.

Uno de los aspectos resaltado como «novedoso» por la UE en este AA es la creación de un capítulo sobre *Comercio y Desarrollo Sostenible* dentro del pilar comercial. En este capítulo se afirma el compromiso de las partes con el desarrollo sostenible, en particular considerando los temas sociales y ambientales relacionados con el comercio en busca de garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos internacionales (normas fundamentales de trabajo- Convenios de la OIT y acuerdos multilaterales sobre medio ambiente). El capítulo incluye disposiciones relativas a promover el comercio y la inversión en bienes y servicios relacionados con el medioambiente, productos forestales, productos pesqueros y biocombustibles. También incluye un título sobre conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, así como un apartado sobre cambio climático. La UE propuso crear un mecanismo de monitoreo de los compromisos asumidos en este capítulo, donde se encuentran gobiernos y sociedad civil. Esta propuesta generó reservas de Centroamérica y aún no se ha acordado el tema. Un aspecto para resaltar es el enfoque basado en el diálogo, la cooperación efectiva y el impulso de los compromisos, pero sin mecanismos vinculantes para su implementación efectiva. La UE defiende, en este sentido, que considera más eficaz un enfoque cooperativo que medidas punitivas. Respecto a la llamada promoción del desarrollo sostenible y la gobernanza, bajo el SGP plus las preferencias comerciales se entienden como un estímulo a países vulnerables y están vinculadas a que estos países hayan ratificado y aplicado efectivamente 27 convenios internacionales relativos a los derechos humanos y de los trabajadores, y al medio ambiente y los principios de gobernanza, y con el compromiso de que

acepten la supervisión y revisión periódicas de su aplicación.<sup>10</sup> Con el AA se estaría «avanzando» a una situación donde se desvincula el comercio de los derechos humanos y ambientales, y además se reducen (aún en negociación) los referentes de obligaciones internacionales o convenios.

### **Lógica de libre comercio-crisis—> debate de paradigmas**

El mandato de negociación de la UE menciona que uno de los propósitos del AA es

reforzar el proceso de integración regional, ayudar a crear condiciones para reducir la pobreza, promover trabajo digno y un acceso más equitativo a los servicios sociales, así como también garantizar un equilibrio adecuado entre los componentes económicos, sociales y ambientales en un contexto de desarrollo sostenible.

En particular, el AA deberá:

reafirmar el compromiso de aumentar la cohesión social (entre otros, mediante la inversión en los pueblos y sus instituciones, incluyendo educación, investigación e innovación) con el fin de promover un crecimiento económico equitativo y sostenido y crear más y mejores empleos, promover el trabajo digno, promover el diálogo social, así como también reducir la pobreza, la exclusión social y todas las formas de discriminación con miras a mejorar las condiciones de vida de todas las personas y los grupos.<sup>11</sup>

Estos objetivos que plantea el mandato negociador de la UE son, en general, consistentes con el enfoque tradicional que han tenido las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Centroamérica. En el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en 2003 se afirma que el objetivo de este Acuerdo es la búsqueda de la estabilidad política y social, la profundización del proceso de integración regional y la reducción de la pobreza en un marco de desarrollo sostenible en Centroamérica.<sup>12</sup>

En coherencia con esos objetivos y propósitos mencionados anteriormente, el AA debería ser un instrumento político y económico de cooperación solidaria entre las dos regiones que ayude a generar las condiciones y los mecanismos adecuados para que los países centroamericanos enfrenten los grandes desafíos de avanzar hacia un desarrollo humano sostenible en la región, haciendo de la integración regional una prioridad. En esta línea,

---

10 Reglamento (CE) N° 980/2005 relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, *Diario Oficial de la Unión Europea*. L337/50, 12 de diciembre de 2005. Luxemburgo.

11 Borrador de la Propuesta de Recomendación y Directrices para la Negociación presentada por la Comisión Europea al Consejo de la UE, diciembre de 2006.

12 *Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y Centroamérica*, 2003.

la reducción de las asimetrías existentes entre la UE y Centroamérica, y al interior de Centroamérica, es primordial y debería ser un principio transversal a todo el AA.

Pero estos objetivos políticos conjuntos y los solidarios propósitos que la UE define en el mandato negociador otorgado a la CE no se han visto adecuadamente reflejados en la posición negociadora de la CE ni en los contenidos de la negociación. El proceso y esquema de negociación del AA ha venido marcado una tendencia en la cual el eje comercial —bajo la lógica del libre comercio— se convierte en la prioridad de la relación birregional. La negociación del AA ha estado dirigida por la agenda de competitividad de la UE y los intereses económicos que la promueven, en un proceso donde la CE ha definido los temas, modalidades y las prioridades, marcando la pauta y los tiempos de la negociación.

Del otro lado de la mesa los gobiernos de Centroamérica, en su estrategia de regionalismo abierto y su afán por aprovechar esta oportunidad «única» de lograr un mejor acceso al mercado de la UE, se han visto inmersos en un complejo proceso de negociación donde deben procurar una posición regional que en varios temas no existía y se expresa como la suma y mínimo común de la consolidación de los intereses nacionales de cada gobierno. Por lo general, y en parte debido a la presión de tiempo, los gobiernos de Centroamérica han asumido una actitud defensiva ante la negociación, reaccionando y respondiendo a las propuestas y ofertas de la UE, pero no han logrado afianzar sus prioridades en la negociación desde una posición ofensiva. Evidencia de esto es cómo algunos de los temas de mayor interés para Centroamérica (banano, azúcar, migración y otros) se han venido relegando a la parte final de las tratativas, cuando la UE endurece su postura y es menor el margen de negociación para Centroamérica. En este mismo sentido se resalta el hecho de que hasta la V ronda de negociación la UE consolidó las preferencias arancelarias que le otorga a los países de Centroamérica bajo el SGP plus, cuando este ha debido ser el punto de partida de la negociación de acceso a mercados.

El discurso del desarrollo sostenible, la cohesión social y la reducción de la pobreza y la desigualdad está asumido tanto por la UE como por los países de Centroamérica. Los mecanismos e instrumentos para llegar allí es lo cuestionable. La UE y en especial los negociadores de la CE están convencidos de que la creación de una Zona de Libre Comercio y el lograr que Centroamérica asuma compromisos —en línea con el enfoque de la UE— en una variedad de temas relativos al comercio (no arancelarios) es el medio más adecuado. Los gobiernos de Centroamérica no son una sola voz, pero todos están ne-

gociando este AA. Uno de los documentos trabajados entre los gobiernos de Centroamérica para definir el marco de negociación con la UE es enfático en afirmar que el principal objetivo de la negociación es impulsar el desarrollo económico y social así como mejorar el nivel de vida de los habitantes de la región a través de la consolidación de la liberalización económica, con la convicción de que la mejor opción para hacerlo es la inserción de Centroamérica en la economía internacional por medio del libre comercio.<sup>13</sup>

Es claro, tanto la UE como Centroamérica entran a la negociación con la convicción de que un TLC es el instrumento ideal para promover el desarrollo sostenible y la equidad. Mientras una variedad de actores sociales—e incluso algunos gubernamentales—vienen advirtiendo y demostrando la correlación negativa entre los TLC actuales y el desarrollo sostenible. Este debate no es nuevo ni tampoco se agota, al contrario, surgen cada vez más análisis y argumentos. Algo que se puede constatar, en general, es una pérdida de confianza absoluta en el mercado como regulador eficaz de la economía, que optimiza los recursos y los redistribuye equitativamente, la llamada mano invisible, que es la medula de los TLC. Así como un creciente entendimiento de los límites del crecimiento y los límites de apropiación de la naturaleza, que exigen una redefinición del desarrollo y el progreso para ser sostenibles.

Recientes estudios de alto perfil como el informe de la Comisión Stiglitz sobre las reformas del sistema monetario y financiero internacional, señalan que la crisis (económica y climática) es el resultado —entre otros— de la desregulación de los mercados financieros y del comercio internacional. Recomiendan una serie de medidas, de corto y largo plazo, incluyendo un programa de reformas sistemáticas más profundas del sistema internacional que sugieren debe iniciarse ahora si la recuperación (de la crisis) ha de ser sostenible. Entre estas recomendaciones cabe resaltar —para el tema que nos ocupa— la necesidad de corregir la falta de coherencia entre las políticas que rigen el comercio y las finanzas, en busca de mayor margen de actuación (espacio político) para los gobiernos de países en desarrollo. El informe señala que:

muchos acuerdos comerciales de carácter bilateral y multilateral entrañan compromisos que limitan la capacidad de los países para responder a la crisis actual con reformas normativas, estructurales y macroeconómicas y con programas de rescate

---

13 Marco general para las negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la Unión Europea. Reunión de Jefes de Negociación de Centroamérica, Guatemala, 22 de enero de 2007.

apropiados, y que pueden haberlos expuesto innecesariamente al contagio de los fallos del sistema económico mundial,

por lo cual resulta imperativo crear un régimen de comercio internacional que promueva realmente el desarrollo de los países en desarrollo. Como elemento esencial, en todas las negociaciones comerciales se debe respetar e implementar adecuadamente el principio reconocido de otorgar un trato especial y diferenciado (TED) a los países en desarrollo.

En lo que va y conocemos de las negociaciones UE-Centroamérica este principio de TED a favor de los países de Centroamérica está reconocido por las partes en el discurso, pero no se traduce en la práctica en el AA. La UE en su mandato de negociación define que el objetivo primordial del pilar comercial es la liberalización gradual y recíproca del comercio de bienes, servicios y capitales, dejando como opcional, y según sea necesario, el tomar en cuenta las asimetrías entre las regiones pero ni siquiera se menciona el otorgar a Centroamérica un TED. A lo sumo, se habla de acordar tiempos diferentes para periodos de transición y ese ha sido el alcance del TED en la negociación UE-Centroamérica. Si con más de treinta años de preferencias de acceso comercial no recíproco al mercado europeo bajo el SGP no se puede decir que las asimetrías entre la UE y Centroamérica se han reducido, que se han diversificado las economías centroamericanas y que han incrementado sustantivamente su penetración al mercado europeo, ¿cómo es posible que con el AA en diez años (que es el máximo periodo de transición que otorga la UE) esto suceda?

Resulta inadecuada —por no decir irrazonable— la férrea insistencia y el apuro de concluir las negociaciones entre la UE y Centroamérica como están planteadas en un contexto global de múltiples crisis, recesión económica, desempleo creciente, contracción del comercio y el consumo y una incertidumbre excepcional. El tipo de acuerdo que se propone refuerza las condiciones de vulnerabilidad económica de los países centroamericanos (matriz primario-exportadora), reduce el espacio político de los estados de Centroamérica para orientar su desarrollo (e implementar políticas anticíclicas) e impulsa reformas normativas en la lógica de un modelo en crisis que profundiza la inserción internacional subordinada de Centroamérica, condicionantes de la inequidad y el desarrollo insostenible. En contradicción con su discurso de solidaridad y desarrollo sostenible, este tipo de acuerdos comerciales sí son de interés económico para una UE ávida por reforzar la competitividad de sus empresas y necesitada de tener un acceso privilegiado a los mercados de materias primas.

## Bibliografía

- Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y Centroamérica:* (2003).
- ALOP – Iniciativa CID (2008): *Principios y propuestas ante las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre Centro América y la Unión Europea*, febrero de 2008.
- ALOP (2008): *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la UE? Cohesión Social y Acuerdos de Asociación*, febrero de 2008.
- ECORYS (2009) *Trade Sustainability Impact Assessment of the Association Agreement to be negotiated between the EU and Central America*, Rotterdam, 18 September 2009.
- Centro del Sur (2008): *Nota informativa n.º 7: acceso a los mercados para el comercio de mercancías en los acuerdos de asociación económica (AAE)*, Ginebra, febrero de 2008.
- (2009) *Nota informativa n.º 15: Contratación pública en los tratados de libre comercio y en los acuerdos de asociación económica de la Unión Europea*, Ginebra, marzo de 2009.
- Cienfuegos Mateo, Manuel y Jovtis, Ignacio (2009): «Las negociaciones del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: estado actual y perspectivas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n.º 17/2009.
- Comisión Europea (2005): Decisión de la Comisión sobre la lista de los países beneficiarios acogidos al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza establecido en el artículo 26, letra e), del Reglamento (CE) N° 980/2005 del Consejo relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 337/50, 12 de diciembre de 2005, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2006): *Europa Global: Compitiendo en el mundo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Bruselas, 4 de octubre de 2006.
- (2006): *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2006): *Documento de estrategia regional para América Central 2007-2013*, Luxemburgo.
- (2006): *Borrador de la Propuesta de Recomendación y Directrices para la Negociación presentada por la Comisión Europea al Consejo de la UE*, Bruselas, diciembre de 2006.
- DG Comercio (2009): *Central America – EU Bilateral trade and trade with the world*, Brussels, 22 September 2009.
- Comunicado Conjunto de la II Cumbre UE-Centroamérica*, Viena, mayo de 2006.
- Consejo de la UE (2008): Reglamento (CE) No 732/2008 por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el periodo del 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 211/1, 22 de julio de 2008.
- EU-Central America Association Agreement Negotiation Modalities*, 29 junio de 2007.
- Granados, Jaime; Lizano, Eduardo y Ocampo, Fernando (eds.) (2009): *Un puente para el crecimiento: oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, Academia de Centroamérica-Banco Interamericano de Desarrollo y Konrad-Adenauer-Stiftung, junio de 2009.
- International Centre for Trade and Sustainable Development (2008): «La tercera ronda de negociaciones del AA», *Revista Puentes*, vol. 9, n.º 2, mayo de 2008, disponible en <<http://ictsd.net/i/news/12503/>>
- López, Grettel y Umaña, Carlos (eds.) (2006): *Inversión extranjera directa en Centroamérica*, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- SIECA. Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SEC).

- SIECA (2009): Informe relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea, Guatemala, febrero de 2009.
- Vázquez Vicente, Guillermo (2007): *Un Acuerdo de Asociación económica Unión Europea-Centroamérica: oportunidades y desafíos para el istmo centroamericano*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

## ► **Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea de cara al 2010**

---

Gerardo Caetano  
Carlos Luján  
Natalia Carrau

**Gerardo Caetano** es historiador y politólogo, doctor en Historia, Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), director académico del Centro de Formación en Integración Regional (CEFIR), Investigador y docente en la Universidad de la República, secretario académico del Centro Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), presidente del Centro UNESCO de Montevideo.

**Carlos Luján** es politólogo, docente del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

**Natalia Carrau** es licenciada en Ciencia Política con trayectoria en temas vinculados a la integración regional, comercio internacional y actores regionales. Trabaja en el área de Comercio y Corporaciones de REDES-Amigos de la Tierra Uruguay. Se desempeñó durante cuatro años en la Secretaría Técnica de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

### **Introducción. Antecedentes del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea**

Durante los años noventa, las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) transitaron por un acercamiento de importancia. Algunas de las causas pueden encontrarse en los procesos que estaban teniendo lugar en cada una de las regiones. En América Latina (AL), en particular, la aplicación de los conocidos paquetes de reformas económicas dirigidos a la apertura y liberalización de los mercados y a la privatización y/o desregulación allanaban el camino para una estrategia de inserción internacional conocida como «regionalismo abierto». De la mano del impulso renovado a estas formas de regionalismo se conformaron diferentes bloques de integración regional que propiciarían en el futuro inmediato la negociación de acuerdos birregionales bloque-bloque. Por su parte, la UE se encontraba en un proceso de profundización de su integración que apuntaba a la formación de un mercado único y a la creación paulatina de la unión económica y monetaria.



En el plano mundial, las negociaciones en el marco de la OMC incorporaban sectores como agricultura, servicios, propiedad intelectual e inversiones. Los organismos internacionales de crédito promovían la liberalización de los mercados y el fin del proteccionismo como las nuevas máximas del comercio internacional e instrumentos idóneos para alcanzar el desarrollo.

La cooperación entre la UE y ALC ya era por entonces uno de los antecedentes más importantes para entender el proyecto de relaciones entre regiones, tanto a nivel de todo el continente latinoamericano como en el MERCOSUR. En 1990 se abrió una nueva etapa cuando la Comisión Europea (CE) hizo una propuesta marco de relaciones en ejes como diálogo político, cooperación económica y cooperación comercial. Algunos documentos políticos importantes fueron firmados a mediados de la década del ochenta y durante la década del noventa: un ejemplo en esta dirección fue el «diálogo político» con América Central en 1984, conocido como el «Diálogo de San José», y el celebrado con el Grupo de Río de 1990. En esta misma época, la UE estableció una política de beneficios con la Comunidad Andina (CAN) y Centroamérica basada en un «Sistema Generalizado de Preferencias» (SGP). Para la CAN, el SGP<sup>1</sup> estaba relacionado con el avance de los compromisos en materia de lucha contra la droga y para Centroamérica con la pacificación y democratización de la región. Cabe agregar también la ayuda al desarrollo que la UE destinó por entonces a AL, destacándose como el primer proveedor de ayuda al desarrollo de la región. Contribuyó a esto, el comienzo de las actividades del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en la región en 1993.

A esta nueva red de acuerdos que se inaugura a mediados de los noventa se los conoce como acuerdos de «tercera generación». Los acuerdos firmados con todos los países de AL y el Caribe, excepto Cuba, cubrían todos los sectores de cooperación e incluían una *cláusula democrática*. En 1994 se da un paso más en la profundización de las relaciones. La CE diseña una nueva estrategia caracterizada por una matriz de libre comercio, al tiempo que dividía al continente en regiones y en países: América Central, Comunidad Andina y MERCOSUR por un lado y Chile, Cuba y México por otro. El objetivo de la nueva estrategia era alcanzar una *asociación* basada en los

---

1 El SGP otorga un tratamiento preferencial «según la norma de la acumulación de origen, que favorece a los productos cuyo total de insumos provenga de la subregión» supeditado a los esfuerzos en la lucha contra la droga. Cfr. CEPAL, «América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea: Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea», *Temas de Coyuntura*, 1999.

acuerdos de tercera generación más un conjunto de nuevos acuerdos anexados, que involucraban áreas y países de mayor dinamismo económico. Estos acuerdos selectivos se conocen como de «cuarta generación». En 1995 la CE presenta un documento que es adoptado por el Consejo Europeo, que se titulaba: «Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000». El relacionamiento propuesto por el documento se basaba en una atenta diferenciación de las necesidades por país y por subregión.<sup>2</sup> Entre 1995 y 1997 se suscribieron estos acuerdos de «asociación» entre las regiones que incluían tres capítulos: diálogo político, cooperación «reforzada» y comercio.<sup>3</sup>

---

2 *Ibidem.*

3 Los Acuerdos de Asociación (AA) son acuerdos comerciales entre regiones de integración. Este tipo de negociaciones comerciales «tienden generalmente a abrir el comercio entre las partes a través de la conformación de una Zona de Libre Comercio (ZLC). En lo que refiere a las relaciones MERCOSUR-UE [...] es un proceso de acercamiento y de liberalización del comercio entre dos regiones, para conformar una ZLC birregional». La ZLC significa la anulación de los aranceles a la entrada de bienes entre los países o regiones firmantes. Este tipo de instrumentos son promovidos para facilitar y aumentar el comercio entre países de modo de potenciar sus posibilidades de desarrollo. Sin embargo, no todas las formas e instrumentos incluidos en el formato típico de este tipo de acuerdos son siempre y necesariamente beneficiosos para todos los países y regiones. Cuando se comercia entre socios de iguales condiciones la ecuación pareciera ser más equilibrada o equitativa que cuando se comercia entre socios que presentan grandes asimetrías entre sí. El caso paradigmático en este sentido es el comercio Norte-Sur. Cuando los acuerdos comerciales se efectúan entre regiones con amplias asimetrías, los mismos terminan muchas veces replicando las relaciones de dependencia más que promoviendo el desarrollo. La categoría Norte-Sur en relación con el comercio entre regiones y países es tenida en cuenta por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en el análisis de las relaciones comerciales en el mundo. La UNCTAD en su Informe sobre Comercio y Desarrollo 2007, le dedica algunos capítulos al análisis de la proliferación de acuerdos comerciales de diferente tipo en la década del noventa y en años posteriores. Se detiene en particular en el análisis de los beneficios que traería la integración regional y los acuerdos comerciales para los países en desarrollo y menos desarrollados. Con relación a los acuerdos bilaterales Norte-Sur, el informe llama la atención sobre los numerosos riesgos o «desventajas potenciales» que traen porque incluyen una gama de elementos a negociar que no pudieron acordarse en las negociaciones multilaterales. El documento señala en particular los capítulos de negociación incluidos en los AA, referentes a Propiedad Intelectual y Compras Gubernamentales, así como también la liberalización más profunda que proponen en el comercio de Bienes y Servicios. En todos estos casos tanto la mera inclusión de estos capítulos como la profundización propuesta difieren de lo que está acordado en el marco de la OMC. El hecho de negociar estas áreas implica para los países en desarrollo una fuerte presión que ya estaban soportando a nivel de la OMC pues las concesiones allí previstas en diversas materias disminuyen claramente «el espacio de políticas de que disponían esos países para influir en su forma de integración en la economía mundial y poder crear industrias nacionales que fueran internacionalmente competitivas». La UNCTAD apunta a los efectos que la liberalización de comercio puede tener sobre el potencial de co-

Mientras se producían estos avances en el acercamiento de las regiones, en AL también se estaba negociando el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por el gobierno de la época en Estados Unidos. En aquellos momentos era imposible analizar la estrategia comercial europea para la región sin enmarcarla en una disputa con Estados Unidos por los intereses respecto a Latinoamérica. Para muchos analistas la iniciativa del ALCA constituyó un factor de aceleramiento de las relaciones comerciales de la UE con AL.

En 1999 tuvo lugar la Primera Cumbre de Jefes de Estado de ALC y la UE. Esta Cumbre selló, de alguna forma, la formalización de posteriores acuerdos birregionales con AL y el Caribe. En el 2000 la UE firma un Acuerdo de Asociación (AA) con México y en 2002 otro con Chile. A la

---

mercio y por ende, sobre el crecimiento de los países en desarrollo. La reducción del potencial de crecimiento, la disminución del espacio de las políticas de fomento de la industria nacional o de protección de las industrias nacionales incipientes son algunos elementos que están relacionados con las cláusulas y estructura de estos acuerdos. Los AA están planteados en torno a tres grandes capítulos: cooperación, diálogo político y comercio. La Comisión Europea ha destacado en numerosas ocasiones que estos acuerdos al contener capítulos de cooperación y diálogo político se diferencian sustancialmente de los clásicos Tratados de Libre Comercio (TLC) promovidos por Estados Unidos principalmente. El formato de negociación que propone el acuerdo se conoce como *single undertaking* o «acuerdo único» que básicamente significa que los acuerdos alcanzados en los capítulos están sujetos al acuerdo total o único del documento en su conjunto. Un desacuerdo en alguna de las áreas puede hacer caer el resto del paquete, aun cuando estuviera acordado.

El *capítulo de cooperación* establece las bases legales para la cooperación y acuerda las prioridades en el gasto. Este capítulo también está complementado por las estrategias regionales para la implementación de los instrumentos de ayuda y cooperación de la comunidad. El *capítulo de diálogo político* comprende distintos aspectos temáticos como principios democráticos, paz, estabilidad y prevención de conflictos, defensa de los Derechos Humanos (DDHH), lucha contra la corrupción, seguridad y combate al terrorismo, desarrollo sostenible, acción común contra el tráfico de drogas, tráfico de armas y crimen organizado y aspectos institucionales. Tanto los contenidos de este capítulo como su rol en los AA han sido cuestionados por muchos actores de la sociedad civil por considerarlos meros accesorios de la política comercial. En el *capítulo comercial* se propone una liberalización más profunda y rápida que la de la OMC, incluyendo una definición del «comercio sustancial» que incluya el 90% del comercio y un límite máximo de diez años para el periodo de transición de las exclusiones que no estén comprendidas en el acuerdo.

El SGP otorga un tratamiento preferencial «según la norma de la acumulación de origen, que favorece a los productos cuyo total de insumos provenga de la subregión» supeditado a los esfuerzos en la lucha contra la droga. Cfr. CEPAL, «América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea: Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea», *Temas de Coyuntura*, 1999.

luz del transcurso de los acontecimientos, ya por entonces parecía bastante más sencillo para la UE negociar de forma bilateral con países de AL que con sus subregiones, sobre todo si se tiene en cuenta que estas últimas estaban inmersas en procesos de integración regional más o menos profundos, conflictivos y antiguos. Los acuerdos con México y Chile se negociaron en tiempo récord mientras que los que se iniciaron con los bloques de integración, aún siguen negociándose y han atravesado momentos de crisis. Desde entonces hasta la fecha se han desarrollado cinco Cumbres, la última de las cuales tuvo lugar en el 2008 en la ciudad de Lima. Para el 2010 está prevista la celebración en Madrid de la VI Cumbre de Jefes de Estado ALC-UE.<sup>4</sup>

En lo que hace relación al proyectado AA entre el MERCOSUR y la UE, los antecedentes inmediatos de este acuerdo de cuarta generación fueron: en primer término, el *Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional* celebrado en 1992, un año después de creado el MERCOSUR, que definió cuatro áreas de cooperación de la UE con el bloque sudamericano; en segundo lugar, el *Acuerdo Marco Interregional* de cooperación (AMI) firmado en 1995 y que entró en vigencia en 1999. Este Acuerdo Marco fue considerado el lanzamiento de las negociaciones para alcanzar un AA. Para el comienzo de las negociaciones se creó un Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) que fue el encargado de llevar adelante las negociaciones entre los bloques. El CNB se reunió por primera vez en abril de 2000 en la ciudad de Bruselas, instancia en la que se establecieron las bases para el trabajo en tres ejes: diálogo político, cooperación y comercio. Se preveía que el AA concluiría en 2005. En su momento, el AMI fue considerado un acuerdo claramente diferente a los otros que la UE venía firmando con Latinoamérica, adjudicándosele un alcance mayor, con ambiciones de profundidad efectiva en la asociación birregional entre los bloques. Esta expectativa obedecía entre otras cosas a la relevancia mayor que la UE otorgaba a la personería internacional del MERCOSUR en referencia a los otros bloques latinoamericanos.

En el texto que sigue se analizarán diversos aspectos que hacen al estado actual de la negociación entre el MERCOSUR y la UE de cara a la VI Cumbre a realizarse en mayo del 2010 en Madrid. En primer término se analizan algunos de los principales factores de contexto que han enmarcado las negociaciones más generales entre ALC y la UE, escenario general en el que se inscriben más específicamente las negociaciones con el MERCOSUR. A continuación

---

4 La VI Cumbre tendrá como tema central: «Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: innovación y tecnología para el desarrollo sustentable y la inclusión social».

se analizan diversas razones que convergen a la hora de explicar el debilitamiento de esas negociaciones en el último lustro. Luego se describen las asimetrías que se verifican actualmente en el comercio entre ambos bloques, reseñándose la situación al respecto en cada Estado parte del MERCOSUR y focalizando la atención sobre algunas de las principales consecuencias que las mismas generan. En cuarto lugar, se presenta una reseña pormenorizada de los principales puntos de controversia que dificultan la concreción de los acuerdos en el capítulo comercial. Finalmente y con la mira puesta en el futuro de corto y mediano plazo de las negociaciones, se reexaminan algunos escenarios posibles para el futuro de las negociaciones.

### **Las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina: nuevos contextos y desafíos, problemas y oportunidades**

La consideración de la evolución de la agenda externa común de los procesos de integración en curso en el continente configura sin duda un observatorio privilegiado para ponderar sus alcances. En ese sentido, por muchos motivos, un análisis aunque sea sumario acerca del estado de las negociaciones entre ALC y la UE resulta especialmente útil. Como punto original de un análisis histórico habría que partir de la nueva estrategia aprobada por la UE en la Cumbre de Essen (1994), de la que ya han pasado casi quince años sin resultados como los entonces esperados. Esas pautas que se orientaban a la concreción de un nuevo tipo de alianza más profundo entre ambos bloques continentales, estrategia luego refrendada en la *I Cumbre Unión Europea-América Latina* realizada en Río de Janeiro en 1999, se definían en un nuevo concepto de posibilidades para acuerdos birregionales en procura de un contexto internacional multipolar. Ambos bloques reconocían aquella circunstancia internacional como un escenario propicio para la profundización de sus relaciones como consecuencia del fin de la guerra fría. Debe advertirse que, como veremos más adelante, esa base ya no existe y que el nuevo contexto dominado por las consecuencias que ha dejado una década larga de pretensión de hegemonismo unipolar presidido por los Estados Unidos, por el empantanamiento de las negociaciones multilaterales, por los cambios operados en ambos subcontinentes (UE y ALC) y por la crisis financiera internacional desatada, no facilita particularmente esta perspectiva de relaciones.

En una orientación negativa ha operado sin duda la fragmentación actual del concepto y de las prácticas regionalistas en AL. Como anotan múl-

tiples estudios,<sup>5</sup> esa multiplicidad de apuestas, lejos de reforzar la posición negociadora del continente y de sus partes como interlocutores en la escena internacional, no ha hecho más que debilitarla en forma clara. A ello se ha sumado en la misma dirección los avatares de la iniciativa hemisférica de los Estados Unidos durante los años de la Administración Bush: detenido el proyecto ALCA hacia fines de 2005 en la Cumbre de Mar del Plata, se optó por la vía de los TLC firmados en forma bilateral, con sus agendas conocidas que incluían los temas «OMC plus» y otros condicionamientos severos en la negociación. Este tipo de apuestas, que ha fracturado el cuadro hemisférico ante el firme rechazo de esa vía por parte de los países del MERCOSUR junto a Venezuela, Bolivia y Ecuador, enfrenta desde hace dos años un fuerte *detente*, de la que da cuenta por ejemplo la postergación de la aprobación por parte del Congreso norteamericano del tratado firmado con Colombia. Todo parece alentar la previsible continuidad de esta situación tras el triunfo demócrata en las elecciones norteamericanas del 4 de noviembre pasado y los fuertes impactos de la crisis internacional en un Estados Unidos ya en recesión. Asimismo, aunque de manera completamente diferente, apunta también en esa dirección poco proclive a la activación de las negociaciones birregionales la constatación de que en AL persisten la inestabilidad política, la pobreza y una conflictividad multidimensional (interna a los Estados, binacional en algunas fronteras «calientes») cargada de violencia. Ya no está nada clara pues la prevista coordinación de las políticas birregionales y multilaterales entre la UE y ALC. Asimismo, la idea misma de cooperar entre bloques para ganar más poder de negociación ante terceros, si bien ha tenido un hito con la concreción de la iniciativa del G20 plus liderada por Brasil, no ha terminado de perfilarse en el logro impostergable de acuerdos positivos, que trascienda una agenda única y testimonial de contestación a la agenda de los países desarrollados.

En suma, las tres lógicas originarias de aquel acuerdo estratégico de 1994 que buscaba una auténtica profundización de las relaciones birregionales parecen haberse debilitado en forma convergente: a) la *lógica de*

---

5 Por análisis sobre el particular de uno de los autores, cfr. Gerardo Caetano (comp.), *América Latina. Desafíos de su inserción internacional*, Montevideo, CLAEH, 2007, 176 pp.; Gerardo Caetano, Deisy Ventura, Janina Onuki y Liza Sant'Ana Lima, *Las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina. (I) Dos visiones complementarias*, Montevideo, CEFIR, 2008; Gerardo Caetano, «Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre», en *Nueva Sociedad*, Caracas, enero-febrero de 2009, pp.157 y ss .

*integración* ha debido enfrentar obstáculos: uno de los más negativos ha sido la falta de voluntad política real de los bloques latinoamericanos y del MERCOSUR en especial por avanzar en diseños institucionales de un perfil de «supranacionalidad realista» que facilitarían los acuerdos; b) la *lógica económica* tampoco ha mantenido sus avances, ya que si bien entre 1992 y 1997 llegó más capital europeo a América que en cualquier otro quinquenio del siglo XX, la situación varió en los años siguientes, en algunos casos dramáticamente, de la mano también de la fuerte crisis económica y financiera de los países del MERCOSUR entre 1999 y 2003, sin que las nuevas mejoras del último lustro hayan podido recuperar plenamente la situación precedente; c) la *lógica política* también se ha deteriorado, entre una Europa que no quiere interpelar o provocar de modo directo al hegemonismo norteamericano y que a lo sumo —como es el caso típico de sus iniciativas de cara al MERCOSUR— actúa reactivamente (cuando avanza Estados Unidos hacia la región, lo mismo hace un poco más tarde la UE), pero que en los foros multilaterales como la OMC no abandona un formato rígido de alianza básica UE-Estados Unidos.

Sin embargo, pese a la persistencia y, en algunos casos, a la profundización de estos y otros problemas, siguen pesando favorablemente factores cuyo influjo no debe menoscabarse: a) la singularidad de los vínculos históricos entre UE y AL; b) el hecho que la UE sigue siendo un socio comercial y una fuente de inversiones muy importante para el continente en general y para la región mercosureña en particular; c) si bien la UE es más importante para AL que viceversa, también pesan las amenazas de la no cooperación (incremento exponencial de la inmigración, narcotráfico, giro hacia los Estados Unidos en política internacional de la mano de los TLC o de otro tipo de acuerdos, etcétera); d) el objetivo común e histórico de contestar el hegemonismo norteamericano y de apostar a un multilateralismo y a una comunidad internacional fortalecidos constituye un objetivo común y estratégico entre ambas regiones, podría decirse que hoy más que nunca.

A ello se suma una suerte de «ruptura» o de renovación de agendas que, con una buena base de interlocución y pese a lo ocurrido recientemente en foros internacionales (Cumbre de Lima, *Directiva de Retorno* votada en el Parlamento Europeo, confrontación en la siempre azarosa *Ronda de Doha* en la OMC), podría configurar un escenario propicio para un nuevo tipo de alianzas sustentado en apuestas más audaces: ante el rechazo norteamericano —convertido casi en dogma— a aceptar compromisos multilaterales, la

UE y AL, con el MERCOSUR a la cabeza, podrían (tal vez «deberían» hacerlo en términos de costo-oportunidad) intentar alianzas inéditas de cara a los nuevos temas globales (medio ambiente, cambio climático, derechos humanos, cohesión social, etcétera), con posturas más flexibles en relación con la negociación de problemas siempre conflictivos como el de los subsidios agrícolas, el tratamiento de la deuda, la modificación de la arquitectura financiera internacional, la llamada «Agenda Singapur» y en especial el tema de la propiedad intelectual, etcétera, en escenarios multilaterales. En principio y a la luz de lo ocurrido en los últimos tiempos, las reflexiones anteriores pueden parecer una apuesta poco realista, pero un examen riguroso de los contextos internacionales y de sus retos aún inmediatos, debería producir fuertes argumentos a su favor en términos de racionalidad estratégica compartida. De todos modos, abundan razones para el pesimismo.

Por cierto que existen evidencias acerca de que no necesariamente ALC seguirán siendo como hasta ahora objetivos de relieve dentro de la mirada internacional de la UE. A ello se suman otros factores conflictivos como los derivados de la ampliación de la UE (en muchos rubros resulta más difícil negociar concesiones con la Europa de los 27 que con la anterior de los 15). Pero no parece haber duda de que uno de los aspectos que más complejiza la negociación birregional entre UE y AL radica en la debilidad de los formatos integracionistas latinoamericanos y la asimetría que emerge en negociaciones que perfilan una UE afirmada (pese a sus disensos internos, que también los tiene), frente a una AL siempre dispersa y heterogénea. Las dificultades recientes de las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la dispensa para que países como Colombia y Perú entablen una negociación bilateral con la UE en temas comerciales a «otras velocidades» constituyen una buena prueba de lo que señalamos. En el MERCOSUR, como lo revela la división final en la postura de sus integrantes en la última Ronda de Doha, parece perfilarse una situación similar.

De todos modos y con el telón de fondo de la crisis financiera internacional en curso, con el gran proyecto de una globalización menos excluyente y más multipolar y desde una ponderación más madura acerca de sus intereses y posibilidades en los nuevos contextos, UE y AL podrían encontrar factores de estímulo en la dirección de avanzar en sus negociaciones en diversos aspectos. Reseñemos algunos de ellos: a) una mayor confianza en lo que puede surgir de esa emergente «sociedad global total» y sus redes (en donde la cultura y sus vectores juegan un rol favorable para la profun-



dización de los vínculos), sin abandonar por cierto la primacía de las articulaciones intergubernamentales; b) la constatación común, por procesos muy diversos y contrastantes pero vividos *in situ* por ambos bloques, de los crecientes problemas de viabilidad del «nuevo capitalismo» y de sus soportes ideológicos; c) la relevancia histórica y estratégica que hoy contendría un acuerdo central en defensa del multilateralismo y de la plena vigencia de aspectos sustantivos del derecho internacional; d) la posibilidad también estratégica y viable de articular, en clave alternativa a lo hecho en la materia por los Estados Unidos en los últimos años, de políticas integrales de seguridad y de lucha contra el terrorismo, sin la militarización excluyente y catastrófica (con los resultados bien a la vista para Europa) de las opciones dominantes por lo menos hasta la actualidad; e) la trascendencia de acuerdos fuertes en el sentido de apostar a objetivos comunes o por lo menos negociables, en la impostergable reformulación de las instituciones del orden internacional; y f) la necesidad de construir bases firmes de apoyo para acciones proactivas contra los avances cada vez más dramáticos y peligrosos de la marginación de sociedades y culturas menguadas y asediadas, con sus consecuencias durísimas en el muy sensible tema de las migraciones internacionales; entre otros.

No cabe duda de que lo ocurrido en las últimas Cumbres no permite apostar con fuerza al optimismo. Sin embargo, persisten procesos y factores que «empujan» en la perspectiva necesaria de acercar a AL en general y al MERCOSUR en particular, con la UE. En esta perspectiva, la situación de Chile y de México es sin duda mucho más avanzada que la que presentan los países del MERCOSUR, puesto que ambas naciones ya tienen un gran acuerdo de Libre Comercio y otros vínculos permanentes y auspiciosos con la UE. Sin embargo, constituiría un grave error postular esas experiencias como un «modelo» rígido a copiar por el resto de los países latinoamericanos (uno más en una larga serie, una vez más el infértil modelo de la copia), así como que la UE suponga que sus interlocutores latinoamericanos negociarán con los mismos perfiles que lo ha hecho Chile y México, o que hoy están impulsando Perú y Colombia en América del Sur. El tomar por cualquier de estos dos atajos llevaría a la frustración de un nuevo callejón sin salida y advertirlo desde ya configura un imperativo estratégico.

## **Diagnóstico sobre el empantanamiento actual de las negociaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea**

Para advertir la profundidad de la situación actual de estancamiento en las relaciones más generales entre ALC y la UE, marco general en el que se inscribe la negociación más particular entre la UE y el MERCOSUR, habría que partir del reconocimiento de ciertas premisas. Como se ha anotado y se verá en detalle más adelante, se ha producido un cambio de contexto radical entre el momento de la celebración del llamado «Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional» firmado en 1995 y que entró en vigencia en 1999, y los contextos más actuales. El balance general que puede realizarse luego de las cinco Cumbres birregionales celebradas desde 1999 no resulta en verdad muy estimulante. Si bien se ha avanzado en asuntos importantes que tienen que ver con los tópicos de cooperación y diálogo político, el capítulo del acuerdo comercial sigue empantanado, mientras que la demanda sobre la emergencia del llamado «cuarto pilar» (afincado en la construcción de Fondos de Cohesión para el tratamiento de asimetrías o en la incorporación de temas de cohesión social, acuerdos socio-laborales y otros conexos) dista de avanzar hacia su confirmación. Si bien se han firmado «Acuerdos de Asociación» con México (2000) y con Chile (2002), «Asociaciones Estratégicas» con Brasil (2007) y con México (2008), la negociación con el MERCOSUR ha vivido en la inercia desde el último intercambio de ofertas en el 2004, mientras que en lo concreto, hasta ahora la CAN y Centroamérica como bloques solo han conseguido firmar con la UE «Acuerdos de Cooperación de tercera generación plus» en 2003. Pocos logros en verdad para las expectativas —quizás desmesuradas— que se perfilaban hacia mediados de los noventa.

Como ha señalado Valeria Marina Valle,<sup>6</sup> en la última década pueden reconocerse distintos momentos de la negociación birregional, a partir de un balance con relación a la agenda de conflictos, de avances de acuerdo y de potencialidades que se han ido produciendo. De ese modo, pueden reconocerse las siguientes etapas: a) entre 1999 y 2001-2002, periodo caracterizado por un inicio de franco optimismo y avidez propositiva, en el que se enmarcan los Tratados de Libre Comercio con México en el 2000

---

6 Cfr. Valeria Marina Valle Lomuto, «Las negociaciones del Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR», Tesis doctoral presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el 2008. Agradecemos muy especialmente la consulta de esta importante obra inédita hasta este momento.

y con Chile en 2004; b) entre 2001-2002 y 2004, tramo en el que se buscó enfrentar el contexto adverso con nuevas propuestas y formatos de negociación, con la obtención de escasos resultados; y c) entre 2004 y 2009, un largo lustro signado por el estancamiento y la ausencia efectiva de una hoja de ruta en las negociaciones, tanto a nivel del continente como de sus respectivos bloques integracionistas. En la base de esta evolución negativa han pesado, como veremos, la agudización de las controversias en torno a los puntos sensibles de una y otra parte (la cuestión agrícola por parte de ALC y la liberalización de las exportaciones industriales sumado a los temas fundamentales de la llamada «agenda OMC plus» por el lado europeo), así como el decrecimiento de la relevancia e importancia estratégica adjudicados por unos y otros a la negociación birregional. A ello debe sumarse en el panorama más actual la disparidad de caminos efectivizados en el plano concreto de la negociación birregional: a) la concreción de acuerdos bilaterales de libre comercio con México y Chile; b) avances ya casi definitivos en la negociación entre la UE y Centroamérica; c) fractura de la CAN en la negociación del acuerdo comercial, con una negativa frontal de Bolivia, avances acelerados de Perú y Colombia y una postura diversa y heterodoxa de Ecuador; d) grandes bloqueos para avanzar de modo concreto en los acuerdos con MERCOSUR y con Venezuela.

Más allá de esta situación dispar aunque en algunos aspectos dinámica en su evolución, existen múltiples razones para poner en duda que las negociaciones con AL sigan siendo un eje de interlocución privilegiado para la UE. Como ha señalado Celestino del Arenal en un reciente documento publicado en el portal electrónico del Real Instituto Elcano,<sup>7</sup> existe una convergencia simultánea de factores que tienden a reforzar esta tendencia al debilitamiento de las relaciones entre ambas regiones. Este autor sistematiza estos elementos de la siguiente forma: a) signo en general desfavorable del escenario mundial para un acercamiento entre ALC y la UE (impacto negativo de la crisis, pocos cambios en la política exterior norteamericana, centralidad de la atención prioritaria en otras zonas del planeta, creciente peso estratégico de la zona Asia-Pacífico); b) cambios en Europa que debilitan la prioridad de estas negociaciones birregionales con ALC (los efectos de la ampliación de la nueva UE, sus problemas de profundización insti-

---

7 Cfr. Celestino del Arenal, «Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?», en portal del Real Instituto Elcano, cfr. <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>>.

tucional, el giro ideológico a la derecha de la mayoría de sus gobiernos, la creciente atracción producida por otros bloques y regiones, la propia debilidad y fragmentación del *lobby* latinoamericano); y c) cambios en América Latina que también coadyuvan a entorpecer y quitar centralidad a las negociaciones (alejamiento de los asuntos latinoamericanos de la agenda europea, creciente fragmentación del continente, marginalidad internacional en ciertos temas, dificultades para concertar e integrar posiciones como bloque, en particular en sus vínculos con Europa).

La constatación de este cambio radical de contexto producido desde mediados de los noventa debería empujar hacia la configuración de nuevos formatos y metodologías de negociación. Como lo ha señalado con acierto a nuestro juicio el ya citado Celestino de Arenal:

Lo que en el actual contexto es indispensable [...] para el avance de las relaciones entre la UE y América Latina es el diseño y la puesta en práctica de un nuevo modelo de relaciones birregionales, adaptado a los escenarios mundial, europeo y latinoamericano del presente y, en concreto, a los nuevos y diferentes intereses europeos y latinoamericanos [...]. Mientras la UE siga tratando de relacionarse con América Latina con un modelo, el característico de los Acuerdos de Asociación, propio de finales del siglo XX, esas relaciones difícilmente podrán avanzar de forma consistente y válida para los Estados implicados.<sup>8</sup>

Como se verá en detalle a continuación, esta demanda de nuevos formatos y estrategias de negociación supone resolver un conjunto de asuntos especialmente desafiantes, que podrían traducirse en las siguientes preguntas: a) ¿cómo reformular hoy, sin traicionar las tradiciones integracionistas europeas y desde la atención a reclamos justos de las contrapartes latinoamericanas, la estrategia de acuerdos entre ALC y la UE entre las nuevas formas de multilateralismo y las tentaciones del bilateralismo?; b) ¿cómo ajustar la agenda de las negociaciones y sus contenidos, desde un balance de los acuerdos y disensos y con la disposición realista para innovaciones genuinas en este campo?; c) ¿a qué estrategias específicas de negociación apostar para al menos avanzar de manera visible en el camino preparatorio hacia la Cumbre del 2010?; y d) ¿cómo renovar una apuesta aggiornada al regionalismo y al multilateralismo, desde el necesario reconocimiento y tratamiento de las asimetrías y desde la asunción plena de la dimensión estratégica de un acuerdo internacional de esta envergadura en los nuevos contextos?

Para evaluar las posibilidades para un relanzamiento del espacio euro-latinoamericano se deben considerar al menos cuatro dimensiones, a saber:

---

8 Ibidem.

la económico-comercial; la sociocultural; la asociación estratégica en temas de la agenda global y las posibles acciones concertadas en el escenario internacional. A su modo, en cada una de esas dimensiones se ubican los temas cruciales de las asimetrías contemporáneas, así como el carácter estratégico de los acuerdos en una perspectiva histórica de más largo aliento. En este sentido, si de acuerdo a todos los registros de indicadores contemporáneos (flujos comerciales, financieros, captación de inversiones, etcétera), la relevancia económica y comercial de ALC para la UE ha disminuido y se ubica en rangos de franca modestia, no necesariamente ocurre lo mismo con relación a las otras dimensiones. En esa dirección, es necesario advertir que no existe región en el planeta como América Latina y el Caribe con la que Europa tenga lazos socio-demográficos y culturales más relevantes. Por su parte, a su marginalidad económica en múltiples aspectos, ALC suma paradójicamente una importancia estratégica innegable en temas de agenda global. Reseñemos algunos puntos a este respecto: riquezas en recursos naturales y en biodiversidad, porcentaje de tierras fértiles o de agua dulce con relación al total mundial, posesión de gigantescas reservas energéticas (tradicionales y renovables), riqueza específica en minerales de valor singular en los tiempos contemporáneos (cobre, litio, etcétera), gran eficiencia y capacidad en la producción de alimentos, vulnerabilidad frente a los desafíos del cambio climático, entre otros. A esto deberíamos sumarle una coincidencia histórica por lo menos discursiva en la defensa del multilateralismo como soporte más consistente para el Derecho y la comunidad internacional.

### **Las asimetrías en el capítulo comercial y las tentaciones del bilateralismo**

Sin embargo, en este balance de convergencias y divergencias, el tema crucial de las fuertes asimetrías entre ambos bloques revela en el capítulo comercial toda su dimensión. Una comparación sencilla del PBI y del PBI per cápita ayuda a ilustrar de forma más exacta las diferencias en el tamaño de las economías de ambas regiones. En la Tabla 1 y en la Tabla 2 presentamos los valores de PBI y PBI per cápita a precios corrientes tanto para el MERCOSUR y para la UE-27 respectivamente. Ambos valores corresponden al año 2007 y en el caso del MERCOSUR son expresados en dólares y en el caso de la UE-27 en euros.

**Tabla 1. PBI y PBI por habitante 2007**  
**Precios corrientes-dólares**

	PBI (millones)	PBI per cápita
MERCOSUR	\$ 1.630.558	\$ 6.753

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de ALADI.

**Tabla 2. PBI y PBI por habitante 2007**  
**Precios corrientes-euros**

	PBI (millones)	PBI per cápita
UE-27	12.303.961 €	24.800 €

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de Eurostat.

En 2007, el PBI a precios corrientes del MERCOSUR fue superior a 1,63 billones de dólares mientras que el PBI per cápita a precios corrientes para el mismo año superaba los 6.700 dólares. En el mismo año, la UE-27 registró un PBI a precios corrientes superior a los 12 billones de euros (equivalen a aproximadamente 9 billones de dólares)<sup>9</sup> es decir 450% más que el del MERCOSUR, y su PBI per cápita corriente alcanzó los 24.800 euros. Por su parte, si observamos la evolución del comercio exterior, podemos constatar que en 2008, los cinco principales socios comerciales de la UE-27 fueron, en orden de importancia, Estados Unidos, China, Rusia, Suiza y Noruega. El primer país latinoamericano en aparecer en esta lista es Brasil, ubicado en el lugar noveno representando el 2,2 %.

**Tabla 3. Principales socios comerciales de la UE-27 (2008)**  
**Mayores socios comerciales**

Rk	Países	Millones de euros	%
1	Estados Unidos	435.995,5	15,2
2	China	326.325,0	11,4
3	Rusia	278.770,2	9,7
4	Suiza	177.848,3	6,2
5	Noruega	135.736,0	4,7
6	Japón	117.342,0	4,1
7	Turquía	100.147,5	3,5
8	Corea del Sur	65.063,6	2,3
9	<b>Brasil</b>	<b>61.908,2</b>	<b>2,2</b>
10	India	60.980,2	2,1

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

9 El equivalente exacto de 12.303.961.000 euros son 8.977.716.000 dólares, con un TC euro-dólar 1.3705 que resulta de dividir la suma de los promedios mensuales sobre el total de meses para 2007. Banco Central del Uruguay: <[www.bcu.gub.uy](http://www.bcu.gub.uy)>.

En cuanto a las importaciones de la UE-27, la Tabla 4 muestra que el 45% de las mismas provienen solamente de cuatro países: China (16%), Estados Unidos (12%), Rusia (11,2%) y Noruega (5,9%). El primer país latinoamericano ubicado entre los primeros 10 socios mayores es nuevamente Brasil en el noveno puesto y siendo el origen del 2,3% del total de importaciones de la UE-27.

**Tabla 4. Principales socios importadores de la UE-27 (2008)**  
**Mayores socios importadores**

Rk	Países	Millones de euros	%
1	China	247.857,6	16,0
2	Estados Unidos	186.400,3	12,0
3	Rusia	173.617,2	11,2
4	Noruega	92.035,6	5,9
5	Suiza	80.106,1	5,2
6	Japón	74.948,8	4,8
7	Turquía	45.886,6	3,0
8	Corea del Sur	39.406,40	2,5
9	<b>Brasil</b>	<b>35.554,40</b>	<b>2,3</b>
10	Libia	34.233,10	2,2

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

Con relación a las exportaciones, la Tabla 5 muestra que Estados Unidos, Rusia, Suiza y China son, en orden de importancia, el destino de aproximadamente el 48% del total de exportaciones de la UE-27. Del MERCOSUR solamente Brasil aparece como destino, ubicado en el lugar décimo con el 2,2%.

**Tabla 5. Principales socios exportadores de la UE-27 (2008)**  
**Mayores socios exportadores**

Rk	Países	Millones de euros	%
1	Estados Unidos	249.595,3	19,1
2	Rusia	105.153,1	12,0
3	Suiza	97.742,1	11,2
4	China	78.467,4	5,9
5	Turquía	54.260,9	5,2
6	Noruega	43.700,4	4,8
7	Japón	42.393,3	3,0
8	Emiratos Árabes	31.679,6	2,5
9	India	31.540,2	2,3
10	<b>Brasil</b>	<b>26.353,7</b>	<b>2,2</b>

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

En cuanto a la composición del comercio exterior de la UE-27, los principales productos de exportación de la región en 2007, en orden de importancia, fueron: maquinaria y equipamiento de transporte, otros productos manufacturados, químicos y productos relacionados, combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados, alimentos, bebidas y tabaco y materia prima. Una relación similar ocurre respecto a los principales productos de importación de la UE-27, en orden de importancia destacan: maquinaria y equipamiento de transporte, otros productos manufacturados, combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados, químicos y productos relacionados, alimentos, bebidas y tabaco, y materia prima.

En términos generales, el sector más dinámico de la economía de la UE es el de servicios, el cual en 2007 registró un superávit del orden del 0,7% del PBI frente al déficit en el comercio de bienes con el resto del mundo que representó en el mismo año un -1,2% del PBI.<sup>10</sup> El sector de servicios ha venido creciendo rápidamente en la UE. En 2007 fue responsable por el 71,7% del valor agregado bruto en la UE-27. El principal socio comercial en materia de servicios para la UE-27 fue Estados Unidos que representó un 32,8% de los débitos y un 35% de los créditos. Y dentro del mismo rubro, las principales categorías fueron transporte y otros servicios empresariales.

Con relación al comercio de bienes, la UE-27 es responsable por aproximadamente un quinto del total de importaciones y exportaciones de bienes a nivel mundial. En 2007, la UE-27 exportó bienes por un total de 1,24 billones de euros e importó por 1,43 billones de euros. A diferencia de lo que sucede en el sector servicios, en bienes la UE-27 mantiene o incluso aumentó su déficit. Una vez más, el socio principal de la UE-27 en exportaciones de bienes fue Estados Unidos que representó el 21,1% del total de sus exportaciones en 2007. Con relación a las importaciones de bienes, China fue el socio principal de la UE-27, representando aproximadamente el 16% del total de importaciones en 2007. Maquinaria y transporte fueron en 2007 las principales categorías de exportación e importación de bienes registrando aproximadamente un 43% y 29% respectivamente.

Por otro lado, vale la pena observar el comercio exterior por país de los miembros del MERCOSUR que en 2008 reflejó claramente el peso que la UE tiene en el comercio del bloque sudamericano. La Tabla 6 muestra los principales socios comerciales de Brasil. En 2008, el principal socio de Brasil fue la UE-27 con un total del 22,4% del total. Lo siguieron en orden

---

10 Eurostat, *Europe en Figures: Eurostat Yearbook 2009*, Informe Estadístico 2009, 6



de importancia Estados Unidos y China. Argentina se ubicó en el cuarto lugar, con un total de 6,2%.

**Tabla 6. Principales socios comerciales de Brasil (2008)**  
**Mayores socios comerciales de BRASIL**

Rk	Países	Millones de euros	%
1	UE-27	64.046,2	22,4
2	Estados Unidos	42.691,9	14,9
3	China	33.420,2	9,7
4	Argentina	23.897,7	6,2
5	Japón	11.355,9	4,7
6	Nigeria	7.295,5	4,1
7	Chile	6.915,9	3,5
8	Corea del Sur	6.519,3	2,3
9	México	6.030,9	2,2
10	Rusia	5.998,8	2,1

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

Lo mismo sucede si observamos las Tabla 7 y 8 de socios importadores y exportadores, respectivamente. La UE-27 se encuentra en el primer lugar de la tabla siendo el origen del 21,4% de las importaciones de Brasil y el destino del 23,5% de las exportaciones de Brasil para el mismo año. Argentina, el único socio comercial del MERCOSUR que aparece entre los primeros 10 lugares de las Tablas, se ubica en el cuarto lugar tanto como origen de las importaciones de Brasil con el 8,1%, como destino de las exportaciones de Brasil con el 8,7% del total.

**Tabla 7. Principales socios importadores de Brasil (2008)**  
**Mayores socios importadores de BRASIL**

Rk	Socios	Millones de euros	%
1	UE-27	32.163,6	21,4
2	Estados Unidos	23.275,0	15,2
3	China	18.087,0	11,8
4	Argentina	12.378,2	8,1
5	Japón	6.228,1	4,1
6	Nigeria	6.003,1	3,9
7	Corea del Sur	4.944,2	3,2
8	Chile	3.776,50	2,5
9	India	3.111,90	2,0
10	Rusia	2.972,70	1,9

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

**Tabla 8. Principales socios exportadores de Brasil (2008)**  
**Mayores socios exportadores de BRASIL**

Rk	Países	Millones de euros	%
1	UE-27	31.201,00	23,5
2	Estados Unidos	19.416,9	14,7
3	China	15.332,9	11,6
4	Argentina	11.519,5	8,7
5	Japón	5.127,7	3,9
6	Venezuela	3.844,0	2,9
7	México	3.250,5	2,5
8	Chile	3.139,4	2,4
9	Rusia	3.026,1	2,3
10	Colombia	1.771,0	1,3

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

Las Tablas 9, 10 y 11 nos muestran los principales socios en comercio exterior de Argentina. En el 2008 el principal socio comercial de la Argentina fue Brasil que representó el 26,8% de su comercio exterior. Durante el mismo año, las importaciones de Brasil también fueron las más altas, representando un 32,9% del total. Le sigue la UE-27 con el 18,4% del total. El tercer origen de las importaciones lo constituye Estados Unidos con el 15,4%. En sexto lugar está Paraguay con 2,2% y Uruguay en el puesto 11 con 1,0%. En materia de exportaciones, el principal destino de las exportaciones argentinas fue Brasil nuevamente con el 22,3% del total, en segundo lugar la UE-27 con el 19,0%, Uruguay en el octavo puesto con un 1,9% y Paraguay en el puesto 14 con un 1,2%.

**Tabla 9. Principales socios comerciales de Argentina (2008)**  
**Mayores socios comerciales de ARGENTINA**

Rk	Países	Millones de euros	%
1	Brasil	23.267,8	26,8
2	UE-27	16.291,8	18,7
3	China	9.999,6	11,5
4	Estados Unidos	9.455,9	10,9
5	Chile	3.735,7	4,3
6	México	2.150,4	2,5
7	Paraguay	1.424,4	1,6
8	Rusia	1.348,0	1,6
9	Uruguay	1.298,4	1,5
10	Japón	1.167,5	1,3

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

**Tabla 10. Principales socios importadores de Argentina (2008)**  
**Mayores socios importadores de ARGENTINA**

Rk	Socios	Millones de euros	%
1	Brasil	12.014,1	32,9
2	UE-27	6.705,9	18,4
3	Estados Unidos	5.637,5	15,4
4	China	4.241,5	11,6
5	México	1.037,5	2,8
6	Paraguay	820,0	2,2
7	Japón	746,3	2,0
8	Chile	700,80	1,9
9	Rusia	594,40	1,6
10	Corea del Sur	408,2	1,1

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

**Tabla 11. Principales socios exportadores Argentina (2008)**  
**Mayores socios exportadores de ARGENTINA**

Rk	Socios	Millones de euros	%
1	Brasil	11.252,90	22,3
2	UE-27	9.585,9	19,0
3	China	5.758,1	11,4
4	Estados Unidos	3.818,5	7,6
5	Chile	3.034,9	6,0
6	México	1.112,9	2,2
7	Venezuela	1.010,2	2,0
8	Uruguay	935,2	1,9
9	Sudáfrica	908,7	1,8
10	Rusia	753,7	1,5

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

La Tabla 12 muestra la relación de los principales socios comerciales de Paraguay. La UE-27 ocupa el cuarto lugar detrás de Brasil, Argentina y Estados Unidos en ese orden. En cuanto a las importaciones, la Tabla 13 nos dice que el principal país de origen de las importaciones de Paraguay es Brasil con el 28,5% del total, Argentina está en tercer lugar después de Estados Unidos con el 12,8%, la UE-27 en el quinto lugar con el 6,3% y Uruguay en el décimo lugar con un 1,2%.

**Tabla 12. Principales socios comerciales de Paraguay (2008)**  
**Mayores socios comerciales de PARAGUAY**

Rk	Países	Millones de euros	%
1	Brasil	2.035,1	24,5
2	Argentina	1.410,3	17,0
3	Estados Unidos	1.261,6	15,2
4	UE-27	779,8	9,4
5	China	603,7	7,3
6	México	2.150,4	2,5
7	Paraguay	1.424,4	1,6
8	Rusia	1.348,0	1,6
9	Uruguay	1.298,4	1,5
10	Japón	1.167,5	1,3

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

**Tabla 13. Principales socios importadores de Paraguay (2008)**  
**Mayores socios importadores de PARAGUAY**

Rk	Países	Millones de euros	%
1	Brasil	1.483,9	28,9
2	Estados Unidos	1.204,3	23,2
3	Argentina	664,9	12,8
4	China	4.241,5	11,3
5	UE-27	328,4	6,3
6	Venezuela	165,9	3,2
7	Hong Kong	127,6	2,5
8	Japón	85,80	1,7
9	Chile	66,20	1,3
10	Uruguay	62,60	1,2

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

Argentina y Brasil son los principales destinos de las exportaciones paraguayas como refleja la Tabla 14 en orden de importancia. Argentina representa el 24,0%, Brasil el 17,7%, la UE-27 ocupa el tercer lugar de importancia con el 14,5% y Uruguay el cuarto puesto con el 13%.

**Tabla 14. Principales socios exportadores de Paraguay (2008)**  
**Mayores socios exportadores de PARAGUAY**

Rk	Socios	Millones de euros	%
1	Argentina	745,50	24,0
2	Brasil	551,2	17,7
3	UE-27	451,4	14,5
4	Uruguay	404,8	13,0
5	Chile	221,1	7,1
6	Rusia	196,8	6,3
7	Estados Unidos	57,4	1,8
8	Japón	56,0	1,8
9	Perú	49,8	1,6
10	Turquía	32,9	1,1

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

Para Uruguay, la Tabla 15 nos muestran que sus dos principales socios comerciales son en primer lugar Brasil representando un 17,8% del total y en segundo lugar la UE-27 con el 17,1%. Le sigue Argentina en el tercer lugar con un 12,3% del total del comercio exterior de Uruguay. Paraguay se ubica en el sexto lugar siendo responsable en 2008 por el 4,6%.

**Tabla 15. Principales socios comerciales de Uruguay (2008)**  
**Mayores socios comerciales de URUGUAY**

Rk	Socios	Millones de euros	%
1	Brasil	1.963,8	17,8
2	UE-27	1.888,8	17,1
3	Argentina	1.358,9	12,3
4	China	1.189,5	10,8
5	Estados Unidos	828,4	7,5
6	Paraguay	502,2	4,6
7	México	335,3	3,0
8	Nigeria	327,6	3,0
9	Rusia	271,8	2,5
10	Sudáfrica	252,9	2,3

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

Las importaciones reflejadas por socio importador en la Tabla 16, nos muestran que provienen principalmente de Brasil, Argentina y la UE-27 en ese orden, con un 17,5%, 16,2% y 13,1% respectivamente. Paraguay nuevamente está en sexto lugar con un 7% del total de importaciones realizadas por Uruguay en 2008. En materia de exportaciones, la Tabla 17 nos muestra algunas diferencias del cuadro anterior: el principal socio de Uruguay es la

UE-27 siendo la región de destino del 22,7% de las exportaciones uruguayas, el segundo lugar es para Brasil con un 18,2%. Argentina se encuentra en el cuarto lugar con un 7,1% del total de las exportaciones uruguayas. Paraguay no aparece entre los diez primeros socios exportadores de Uruguay.

**Tabla 16. Principales socios importadores de Uruguay (2008)**  
**Mayores socios importadores de URUGUAY**

Rk	Socios	Millones de euros	%
1	Brasil	1.114,9	17,5
2	Argentina	1.028,8	16,2
3	UE-27	830,7	13,1
4	China	768,1	12,1
5	Estados Unidos	668,2	10,5
6	Paraguay	445,3	7,0
7	Nigeria	308,9	4,9
8	Sudáfrica	231,80	3,6
9	Canadá	147,10	2,3
10	Chile	90,20	1,4

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

**Tabla 17. Principales socios exportadores de Uruguay (2008)**  
**Mayores socios exportadores de URUGUAY**

Rk	Socios	Millones de euros	%
1	UE-27	1.058,10	22,7
2	Brasil	849,0	18,2
3	China	421,5	9,0
4	Argentina	330,1	7,1
5	México	258,7	5,6
6	Rusia	195,2	4,2
7	Estados Unidos	160,2	3,4
8	Venezuela	156,0	3,3
9	Irán	110,9	2,4
10	Chile	104,1	2,2

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

Además de registrar la significación del volumen de comercio global que existe entre la UE y el MERCOSUR, vale la pena también observar la composición sectorial de los flujos comerciales entre ambas regiones. Esta composición refleja también las enormes asimetrías que existen entre ellas. Las importaciones de la UE desde MERCOSUR en 2008 representaron un 3,1% del total y las exportaciones hacia el MERCOSUR un 2,6% del total. En ambos casos los flujos comerciales superaron los que la UE mantuvo

con la Comunidad Andina durante el mismo año. La Tabla 18 nos muestra la composición sectorial del comercio mantenido entre la UE y Brasil, tanto en exportaciones como importaciones durante el año 2008. Como se puede apreciar claramente, el mayor porcentaje de las importaciones de la UE desde Brasil corresponden a la categoría de productos primarios que incluye básicamente, productos agrícolas, combustibles y productos derivados de la minería. Es decir, se trata de productos con bajo valor agregado y utilización de mano de obra y de perfil intensivo en términos de recursos naturales. La segunda categoría en orden de importancia son los productos manufacturados que representan aproximadamente el 28% de las importaciones de la UE y se compone por: hierro, acero, químicos, maquinaria y transporte, textiles, prendas de vestir y otros. Claramente, productos con mayor valor agregado y mano de obra. Respecto a las exportaciones ocurre lo inverso: el mayor porcentaje del total de exportaciones de la UE a Brasil se concentra en los productos manufacturados mientras que los productos primarios solamente representan el 7,9% de las exportaciones.

**Tabla 18. Importaciones y exportaciones de la UE con Brasil (2008)**

Grupos de productos	Importaciones 2008	Exportaciones 2008
Productos primarios	68,7%	7,9%
Manufacturados	28,2%	87,8%
Otros	1,4%	0,9%

Fuente: Adaptación de información extraída de: <<http://ec.europa.eu/trade>>

Lo mismo ocurre con los flujos comerciales entre la UE y los restantes países del MERCOSUR. El mismo patrón de importaciones y exportaciones se repite con Argentina, Paraguay y Uruguay. Una comparación a lo largo de los años nos demuestra, además, que este esquema viene evolucionando hacia una matriz comercial de mayor dependencia del MERCOSUR con la UE, donde la fracción de productos primarios sigue en aumento en las importaciones de UE desde el MERCOSUR, mientras que la fracción correspondiente a productos manufacturados sigue incrementándose en el conjunto de las exportaciones de la UE hacia el MERCOSUR.

De acuerdo a estos datos puede entenderse mejor el cúmulo de tensiones y marchas erráticas que han evidenciado las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR. Como se ha advertido, las negociaciones de la UE, según amplitud y profundidad, pueden darse con la región latinoamericana en su conjunto, con sus bloques subregionales o en clave bilateral con países específicos. En el primero de los niveles la negociación sería entre ALC y la UE. Si bien

esa interlocución es la que responde más directamente a la noción original de tratado birregional, cada vez parece más evidente que la ampliación europea y la fragmentación latinoamericana tienden a diluir las posibilidades reales de los acuerdos con este alcance o al menos a restringir muy severamente el alcance de sus eventuales contenidos. Por otra parte, si las negociaciones entre el MERCOSUR o la CAN (en tanto ámbitos y bloques subregionales) y la UE no avanzan, se podría dar directamente el espacio para negociaciones bilaterales entre la UE y países latinoamericanos por separado. Esto ya ha quedado por demás en evidencia en el caso de la CAN, con la firme decisión de Perú y Colombia de avanzar por separado en acuerdos comerciales con la UE. En esa dirección, aunque una y otra vez se lo niegue, entre los analistas se ha manejado la hipótesis de una negociación bilateral entre Brasil y la UE. Si bien esta eventualidad ha sido negada de modo enfático por las actuales autoridades del gobierno brasileño y por los principales dirigentes de la UE, las posibilidades sobre un cambio de rumbo de esta naturaleza forman parte de los resultados de la competencia electoral presidencial que se efectivizará en 2010. El más probable candidato de la oposición, José Serra, ha afirmado en varias oportunidades su convicción sobre que Brasil debe desligarse de las «ataduras» que le impone la región para afianzar estrategias globales más agresivas y efectivas. En cualquier hipótesis, la simple consideración de un cambio de esa significación en la región refuerza la necesidad de medir y evaluar con mucho cuidado y profundidad los retos y tentaciones que se generan entre las estrategias birregionales, los atajos bilateralistas o la aceptación de las «dos velocidades» y de la «geometría variable» en acuerdos internacionales como los que se vienen negociando desde hace más de una década entre UE y el MERCOSUR.

Parece evidente que el MERCOSUR, por ejemplo, debería retomar con vigor la búsqueda afanosa de acuerdos con países y bloques externos a la región. Sus logros positivos en esta dirección realmente son escuálidos: apenas un acuerdo de libre comercio de alcances restringidos con Israel en sus 19 años de vida del bloque desde la firma del Tratado de Asunción de marzo de 1991. El escaso dinamismo y la falta de logros en la agenda exterior del bloque empuja actualmente a sus socios (en especial a los más pequeños pero no necesariamente solo a ellos) a intentar los acuerdos ante terceros por la siempre riesgosa (y tentadora) vía bilateral. En un escenario en el que convergen rumores sobre apuestas bilaterales y emergen grandes dificultades en el bloque MERCOSUR para asumir una postura común en los escenarios de la negociación internacional, dentro de un marco general de gran inestabi-



lidad en la escena internacional, los trascendidos sobre la posibilidad de un movimiento fuerte de Brasil en esa dirección comienzan a sucederse. Pese a que los desmentidos sobre este tipo de anuncios también se suceden, tanto por parte del presidente Inácio «Lula» da Silva como de las autoridades de la UE, y a que hay informaciones que se orientan en un sentido absolutamente opuesto, más allá incluso de los rumores, lo cierto es que de un análisis objetivo de la coyuntura no podría descartarse la eventualidad de una iniciativa de este tipo, que por cierto, de confirmarse, resultaría devastadora para el futuro del MERCOSUR. Sería por lo menos ingenuo no advertir que no faltan razones para que desde la UE y desde Brasil haya quienes estén pensando en este tipo de estrategias. Pero si no es nada descabellada la idea al menos como hipótesis de análisis, ¿constituiría la mejor opción en los actuales contextos? A nuestro juicio, cabe ponerlo al menos en cuestión.

En un extenso reportaje al presidente Lula publicado por *Clarín* el 7 de setiembre de 2008, se le inquirió precisamente a propósito de las versiones que indicaban que luego de las últimas reuniones de la Ronda de Doha Brasil había optado por «jugar en solitario» en la escena internacional. El primer mandatario norteamericano se esforzó en desmentir en forma tajante esa posibilidad:

No existe esta posibilidad. Primero porque personalmente creo, trabajo y apuesto a la integración de América del Sur y con más empeño todavía en el fortalecimiento del MERCOSUR. [...] Segundo, como dije en el seminario que se hizo en Buenos Aires, es muy importante que Brasil y Argentina no se miren como competidores, sino como socios. [...] En función de esa realidad argentina, Brasil tiene conciencia del papel que juega en la Ronda de Doha y de cómo combinar eso con la cooperación con Argentina para su recuperación industrial. Por eso, no existe ninguna hipótesis ni posibilidad de que Brasil se juegue solo. Brasil tiene claro que su relación con Argentina, cuanto más armónica y más productiva sea, más contribuirá para fortalecer el MERCOSUR y la integración sudamericana. [...] No debemos ver, en nuestras divergencias, situaciones de conflicto sino situaciones de diferencias; diferencias económicas y de potencial industrial. Vea, cuando Brasil estuvo dispuesto en la Ronda de Doha a realizar un acuerdo con los términos negociados para la agricultura y los productos industriales, es porque el país estaba dispuesto a realizar, en el ámbito del MERCOSUR, las compensaciones que exigiera Argentina para no tener problemas. [...] Ocurre que Brasil trabajó todo el tiempo teniendo en cuenta que Doha debería tener un instrumento: favorecer a los más pobres del mundo, que dependen casi exclusivamente de la agricultura y con un mercado europeo prácticamente cerrado para ellos. Lo que nosotros queríamos es que ese mercado se abriese un poco.<sup>11</sup>

---

11 Cfr. *Clarín*, Buenos Aires, 7 de setiembre de 2008. Lula, en exclusiva con *Clarín*: «No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo», por Marcelo Cantelmi, Ricardo Kirschbaum, Eleonora Gosman, Brasilia, enviados especiales.

La UE puede en clave de realismo encontrar razones para retomar con más fuerza y audacia la iniciativa en el campo de las relaciones inter-bloques, más allá incluso —como vimos— que su ampliación reciente con la incorporación de doce nuevos socios sin duda que reorienta las prioridades y dificulta aún más las negociaciones birregionales. En el sentido de la necesidad de apostar a la oportunidad de relaciones más fuertes y renovadas pesan sin duda con especial vigor los factores políticos. Como vimos, pueden visibilizarse temas globales de agenda compartida y, en algunos casos, de impacto inmediato. En más de una oportunidad ha podido reforzarse la noción de la reciprocidad de intereses en diversas áreas. Asimismo, la alternativa de la sensatez (que sin duda pasa por una profundización de vínculos de todo tipo) encuentra el antecedente favorable de la implementación creciente de estilos de cooperación más dialogada y respetuosa.

En esa precisa dirección, los obstáculos a vencer, que muchas veces se refieren a prácticas concretas y más o menos formalizadas, son en verdad múltiples. En ese sentido, por cierto que no ayuda, como ya se ha dicho, la fragmentación y debilidad de los procesos de integración actualmente en curso en AL. Tampoco coadyuva en la mejor perspectiva la inclusión de propuestas rígidas en las ofertas europeas respecto al tema de las disciplinas en temas especialmente sensibles (propiedad intelectual, compras gubernamentales, normas de competitividad, regulación de servicios, etcétera), que mucho hacen recordar a los formatos clásicos de los «TLC norteamericanos» bilaterales y que ha llevado a varios países del continente (como Ecuador, Bolivia y Venezuela) y a organizaciones sociales latinoamericanas a denunciar la posibilidad de un «ALCA europeo».

El fracaso reiterado de las negociaciones entre los bloques regionales de la región y otros bloques o actores extra-zona consolida la tentación del bilateralismo, con el menoscabo de la estrategia de la negociación bloque a bloque, que siempre ha sido defendida por la UE para afirmar su postura pro-integracionista. Asimismo y en esa misma línea de privilegiar a los procesos de integración como centros estratégicos de la negociación y de la agenda internacional, la utilización de procedimientos y estrategias que la propia UE ha confirmado en su proceso (como el reconocimiento de las asimetrías, el tratamiento preferencial de las economías pequeñas, la participación social y la transparencia como claves de la negociación birregional) sería muy importante para ampliar las posibilidades de éxito. Pero resulta bastante obvio que no se pueden exigir estos comportamientos «virtuosos» y «sensatos» a la UE

cuando en AL priman la fragmentación, la dispersión, cuando no la perplejidad con relación a las prioridades y objetivos centrales en temas clave como integración y estrategias compartidas de inserción internacional.

### **Algunos temas de controversia en la agenda de negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR**

Como vimos, desde el 2004 las negociaciones en torno al Acuerdo de Asociación MERCOSUR-UE están suspendidas. Tras casi diez años de negociaciones se decidió detener los esfuerzos para concretar un acuerdo en virtud de las dificultades para avanzar en la negociación. Los capítulos de cooperación y diálogo político mostraron significativos avances en el periodo de negociación transcurrido. Es más, fue en estos únicos capítulos en donde el AA avanzó. Los conflictos se dieron principalmente en el capítulo comercial. Desde entonces se han mantenido solamente contactos técnicos y reuniones a nivel ministerial en Cumbres. Entre 2000 y 2004 el Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) se reunió 13 veces en las cuales se discutieron los aspectos de la agenda comercial acordada que incluían: tarifas, aduanas, reglas de origen, defensa comercial, vinos y bebidas espirituosas, medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), derechos de propiedad intelectual (DPI), arreglo de diferencias, servicios, compras gubernamentales, competencia facilitación al comercio, comercio electrónico, inversiones y desarrollo sustentable.

En las reuniones mantenidas se intercambiaron ofertas de parte de ambas regiones y planes de acción para mejorar las propuestas. Hubo en total cuatro Rondas de Negociación: en 2002 (Madrid), en 2004 (Portugal) y en 2005 (Luxemburgo y Bruselas). En 2003, las negociaciones se enlentecieron a pesar de que en marzo del mismo año el MERCOSUR había presentado una oferta novedosa que proponía la desgravación de entre el 83 y el 85% del valor promedio de las importaciones de bienes desde la UE. Además la liberalización de los productos comprendidos en los porcentajes no superaría los diez años. El 15% restante del total de productos importados desde la UE estaba dentro de los productos considerados «sensibles» por lo cual se había propuesto un periodo de desgravación mayor a los diez años.<sup>12</sup> La UE planteó una definición de «comercio sustancial» como aproximadamente

---

12 Por mayor información sobre las propuestas presentadas cfr.: C. Alemany, «La Asociación Interregional MERCOSUR-UE: Desafíos del Proceso de Negociaciones», Serie Análisis y Propuestas, FESUR, Uruguay, 2004.

el 90% del total del «comercio histórico». Esto ya planteaba una dificultad inicial de importancia pues la diferencia conceptual apuntaba a un núcleo neurálgico de la controversia: el «comercio histórico» (limitado por todas las restricciones vigentes) se alejaba mucho del «comercio potencial» (efectivamente liberado de las trabas tradicionales).

Las diferencias que emergieron sobre todo en el área agrícola no permitieron el avance de las negociaciones y el acuerdo cayó a finales de 2004. Desde entonces ha permanecido estancado a pesar de numerosos anuncios de carácter individual de parte de actores gubernamentales de la UE y del MERCOSUR sobre el interés en retomar las negociaciones. Cabe indicar que el capítulo comercial se estructura en torno a áreas que incluyen diversos temas de negociación, algunos de ellos de índole netamente comercial y otros conexos. A su vez los Acuerdos de Asociación se rigen también por una serie de cláusulas o principios que operan de forma transversal en el capítulo comercial y que, en general, son comunes a todo tipo de acuerdos de libre comercio. A continuación se pasará revista a algunas de las principales áreas de negociación planteadas en el marco del acuerdo, deteniéndonos en los temas que han suscitado mayor conflicto, en los riesgos y en los intereses que su tramitación implica.

### **Sector servicios**

El sector servicios constituye la piedra angular de los Acuerdos de Asociación (AA) promovidos por la UE. Desde su condición de alta competitividad a nivel mundial en el sector, los servicios constituyen tradicionalmente su principal interés ofensivo. En los últimos años, el comercio de servicios ha crecido en forma exponencial, lo que está relacionado con los procesos de globalización y con el incremento e influencia de las empresas transnacionalizadas a nivel mundial. El mayor número de transacciones mundiales en materia de servicios se concentran en los países del Norte, sobre todo en Estados Unidos y en la UE. La participación de AL en este comercio es, en general, de carácter periférico y marginal. Los servicios comerciales en 2007 de la UE fueron responsables por más de una cuarta parte de las exportaciones mundiales de servicios.<sup>13</sup> Dentro de los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED) en materia de servicios, la UE ocupó un lugar privilegiado como región de origen y de destino de la misma.

---

13 *Examen de las políticas comerciales-Informe de las Comunidades Europeas al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC*, marzo 2009, disponible en internet.

Si bien el comercio de servicios ha demostrado una fuerte capacidad de crecimiento, a fines de la década del noventa tuvo un declive que coincidió con la implementación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS por sus siglas en inglés) de la OMC. El AGCS permitió incrementar el comercio de servicios y dinamizarlo porque levantó barreras arancelarias y no arancelarias, al tiempo que contribuyó a suprimir aquellas medidas gubernamentales que se consideraban restrictivas o contraproducentes al objetivo de la liberalización comercial. Como la negociación en materia de servicios partiría del AGCS, todo lo que se acordara al respecto ya constituiría un acuerdo OMC plus y significaría un acceso preferencial entre ambos bloques. El AGCS trabaja sobre dos puntos: algunas reglas son de carácter horizontal, es decir, se aplican a todos los sectores de servicios y otras, solamente a aquellos sectores donde el gobierno haya realizado compromisos de liberalización. Un ejemplo de regla horizontal aplicable a todos los sectores de servicios es la *cláusula de nación más favorecida* (NMF) del artículo II del AGCS. La aceptación y aplicación del NMF obligaría a que el MERCOSUR le otorgue a las inversiones de la UE el mejor tratamiento que esté ofreciendo a otras inversiones extranjeras evitando de esta manera que el país elija incentivar de forma diferente a unos y a otros, por ejemplo por razones relacionadas con políticas nacionales de estímulo a sectores considerados estratégicos en el desarrollo nacional o regional.

Esta cláusula se aplica a todos los sectores donde existen compromisos de liberalización por parte del Estado y básicamente restringe el margen de maniobra de este para aplicar políticas de coyuntura, por ejemplo medidas anticíclicas en épocas de crisis. La *cláusula de trato nacional* (TN) estipula que el país o región receptora de la inversión deberá otorgar cuando menos igual trato que el otorgado a proveedores de servicios nacionales. Los servicios nacionales suelen ser estratégicos en la diversificación industrial para los países en desarrollo

porque pueden contribuir a aumentar la productividad general mediante la especialización de las empresas, [y] porque esos sectores ofrecen considerables oportunidades de empleo por su gran intensidad de mano de obra, incluso en etapas más avanzadas de desarrollo.<sup>14</sup>

Si bien la UNCTAD sostiene que podría ser beneficiosa la participación de extranjeros en la complementación del sector nacional de servicios, una

---

14 Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), «Informe sobre Comercio y Desarrollo», 2007.

liberalización como la que se proponen en los acuerdos de libre comercio «en virtud de las cláusulas jurídicamente vinculantes [...] puede perturbar o entorpecer el proceso de establecimiento de una estrategia nacional en materia de servicios».<sup>15</sup>

La oferta europea presentada proponía la liberalización de 20 subsectores, de los cuales 15 correspondían a servicios de transporte, el resto estaban vinculados a turismo, servicios de salud y servicios empresariales. El MERCOSUR también incorporó nuevos sectores pero la oferta no resultó atractiva para la UE, pues en el bloque sudamericano no existe libre prestación de servicios entre los países socios. Si bien se había alcanzado un consenso en muchos de los artículos planteados, persistieron las diferencias en torno a telecomunicaciones, servicios financieros, transporte marítimo y servicios profesionales. En este último punto la UE había solicitado la inclusión de los servicios profesionales para transferir mano de obra calificada de Europa a las empresas instaladas en la región, lo cual claramente fue entendido como un elemento que perjudicaría la generación de empleo en los países del MERCOSUR. Por último, otra propuesta presentada por la UE fue la inclusión de la metodología de listas negativas que es utilizada por ejemplo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). Las listas negativas funcionan por ausencia: todo lo que no esté explícitamente incluido allí será liberalizado.

### **Compras gubernamentales**

Un área incluida en el acceso a mercados es el de las compras gubernamentales, que forma parte de un acuerdo plurilateral de la OMC pero de carácter no obligatorio. Los acuerdos plurilaterales son aquellos que fueron firmados por un número reducido de miembros de la OMC. Compras gubernamentales fue negociado inicialmente en la Ronda de Tokio pero al no haber consenso entre todos los miembros pasó a ser un acuerdo plurilateral que entró en vigor en 1981. En la OMC este acuerdo busca liberalizar la mayor parte posible de las operaciones estatales (compras, servicios y licitaciones) a la competencia internacional. Además busca aumentar la transparencia de las leyes, reglamentos, procedimientos y ofertas vinculadas con compras gubernamentales o contratación pública como se lo conoce en la OMC.

Esto no ha impedido que se lo incluyera como sector en la negociación

---

15 *Ibidem.*

de acuerdos comerciales como el AA. En el capítulo de compras gubernamentales se le concede a las partes trato nacional para competir. El sector incluye: compras de bienes y servicios y también consultorías y servicios profesionales, contratos de construcción y mantenimiento, suministro de materiales, contratos de instalaciones, equipos de capital y acuerdos de propiedad y de arrendamiento que realicen los gobiernos para el Estado. En todos los países este sector implica importantes sumas para la economía: como ha señalado la UNCTAD, «los gastos públicos en bienes y servicios pueden ser del 10% del PBI o incluso más».<sup>16</sup> De allí emergen los potenciales riesgos para los países en desarrollo. Este sector es considerado un importante instrumento de política de promoción de pequeñas y medianas empresas nacionales a las que se les reserva un lugar exclusivo en las licitaciones.

Como también señala la UNCTAD (2007), entender las compras del sector público como instrumento clave de política puede verse sustancialmente vulnerado por este tipo de acuerdos que exigen la liberalización del sector. Las compras del sector público estipulan que los postulantes deben ser tratados de forma no menos favorable que los nacionales (trato nacional) y esto es igual para ambas partes firmantes. Sin embargo, es baja la probabilidad de que los países en desarrollo puedan acceder al sector de compras gubernamentales de un país desarrollado porque en general no tienen las capacidades desarrolladas para el suministro de estos bienes y servicios de forma competitiva.

Para la UE, el sector

es un ámbito con un importante potencial sin explotar para los exportadores de la UE. Las empresas de la UE son líderes mundiales en ámbitos tales como los equipos de transporte, las obras públicas y los servicios públicos, pero se enfrentan a prácticas discriminatorias en casi todos nuestros socios comerciales.<sup>17</sup>

En las negociaciones del AA con la UE, el MERCOSUR se ha resistido a la negociación de esta área, quizás por la experiencia de lo que significó la ola de privatizaciones indiscriminadas de la década del noventa en todo lo que tenía que ver con el sector público. Muchas de las empresas que se vieron beneficiadas de las privatizaciones de esta época eran de origen europeo.

---

16 *Ibidem.*

17 Comisión Europea, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, *Una Europa Global: competir en el mundo. Una contribución a la Estrategia de crecimiento y empleo de la UE*, Bruselas, 2006.

Lo único que sí se ofreció de parte del bloque sudamericano es mejorar la transparencia en las ofertas y colocar al capital europeo en un orden de prioridades en tercer lugar luego del capital nacional y del regional respectivamente. Los sectores que la UE consideró claves para sus intereses en compras gubernamentales fueron agua, transporte y energía (infraestructura). Sobre estos temas claves la UE sostuvo que:

una de las mayores prioridades debe consistir en hacer frente a las restricciones al acceso a recursos tales como la energía, los metales y la chatarra [...]. Las medidas tomadas por alguno de nuestros principales socios comerciales para restringir el acceso a sus fuentes de suministro de estos productos están provocando grandes problemas a algunas industrias de la UE.<sup>18</sup>

### ***Inversiones y protección de inversiones***

El sector servicios está muy conectado con el de inversiones y las normas aplicadas a las IED tienen mucha relación con las de liberalización de los servicios. Este tema ha sido otra de las grandes disputas Norte-Sur en el comercio internacional. Dentro de la OMC se intentó incluir un acuerdo multilateral de inversiones que fue incluso convenido en el programa de Doha en 2001, pero a consecuencia de las fuertes presiones de parte de los países en desarrollo debió retirarse de la ronda. La principal razón de oposición de los países en desarrollo es la preocupación de que un acuerdo de estas características «reduzca considerablemente sus alternativas en lo que concierne a la elaboración de políticas de inversión orientadas específicamente a la consecución de sus objetivos de desarrollo», lo que hace referencia específica a los requisitos para la entrada de la IED y para su desempeño, así como a la estructura de los flujos de capital. Esto refiere directamente a la transferencia tecnológica y la posibilidad de evitar la matriz de dependencia tecnológica en la que generalmente están insertos los países en desarrollo. En la actualidad todos los acuerdos comerciales regionales o bilaterales incluyen un capítulo sobre inversiones que prohíbe la utilización de requisitos de entrada de IED y de desempeño con relación al capital, la mano de obra y la tecnología utilizada.

Un segundo aspecto de preocupación de los capítulos de negociación de inversiones es lo que tiene que ver con el alcance y la definición de las mismas. Estos acuerdos comerciales aplican una definición donde quedan comprendidas las empresas, las acciones y los capitales, los derechos de pro-

---

18 *Ibidem.*



piedad intelectual, los bienes inmuebles, los arrendamientos, las hipotecas, los permisos y las autorizaciones, entre otros. La amplitud y la extensión de los ámbitos de aplicación son tales que ejercen una presión desmedida en países en desarrollo. Lo que señala la UNCTAD es que esta caracterización de la inversión no tiene en cuenta que en los países en desarrollo

a los extranjeros que invierten en cualquiera de esos activos se les conceden derechos previos al establecimiento, reduciendo así drásticamente el margen del país receptor para aprobar o no una inversión extranjera o para imponer condiciones para la aprobación.

A las inversiones también se les aplica la cláusula de trato nacional y aplican listas negativas. Con estos criterios ninguna medida que restrinja las inversiones podría llevarse a cabo en momentos de crisis económica. La propuesta de la UE constituye un *TRIM plus*, es decir que va más allá de lo que establece el acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (TRIM por su sigla en inglés) que estipula básicamente el tratamiento nacional y prohíbe restricciones que puedan afectar a las empresas extranjeras, por el ejemplo la exigencia de contenido local a las inversiones.

Con relación a la protección de las inversiones, los acuerdos prevén el establecimiento de protección legal vinculante para las inversiones. Esto significa en los hechos, prohibir expropiaciones, protección de derechos de propiedad intelectual y resolución de disputas en espacios de arbitraje internacional como el Centro Internacional de Arreglo a las Diferencias (CIADI), que dirime las controversias en la órbita del Banco Mundial.

Aunque en general el capítulo de inversiones es bastante cuestionado a nivel internacional por los países en desarrollo, lo es aún más en el MERCOSUR. Algunas razones son la ausencia de una política común en la materia, ya que Argentina tiene numerosos tratados bilaterales de inversión (TBI) y Brasil si bien ha negociado muchos, aún no tiene ninguno ratificado. La UE específicamente incluye en el capítulo cooperación a la inversión, promoción de inversiones y un cierto grado de liberalización, con lo cual carecen en general de los aspectos más polémicos vinculados con las negociaciones de este sector. A pesar de que la política de la CE en la materia no se aplica a acuerdos ambiciosos, se ha pronunciado al respecto afirmando que debería elaborarse un nuevo y ambicioso modelo de acuerdo de inversión. Asimismo, el Tratado de Lisboa introdujo una modificación haciendo que la política de inversiones pase a ser una política común del bloque y no una política nacional de cada país. Antes, los países de la UE podían

negociar tratados de protección de inversiones bilaterales, del tipo de los que tienen Uruguay o Argentina. En materia de inversiones el MERCOSUR es una región muy atractiva para inversiones que tengan como destino el mercado europeo por lo cual pasa a ser un espacio de mucho interés para las empresas de origen asiático.

### ***Agricultura***

Existen dos características importantes en el mercado agrícola mundial que tienen mucha influencia en la producción de alimentos, sobre todo para los países pobres. En primer lugar, toda la cadena agrícola, desde los insumos (semillas, fertilizantes) hasta los centros de venta como los supermercados, está dominada por grandes empresas de carácter transnacional. En segundo lugar, los países desarrollados aplican políticas agrícolas con fuertes subsidios para apoyar a sus productores. Otros instrumentos utilizados son protección a la entrada de productos agrícolas como aranceles y cuotas, subsidios a la exportación para ganar competitividad en el mercado mundial y pagos directos a los productores. Todos estos elementos han generado múltiples controversias y debates dentro de las negociaciones agrícolas en la OMC por las distorsiones comerciales que generan.

La política agrícola históricamente ha estado muy relacionada con el proteccionismo y con una fuerte participación del gobierno a través de diferentes instrumentos. Algunos de los principales objetivos que motivan estos instrumentos de protección se relacionan con la intervención en los patrones de consumo, el respaldo de precios y la búsqueda de garantizar un suministro seguro y a bajo costo a los consumidores. En la actualidad y con crisis alimentaria de por medio, el sector agrícola es uno de los principales aspectos estratégicos de los países que definen la capacidad de alimentar a sus habitantes y la dependencia o no que tienen de la importación de alimentos. Muchos países africanos que fueron importantes productores de alimentos, hoy dependen de la importación de los mismos para poder abastecer a sus habitantes debido, en gran medida, a las políticas de liberalización irrestricta aplicadas en el pasado. Recién en la década de los ochenta comenzaron a surgir cuestionamientos a las políticas de protección implementadas por los gobiernos haciéndolas responsables por las dificultades comerciales en el sector agrícola. En paralelo tenía lugar la Ronda Uruguay.

El mercado agrícola ha sido el centro de disputas principal a nivel internacional en el plano de la OMC. Siendo así, este es el aspecto que ha trabado

constantemente las negociaciones de la Ronda de Doha. En el marco del AA UE-MERCOSUR, el mercado agrícola es la principal herramienta comercial del bloque sudamericano y se constituye como el principal interés ofensivo del bloque. Por su parte, para la UE el mercado agrícola es exactamente lo opuesto: los fuertes subsidios que otorga a sus productores nacionales hacen que en el sector se radique su principal interés defensivo. La política agrícola común (PAC) de la UE fue incorporada al Tratado de Roma en 1957 para estimular la producción interna de alimentos. La UE en esta época era importadora neta de productos agrícolas con lo cual el objetivo principal del bloque europeo estaba puesto en la búsqueda de la autosuficiencia.

Con el correr de los años y producto de la aplicación de los subsidios y demás instrumentos de protección de la PAC, la UE comenzó a abastecer paulatinamente a un porcentaje cada vez mayor de su propio mercado agrícola, al tiempo que continuaba importando productos agrícolas. Los sectores que eran objeto de las mayores políticas de protección fueron los cereales, el azúcar, la carne de vaca y la leche. En 1990 se da un desfasaje en su producción agrícola interna, lo que provocó que la UE pasara a exportar productos agrícolas. Esto generó una salida al mercado internacional de productos agrícolas muy competitivos en materia de precios y calidad porque habían sido objetos de enormes subsidios y políticas de protección. Todo esto coincidió con el inicio de las negociaciones en la Ronda Uruguay donde el foco estaba puesto en la reducción de los subsidios y apoyos. La UE defendió en todo momento el derecho de los países a aplicar políticas agrícolas internas por la importancia estratégica que tenía su autoabastecimiento y la protección de sus productores para evitarles la competencia externa.

En la OMC el sector agrícola se negocia en torno a tres ejes: acceso al mercado, subsidios a la exportación y apoyo interno. Para los AA, la UE solamente propuso la negociación de acceso al mercado porque los otros dos ítems solamente los negociará en el plano multilateral de la OMC. En concreto, la discusión se focalizó en torno a los aranceles y posiciones arancelarias. Las posiciones arancelarias constituyen cuotas que establecen aranceles más bajos que lo que ocurre por fuera de las mismas.

La importancia del sector agrícola en el MERCOSUR resulta especialmente significativa. La agricultura fue responsable en 2004 por un 11,2% del PBI de Argentina, 10,4% de Brasil, 27,2% de Paraguay y 12,4% de Uruguay.<sup>19</sup> Las exportaciones de productos agrícolas en el MERCOSUR es-

---

19 Datos del Banco Mundial y FAO, extraídos de *Estudio de impacto de sustentabilidad*, University of Manchester, 2007.

tán diversificadas, siendo la soja y los productos derivados de la soja los más importantes junto con la carne bovina y avícola y sus preparaciones, el azúcar, jugos de frutas, café, maíz, trigo, tabaco, frutas y vegetales frescos y preparados.

En particular, con relación al AA UE-MERCOSUR, el promedio arancelario de la UE en 1999 fue de un 4% para los productos industriales y de un 17% para los productos agropecuarios. La UE propuso en 2004 la reclasificación de sus productos agrícolas sensibles ubicados en la categoría E (productos a los que no se les adjudicó un cronograma de desgravación). Algunos de estos productos pasaron a los productos no sensibles y para otro grupo de productos el acceso a mercados estaría facilitado a través de cuotas. El sector agrícola en el AA incluye además los productos agrícolas procesados (PAP). La UE maneja un sistema arancelario con escalonamientos, es decir, haciendo depender del grado de terminación del producto, el arancel que le corresponde. La ecuación sería: a mayor terminación o valor agregado del producto, mayor será el arancel. El MERCOSUR consideró que la oferta de la UE era insuficiente por lo que la rechazó.

#### **Acceso a mercados de bienes**

El acceso a mercados constituye un tema tradicional del GATT e involucra negociaciones arancelarias y medidas no arancelarias. Los sectores que cubrió el GATT fueron bienes industriales pero también agrícolas. En particular el acceso a mercados de bienes incluye productos industriales o manufacturados y las regulaciones sanitarias y fitosanitarias, los procedimientos aduaneros, las licencias y las normas de calidad. Está relacionado también con los subsidios o subvenciones nacionales a la exportación que utilizan los países desarrollados. La eliminación de estos instrumentos no asegura según la UNCTAD (2007) una situación de ventaja para los países en desarrollo, porque la eliminación también beneficia a los demás países exportadores, incluso cuando no están incluidos en el acuerdo. Otro elemento que destaca la UNCTAD en este punto son las legislaciones nacionales de los países desarrollados que en muchas ocasiones limitan las posibilidades de ampliar los beneficios a los países en desarrollo.

El acceso a mercados presenta ciertos requerimientos así como también principios que lo regulan y limitantes. Una limitante son las llamadas *normas de origen* exigidas por los países desarrollados y que se aplican a las exportaciones de los países en desarrollo. Las *normas de origen* son definidas por la OMC de la siguiente forma:

El criterio utilizado para definir dónde fue elaborado un producto son una parte esencial de las reglas de comercio ya que hay una serie de políticas (que) discriminan entre países exportadores: cuotas, preferencias arancelarias, acciones *antidumping*, derechos compensatorios y otros.<sup>20</sup>

Otra limitante son las *barreras no arancelarias* (reglamentaciones de seguridad y medidas *antidumping*), también aplicadas por los países desarrollados que impiden la entrada de importaciones desde los países en desarrollo. Por lo general, para estos países, el mejoramiento en el acceso a sus mercados implica por sobre todo, el incremento desmesurado de las importaciones, lo que repercute negativamente en la balanza comercial del país:

Al suprimirse los aranceles y otras barreras al comercio [...] se eliminan unos instrumentos importantes y potentes de las políticas industriales y agrícolas, instrumentos que, además de proteger sus industrias incipientes, suelen ser indispensables para mejorar a largo plazo la capacidad de oferta del país en desarrollo, condición previa para maximizar las ventajas potenciales de la liberalización del comercio.<sup>21</sup>

El principio de *reciprocidad* regula el acceso a los mercados estableciendo compromisos recíprocos. Esto significa que no pueden existir tratos especiales o diferenciales. Ambas partes estarán obligadas a conceder acceso a los bienes y servicios de la otra sin distinción por sectores. La *reciprocidad* refiere a un apartado del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) que establece la eliminación de los derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas.<sup>22</sup>

Como sostiene el Informe de la UNCTAD (2007), muchos acuerdos bilaterales de comercio o acuerdos de libre comercio dejan de lado amplios sectores por considerarlos sensibles. Un ejemplo claro es agricultura y este hecho pone en duda la compatibilidad de estos acuerdos con las normas y principios que establece la OMC. De todos modos, como resulta evidente, esta polémica no ha evitado que se continúen negociando. Los países en desarrollo negocian estos acuerdos en un momento de desarrollo incipiente y muchas veces débil de su industria nacional, por lo que al hacerlo asumen

---

20 Definición establecida por la OMC: <[www.wto.org](http://www.wto.org).>

21 UNCTAD (2007), o. cit n.º 15.

22 Cabe destacar que el GATT exige que «se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas [...] con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio». En lo que la OMC aún no se ha puesto de acuerdo es en el significado de «lo esencial de los intercambios comerciales», disponible en <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.

el riesgo de que comprometerse a estos grados de reciprocidad signifique la entrada masiva de exportaciones altamente competitivas de los países desarrollados.

Las dificultades técnicas del acceso a mercados de bienes en el AA entre las partes tienen relación con las sensibilidades de ambos. El MERCOSUR tiene mayor sensibilidad en el sector automotriz, mientras que en la UE es el sector en el que tiene mayor capacidad ociosa y que recibe más ayuda del Estado. En forma paradójica, la industria automotriz presente en el MERCOSUR es toda europea y recibe también préstamos de parte del Banco Europeo de Inversiones para la expansión de su industria.

Las importaciones de manufacturas del MERCOSUR dominan el total de importaciones de la región. La UE en este sector se destaca existiendo un comercio deficitario para el MERCOSUR en este rubro. Los productos que provienen de la UE en este sector son: cerámica y vidrio, automóviles, bienes de equipamiento (maquinaria y electrónicos) y equipamiento de transporte y químicos. Estos son sus intereses ofensivos y por eso propuso que el MERCOSUR bajara los aranceles a la entrada de estos productos de forma de aumentar sus exportaciones al bloque sudamericano. Tal como señalaba la UNCTAD (2007) lo que ocurriría con la baja de los aranceles sería una masiva entrada de productos manufacturados europeos con el riesgo cierto de provocar la destrucción de la industria incipiente en los países como Brasil y en menor medida, Argentina. Una consecuencia directa medida por muchos estudios de impacto del AA es la reducción en la producción de textiles y vestimenta, madera, celulosa y papel, químicos, maquinaria y equipamiento de transporte y también en las tasas de empleo.<sup>23</sup>

En junio de 2001, ambos bloques intercambiaron ofertas de liberalización de bienes excluyendo o posponiendo los sectores considerados sensibles. Tanto la UE como el MERCOSUR propusieron reducciones arancelarias basadas en diferentes cronogramas: la UE lo dividió en cuatro niveles o canastas dependiendo del tiempo de apertura (apertura inmediata, cuatro años, siete años y diez años). Mientras tanto el MERCOSUR presentó 6 niveles que llegaran hasta más de diez años de plazo para la liberalización total.

En setiembre de 2004, la última oferta del MERCOSUR propuso una eliminación inmediata del 12% de los contingentes arancelarios, un agregado

---

23 Evaluación de impacto de sustentabilidad del acuerdo (EIS), *Update of the overall preliminary trade SIA EU- MERCOSUR*, Final Report, The University of Manchester, 2007.

del 6,1% en tres años alcanzando el 41,2% en ocho años. El MERCOSUR ofreció el 89% de las posiciones a ser liberalizadas en doce años. La propuesta de la UE incluía un porcentaje de eliminación arancelaria mayor con un 34% de las posiciones arancelarias si se acompañaba con un número similar de posiciones en diez años o también un 93% de eliminación de las posiciones arancelarias si se incluían los productos agrícolas. Estas posiciones presentadas en 2004 significaron importantes avances con relación a la propuesta de 2001. Sin embargo, no fueron consideradas suficientes como para garantizar un acuerdo entre las partes.

La *política de competencia* se entiende como un concepto relacionado con el acceso al mercado, con el derecho de las empresas extranjeras de competir con sus productos y servicios de forma libre junto con las empresas nacionales en los países en desarrollo. Establecer una igualdad de condiciones o una competencia libre significa eliminar cualquier tipo de preferencia que puedan tener las empresas nacionales. Existe una premisa básica de la que se parte que sostiene que la introducción de preferencias o apoyos a nacionales genera distorsiones en el mercado, por lo que para alcanzar la libre competencia se deberían eliminar todas estas formas de intervención del Estado.

Lo que no se analiza en este enfoque son las diferencias de tamaño, recursos (financieros, y tecnológicos) y las redes de comercialización y formas de imponer una marca que tienen las empresas transnacionales a diferencia de una empresa que opera a nivel nacional o regional pero que no constituyen empresas transnacionales. Para la UNCTAD (2007) es más recomendable que la política de competencia se concentre en la generación de capacidades para las empresas nacionales, a los efectos de amplificar su competitividad y poder crecer. Son todos aspectos de largo plazo y que generan muchas y muy fuertes resistencias.

Al eliminar la asistencia a las compañías nacionales y la protección de esas compañías, la política de competencia de los acuerdos de libre comercio acarrearía, en muchos casos, no solo el debilitamiento de la competitividad de las empresas nacionales, sino también una menor competencia.<sup>24</sup>

Las reglas de competencia no están previstas en los acuerdos de la OMC pues fueron rechazadas como tema de negociación junto con los «temas de Singapur» por los países en desarrollo. La UE tiene un interés particular en implementar reglas internacionales de competencia porque las políticas de

---

24 UNCTAD (2007), o. cit. n.º 15.

beneficios a las empresas nacionales a menudo perjudican las inversiones europeas que son altamente competitivas.

### ***Derechos de propiedad intelectual (DPI)***

Este es otro de los temas principales que ha generado fuertes conflictos en el ámbito internacional en la OMC pero también en relación con los aspectos que la UE pretende negociar en sus acuerdos.<sup>25</sup> Según la OMC, «los derechos de propiedad intelectual son aquellos que se confieren a las personas sobre las creaciones de su mente. Suelen dar al creador derechos exclusivos sobre la utilización de su obra por un plazo determinado».<sup>26</sup> Los DPI están divididos entre los «derechos de autor y derechos con él relacionados» y «Propiedad industrial». La OMC a través del *Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio* (ADPIC) fijó pisos mínimos para su cumplimiento por parte de los miembros y dejó una cierta flexibilidad para los países en desarrollo en materia de objetivos sociales y de desarrollo. Pero en lo que se refiere a los AA, la UE está proponiendo ir más allá de lo acordado a nivel de la OMC. Esta política generó resistencias en muchos países en desarrollo, también en el MERCOSUR. La UNCTAD, por ejemplo, señaló que «coartan la posibilidad de que los gobiernos establezcan sus propios criterios de patentabilidad o actúen con flexibilidad en otros casos».<sup>27</sup>

La UE en la mayor parte de los casos propone en los AA que el socio se suscriba y homologue una variedad de acuerdos internacionales relacionados con los DPI que son de alto nivel y amplio espectro en cuanto a las protecciones que incluyen. Lo que harían los AA respecto a los DPI es complementar e implementar de forma coherente los acuerdos en materia de propiedad intelectual que ya estén establecidos, firmados y acordados

---

25 Los DPI constituyeron uno de los temas cruciales que provocaron la suspensión de las negociaciones entre la CAN y la UE. La UE encontró particular resistencia dentro de la CAN a la negociación de los DPI en la tercera Ronda de Negociaciones (abril 2008). Bolivia presentó diversas observaciones a la oferta presentada para el capítulo de propiedad intelectual aludiendo a que la misma iba más allá de la normativa interna de la CAN y que propiciaba el patentamiento de plantas y de animales, aspecto especialmente sensible para Bolivia. Las diferencias dentro de la CAN en la negociación con la UE, llevó a que el bloque europeo desistiera de negociar bloque a bloque durante la cuarta Ronda de Negociación llevada a cabo en julio de 2008. Actualmente la UE está por cerrar un Acuerdo de Asociación con Colombia y Perú, al que podría ingresar Ecuador.

26 OMC, cfr. <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.

27 UNCTAD (2007), o. cit. n.º 15.



en el ámbito multilateral, tanto en la OMC como en el ADPIC así como en convenios de alcance internacional. En este punto también tienen un papel importante las asimetrías pues, en general, la UE tiene una larga trayectoria en la adhesión, puesta en funcionamiento y contralor de este tipo de legislaciones. Para los países en desarrollo el proceso tiene un costo mayor sin tener en cuenta lo que implicaría regularizar todo el sistema pagando por el uso de los DPI.

En términos de transferencia tecnológica, los DPI juegan un papel muy importante pues podrían impedir esta transferencia tecnológica hacia países en desarrollo. Se debe razonar este aspecto pensando en los impactos que ya están teniendo lugar a raíz del cambio climático. Los sectores de alta tecnología son en el MERCOSUR sectores muy dinámicos y fuertemente generadores de empleo urbano que se verían seriamente afectados con negociaciones que resulten negativas en el marco de los DPI. El costo del desarrollo para los países del MERCOSUR se verá bastante incrementado con la negociación de los DPI.

### ***Evaluación de impacto de sustentabilidad***

Desde 1999, los acuerdos comerciales impulsados por la UE incluyen *evaluación de impacto en la sustentabilidad (EIS)* para la identificación de los potenciales impactos que puede generar el acuerdo comercial en ambas regiones. La UE justifica la inclusión de estos estudios como forma de integrar el concepto de sustentabilidad al comercio y así poder maximizar los beneficios al desarrollo que puede traer y minimizar los impactos negativos que pudieran surgir. Organizaciones de la sociedad civil han criticado estos estudios por entender que allí se colocan solamente los impactos que preserven los intereses del bloque europeo y que no incluyen la participación de organizaciones de la sociedad civil. En su agenda, los AA también incluyen monitoreos a la implementación como mecanismos para revisar la puesta en práctica de los acuerdos.

La iniciativa de *evaluación de impacto de sustentabilidad del acuerdo*, realizada en 2007 por la Universidad de Manchester,<sup>28</sup> evaluó una serie de impactos en diferentes áreas que podría ocasionar la implementación del acuerdo entre la UE y el MERCOSUR. El informe es sumamente extenso y analiza a través de modelos de simulación los efectos de la liberalización arancelara para ambas regiones. A continuación se destacan solamente al-

---

28 The University of Manchester (2007), o. cit. n.º 24.

gunos elementos recogidos en los reportes finales que contribuyen a ilustrar someramente los costos y beneficios que pueden ser previstos a partir de la aplicación de un acuerdo de estas características. La evaluación fue encargada y financiada por la CE y con relación a la UE el informe señala como impactos los siguientes elementos principales:

- Los impactos serán en términos generales, positivos con una ganancia en bienestar del orden del 0,1% del PBI. Podrían haber, además, ganancias adicionales como resultado de efectos dinámicos de la productividad en las economías de escala.
- Los sectores de servicios y productos manufacturados se expandirán y el sector agrícola en general y el sector de procesamientos de alimentos en particular se contraerán.
- Se esperan reducciones en el empleo en los sectores de agricultura y procesamiento de alimentos debido al descenso de la producción de estos sectores.
- Se producirán impactos negativos y positivos en materia medioambiental producto de los cambios en la producción. Estos serán localizados y menores.

En cuanto al MERCOSUR se sostuvo lo siguiente:

- La liberalización total traerá ganancias estáticas en el bienestar del orden del 0,5% del PBI en Argentina, 1,5% en Brasil, 2,1% en Uruguay y tal vez ascienda al 10% en Paraguay.
- Estos incrementos del bienestar se generarán como producto de la liberalización de bienes, con una pequeña contribución del comercio de servicios.
- Los cambios sectoriales para el MERCOSUR van en la dirección opuesta y son mayores a los presentados para la UE.
- Se espera que el sector agrícola y el de procesamiento de alimentos se expandan.
- Se espera que los sectores textil y vestimenta, madera, celulosa y papel, químicos, metales, vehículos motorizados, equipamiento de transporte (excepto para Argentina) y maquinaria, decrezcan. También los servicios financieros, las utilidades (excepto para Uruguay) y los servicios empresariales.
- Se aguardan impactos sociales beneficiosos en el corto y largo plazo y otros significativamente adversos a no ser que se implementen acciones

- mitigadoras efectivas. Al mismo tiempo, se esperan impactos negativos potenciales en el corto y mediano plazo en el empleo de la manufactura.
- Impactos adversos significativos en las recaudaciones públicas a no ser que sean compensadas por un aumento de los impuestos que podrán ocasionar impactos negativos en el gasto social de la educación y de la salud.
  - El descenso del sector manufacturero podrá contraer la habilidad de los países del MERCOSUR para promover ingresos a través del desarrollo de la industria.
  - Impactos negativos en el medio ambiente a través del incremento potencial de la contaminación del agua por la agricultura y el procesamiento de alimentos.
  - Significativos impactos adversos en la biodiversidad, exacerbados por el incremento en la demanda por agrocombustibles particularmente desde Brasil.

El estudio sostiene que los impactos sobre el cambio climático serán mixtos puesto que se espera una pequeña reducción de los *gases de efecto invernadero* (GEI) por la reubicación de la producción entre los países del MERCOSUR y la UE, al mismo tiempo que los GEI aumentarían producto del aumento del transporte internacional. Los efectos sobre el cambio climático son leídos solamente en términos de los GEI liberados en el transporte producto del aumento de los flujos comerciales.

Recientemente se realizó un nuevo estudio de impacto de sustentabilidad (EIS) realizado también por la Universidad de Manchester en marzo de 2009 que como conclusiones generales estima que «los efectos económicos del área propuesta de libre comercio UE-MERCOSUR serán beneficiosos tanto en el MERCOSUR como en la UE».<sup>29</sup> Los beneficios también podrán traer presiones sobre el medio ambiente donde «el impacto más preocupante es una pérdida de biodiversidad global potencialmente importante a causa del incremento de la producción agrícola en el MERCOSUR».<sup>30</sup>

Respecto al cambio climático, se recomienda incluir un capítulo en el AA sobre comercio y desarrollo sostenible dentro del pilar comercial. Se su-

---

29 «Evaluación de impacto de sustentabilidad (EIS) del Acuerdo de comercio en negociación entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR», Informe General Final del EIS de Comercio UE-MERCOSUR. Resumen Ejecutivo, University of Manchester, marzo 2009.

30 *Ibidem*.

giere incluir un requisito para que las partes se comprometan a la aplicación efectiva de normas laborales esenciales, declaración de intención de ratificar las normas de la OIT, establecer un foro EIS de comercio entre las partes para vigilar los impactos sociales y medioambientales del acuerdo, certificación (voluntaria u obligatoria) para productos forestales y biocombustibles, compromiso con acuerdos como el Protocolo de Kyoto, cooperación entre las partes para el desarrollo de medidas de emisiones de CO<sub>2</sub> (desarrollo tecnológico y oportunidades de transferencia), conformación de un comité de información sobre consecuencias medioambientales de la producción a escala de combustibles en ambas partes, y compromiso para la adopción de «medidas efectivas de reglamentación ambiental». Todos estos son elementos sugeridos por la evaluación pero que no forman parte de las negociaciones comerciales que tuvieron lugar.

Algunos elementos que deberán ser tenidos en cuenta más allá de los resultados que presenten los EIS, para el MERCOSUR, se relacionan con la agricultura y el costo que tendrá el agotamiento de los suelos, la capacidad o incapacidad para autoabastecer a las poblaciones de alimentos y el lugar que ocupará la agricultura para los países en desarrollo en un escenario de fuerte vulnerabilidad provocado por el cambio climático y de crisis alimentaria mundial provocada, entre otros factores, por la suba de los precios de los alimentos básicos. Respecto a esto último, cabe resaltar el papel que Brasil está teniendo como uno de los principales productores de biocombustibles en el mundo, sobre todo dirigiendo su producción a la demanda proveniente de la UE. Los biocombustibles están siendo incluidos en los acuerdos comerciales bilaterales y/o regionales, no solo de la UE sino de otras regiones y países.

Esto es sumamente estratégico cuando se debate con relación a las soluciones propuestas al cambio climático. La sustitución de los combustibles fósiles por combustibles renovables puede traer amplias reducciones de los GEI que provocan el cambio climático. Sin embargo, para los países que destinan millones de hectáreas de tierra para la producción de cultivos para abastecer la industria —y también el consumo— de países desarrollados, la ecuación no es tan atractiva a largo plazo y podría generar una presión aún mayor sobre la producción de alimentos para autosustento.

El cambio climático no es un fenómeno reciente. De hecho, las variaciones de las condiciones climáticas de la tierra han sido habituales. La diferencia con lo que ocurre en la actualidad es que estos cambios se han venido acelerando provocados principalmente por la actividad humana. La *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*

(CMNUCC) lo definió como: «un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables».<sup>31</sup> El *Protocolo de Kyoto* que entró en vigor en 2005 no alcanzó el consenso mundial esperado y necesario para combatir de forma efectiva el problema. Estados Unidos se negó a firmarlo por lo cual el compromiso de reducción de las emisiones pautadas para el periodo 2008-2010 no fue cumplido. En diciembre de 2009 tuvo lugar la 15ª Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC en Copenhague que apuntó a generar nuevos compromisos, efectivos y justos para la situación que está comprometiendo la vida tal cual la conocemos hoy, lo cual no se logró, trasladándose las expectativas a la próxima conferencia a desarrollarse a fines del 2010 en México.

El principal conflicto inserto en esta discusión y que será objeto de duros debates en México tienen que ver con las responsabilidades atribuidas al mundo desarrollado en la emisión histórica y actual de GEI y la aplicación de políticas de reducción efectiva y real de las mismas. Un ejemplo claro en este sentido es la posición que ha mantenido Estados Unidos quien, a pesar de producir aproximadamente el 20% del total de emisiones del mundo, no se ha comprometido a reducir las emisiones ni aceptó la obligatoriedad de dicha reducción.

Para los países desarrollados reducir sus emisiones de GEI significa modificar sustancialmente el funcionamiento de su industria y los estándares de consumo de sus sociedades. Los países industrializados exigen que los países en desarrollo apliquen iguales niveles de compromisos que ellos y esto para los países en desarrollo significa comprometer su propio futuro además de basarse en una situación profundamente injusta. La CMNUCC sostuvo claramente en 1992 que «la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados».<sup>32</sup> De ahí que este tema sea incluido con la importancia que se lo viene incluyendo en los análisis sobre comercio y desarrollo y en los estudios que evalúan los potenciales impactos de acuerdos comerciales como los de asociación que promueve la UE.

El cambio climático y sus impactos, así como también las políticas proactivas para enfrentarlo y adaptarse a sus efectos, son aspectos que comien-

---

31 ONU, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, 1992.

32 *Ibidem*.

zan a ganar espacio en la agenda política de los países del MERCOSUR y con seguridad será parte de una agenda común del bloque en el mediano plazo. De allí también radica la necesidad de tenerlo en cuenta como aspectos de un orden «civilizatorio» a rediscutir y a acordar en sus grandes lineamientos a escala global, lo que debe estar desde el origen en el diseño de las futuras estrategias regionales de inserción comercial e internacional.

### **Los escenarios posibles de la negociación MERCOSUR-Unión Europea**

El balance de agenda externa del MERCOSUR es paupérrimo y Brasil necesita una agenda externa de alto perfil y la va a tener con MERCOSUR o sin MERCOSUR. Por otro lado, Uruguay y Paraguay parecen estar dispuestos a acompañar a Brasil y la Argentina finalmente parece alinearse también en dicha posición. El no de Argentina sería muy costoso para los argentinos, y el actual gobierno está demasiado débil como para someter a la Argentina al aislamiento en la región, entre otras razones por el efecto que sobre la política interna tendría dicha situación.

Existen cuatro escenarios posibles en la negociación MERCOSUR-UE. En un primer escenario se puede dar un acuerdo global MERCOSUR-UE no solo económico-comercial sino también político-estratégico; un segundo escenario es en el cual se alcanza un acuerdo de profundidad creciente en el tiempo y diferencial según país en las metas a alcanzar, acuerdo basado, pues, en la flexibilidad y la existencia de distintas velocidades para los países del MERCOSUR y por tanto un acuerdo de geometría variable; un tercer escenario es un acuerdo de Brasil con la UE no incluyendo a los restantes integrantes del MERCOSUR y finalmente el cuarto escenario es la ausencia de acuerdo entre las partes.

El primer escenario de acuerdo global es casi imposible de concretarse en el corto plazo, pero lo que ocurra durante el 2010 dirá mucho sobre las posibilidades de ser plausible en el largo plazo. La voluntad política de construir una alianza interregional fuerte parece existir, pero los intereses específicos existentes en diversos países de ambas regiones contrarios a la misma son, hoy por hoy, muy fuertes. Lo anterior no quita la importancia de dar en los próximos meses un primer paso en la larga marcha que llevaría a su construcción gradual, lenta pero acumulativa.

El segundo escenario, que puede ser alcanzado en el mediano plazo, no es contradictorio con el primero, simplemente puede ser una instancia intermedia hacia un proceso de interrelación más profundo. En este escenario

la política comanda el proceso sobre la economía, la flexibilidad se mide en términos de cuánto aumenta las probabilidades finales de éxito y no de los réditos inmediatos, los tiempos de los países pueden ser distintos pero acompañados a un recorrido común aunque se realice en momentos distintos.

El tercer escenario es antagónico con los dos anteriores, desacumula, va en una dirección distinta de la vinculación estrecha entre regiones y pone el acento en las relaciones entre actores globales o con pretensión de serlo por sobre la relación largamente cultivada entre regiones. Cambia la estructura del juego y potencialmente vuelve muchos procesos integracionistas a foja cero. De darse este escenario la agenda externa del MERCOSUR desaparece subsumida en la de Brasil.

El cuarto escenario puede no ser una mala noticia en cuanto denote simplemente la necesidad de contar con más tiempo para que las negociaciones sustantivas lleven al primer o segundo escenario o ser un indicador de un bloqueo más profundo que denota la fuerte dificultad de ambas regiones de profundizar sus vínculos en casi todas las dimensiones relevantes como lo son la política, la económico-comercial, la social y la cultural.

### ***Mirando al futuro***

El formato de integración regional del MERCOSUR necesita de sinceramiento. Se puede dar una política de los hechos consumados, llegándose incluso a procesarse una reforma institucional. Brasil para ser un actor global requiere de proactividad en el sistema internacional, la pregunta clave es: ¿el MERCOSUR está en condiciones de acompañarlo? Es muy claro en este momento histórico que el espacio geo-estratégico óptimo de Brasil es Sudamérica y en la construcción de dicho espacio pondrá todos los esfuerzos y recursos que sean necesarios en su política hacia la región.

El panorama político-ideológico de los gobiernos de la región en los próximos dos años muestra signos de continuidades y cambios; es muy fuerte el peso de las políticas locales ante procesos electorales muy próximos en las definiciones que se darán en materia internacional. Tenemos por un lado la posición anti-integración del candidato con mayores posibilidades de ganar en Brasil que es Serra, aun cuando es de destacar la existencia de un PT integracionista pero sin el liderazgo de Lula; los cambios en Argentina en el 2011 son imprevisibles, pero todo parece augurar que la era post Kirchner mostrará una Argentina más alejada de la región y sin el tipo de relaciones privilegiadas que hoy sostiene con Brasil. Finalmente el triunfo del Frente Amplio en Uruguay en las últimas elecciones afirma

continuidades en materia internacional pero también ajustes a procesarse en el segundo gobierno del Frente Amplio por un lado con mayor priorización de la región en general y de las relaciones con sus dos principales vecinos (Argentina y Brasil), pero también una política proactiva de relacionamiento económico con todo el mundo reafirmando la línea de regionalismo abierto llevada adelante por el primer gobierno frenteamplista, sin que signifique ni un TLC con potencias del primer mundo ni colaborar en la construcción de una fortaleza autárquica en la región.

En efecto, si resulta poco convincente la visión de quienes niegan la existencia de un cambio político de envergadura en el continente, también lo es la de aquellos que infieren un rumbo claro y determinado de esta inflexión de transformación política. En verdad, como vimos, son muchas las preguntas que se agolpan en torno al posible derrotero político de muchos países de América del Sur y del continente en su conjunto o de algunas de sus subregiones, como para «despacharlas» con la referencia genérica a una tendencia uniforme y con perfiles claros y determinados.

Para citar solo algunas de esas preguntas difíciles que no admiten respuestas ni atajos perezosos: ¿Qué pasará en Cuba en los próximos años? ¿Cuál será el impacto de esa evolución en Centroamérica y en el resto del continente? ¿Cuál es el futuro del proyecto *bolivariano* y de la propia Venezuela, más allá de Chávez incluso? ¿La Colombia de Uribe encontrará finalmente una paz viable y una democracia respetuosa de los derechos humanos tras décadas de violencia? ¿El *otro camino* encarnado por Perú y Colombia, en cuanto a sus estrategias de inserción internacional con Estados Unidos y la Unión Europea, terminará afirmándose o se verá desbordado por la crisis actual? ¿Cómo dirimirá Ecuador las reformas y cambios encarnados en la experiencia del presidente Correa? ¿Cuál es el futuro de la Concertación Democrática y del «modelo chileno» tras cuatro gobiernos sucesivos y la consolidación de signos de agotamiento? ¿Cómo se desarrollará el tramo final del segundo gobierno de Lula en Brasil y qué vendrá después? ¿Se confirmará ese sentido común reafirmado de que a la Argentina «solo la puede gobernar el peronismo?». El *kirchnerismo* con Cristina Presidente, ¿devendrá en *neoperonismo* o se está en los umbrales de una inflexión política fuerte y de destino incierto en Argentina? ¿Habrá «era progresista» de larga duración en Uruguay? ¿Qué pasará con la experiencia singular del gobierno del MAS y de Evo Morales en una Bolivia conflictiva y polarizada? ¿El gobierno de Lugo abre de modo efectivo una nueva era democrática en Paraguay? Y, más allá de los Estados nacionales,



¿cuál será el destino de los diferentes proyectos regionalistas en el continente? ¿Sudamérica, Latinoamérica, Iberoamérica o América a secas, tras el avance de los TLC bilaterales o de una (poco probable) iniciativa diferente de proyección continental del nuevo gobierno de Obama? ¿MERCOSUR o «Liga del Pacífico»? ¿O predominarán formatos flexibles de «regionalismo abierto», que habiliten membresías y compromisos múltiples y cada vez más laxos entre los Estados partes de los diferentes proyectos integracionistas?

Como ha sido dicho, demasiadas preguntas difíciles para afirmaciones tajantes y seguras. De allí que, en especial desde cualquier visión panorámica que se intente sobre el curso político futuro de América Latina en general y de América del Sur en particular, el señalamiento de las preguntas y la presentación de hipótesis que se hagan cargo del peso de la incertidumbre resulte un camino analítico más fecundo.

#### El continuo crisis-rutina aplicado al proceso de negociación ALC-UE

Tiempo de preparación	Tiempo de respuesta	Nivel de amenaza	Situación
Alto	Alto	Alto	CRISIS
Bajo			Emergencia
Alto	Bajo		Debate
Bajo			Deliberación
Alto	Alto	Bajo	Reacción
Bajo			Ejecución
Alto	Bajo		Acomodación
Bajo			RUTINA

Considerando las tres variables con las que se construye el continuo crisis-rutina (el tiempo de preparación para la futura negociación entre ALC y la UE; el tiempo de respuesta que se tiene al comenzar la misma y el nivel de amenaza existente como riesgo si las negociaciones no llegan a ningún tipo de acuerdo) se puede afirmar en primer lugar que el tiempo de preparación es cada vez más corto (son solo meses hasta la cumbre de Madrid en el 2010), en segundo lugar que el tiempo de respuesta es a lo sumo de un año (el 2010 como ventana de oportunidad antes de que recomienzen las negociaciones en la OMC) y que el nivel de amenaza es creciente con el paso del tiempo si no se logra un acuerdo. Por todo lo anterior si en los próximos tiempos no se tienen resultados concretos vamos, probablemente, hacia una situación de crisis en el relacionamiento ALC-UE, que más allá de no generar una situación específica puede comprometer el futuro de la

relación, vaciándola y haciendo que predominen los elementos protocolares sobre los sustantivos.

La tensión entre cooperación y competencia siempre está presente en todo proceso de negociación, por ello es clave tener en cuenta los aportes que Barry Nalebuff y Adam Branderburger realizaron en su libro *Cooperencia* (1997) en una excelente aplicación de la teoría de juegos a los temas de negociación y desarrollo estratégico. Como el escenario de negociación de Brasil y la UE no es descartable (sea con un Brasil al que sigue el resto de los países del MERCOSUR o que negocia solo) es que a continuación se presenta en el siguiente cuadro un análisis de cinco elementos estratégicos básicos de la relación entre Brasil y la UE que permiten aquilatar el poder de negociación inicial de ambos actores.

**Escenario de negociación entre Brasil y la UE**

Poder de negociación	Bajo	Medio <b>Brasil</b>	Alto UE
Definición de los actores	Permanecer <b>Brasil</b>	Vetar	Atraer/Sacar UE
Valor agregado	Nulo o bajo	Medio <b>Brasil</b>	Alto UE
Reglas	Obediencia	No acatamiento <b>Brasil</b>	Transformación UE
Comportamiento	Reactivo	Táctico UE	Estratégico <b>Brasil</b>
Extención	Restringida	Juegos anidados UE	Juegos conexos <b>Brasil</b>

El primer elemento es la determinación de los actores principales. El recurso de poder más básico es la capacidad de un jugador de permanecer en el proceso de negociación; en un segundo nivel, de mayor importancia, se encuentra la capacidad de entrar o salir del juego a voluntad; finalmente, el mayor ejercicio de poder se produce a partir de la capacidad de atraer a otros jugadores al proceso estratégico que toda negociación implica y/o la de poder sacar del mismo a aquellos que potencialmente pueden ser un obstáculo a los objetivos estratégicos de un jugador dado. En concreto la UE se encuentra en este último nivel de poder, el mayor, pudiendo definir quiénes son quienes forman parte del proceso negociador; radicando el poder de Brasil en su autonomía para poder definir si forma o no parte del proceso negociador, teniendo, obviamente, la capacidad de permanecer en el proceso sin que lo puedan radiar, sin al menos pagar altos costos por su exclusión.

Un segundo elemento a tener en cuenta es el valor que aportan los actores al juego en desarrollo: ¿cuál es el valor agregado que aportan Brasil y la UE a los posibles compromisos?, ¿cuánto potencialmente se pierde del apoyo de otros actores del MERCOSUR cuando por ejemplo se realizan concesiones a Brasil en desmedro de Argentina? En el proceso negociador, no solo se debe evaluar el saldo neto de apoyos a una determinada posición sino también la relación de colaboración más amplia que las regiones y países tienen entre sí. En este nivel Brasil muestra un valor agregado medio y creciente en el tiempo, mientras que la UE es la clave del proceso por el alto valor agregado que puede incorporar, más allá de que la presente crisis económico-financiera parecería ir disminuyendo drásticamente lo que puede aportar en un proceso de negociación birregional.

En tercer lugar es clave la capacidad de incidir o no sobre las reglas de funcionamiento del proceso de negociación a desarrollarse en un futuro inmediato. Existen capacidades diferenciales de los actores (la UE por un lado y el Brasil por el otro) mientras la primera tiene capacidad para transformar las reglas de funcionamiento, Brasil puede no acatarlas o incluso incumplirlas si fuera del caso, no estando sujeto a las mismas en forma inflexible como puede ser el caso de sus socios menores en el MERCOSUR.

En cuarto lugar son muy relevantes los comportamientos de corto plazo, las tácticas que llevan adelante tanto los actores internos de la UE favorables a un cambio y profundización del proceso de vinculación birregional y quienes se oponen a él. En particular al dimensionar la prioridad de quien impulsa el proceso de transformación en las relaciones y analizar cómo comunica su decisión y determinación sobre el cambio al resto de los actores encontramos un Brasil con un visión estratégica que deriva de su pretensión de actor global frente a una UE más táctica más concentrada en su problemas de corto y mediano plazo.

En quinto lugar es necesario reseñar la extensión del juego que se está dando, determinando, para el caso del Brasil y la UE, cuáles son los diversos juegos que ocurren en simultáneo. Dichos juegos, lo hacen de dos maneras: por conexión<sup>33</sup> como es el caso de Brasil o por anidamiento<sup>34</sup> como es

---

33 La conexión de juegos se da en general entre el juego central que se desarrolla dentro de la arena principal de negociación y otros juegos entre los mismos actores con referencia a otros temas.

34 Los juegos anidados o juegos dentro del juego principal son aquellos que se desarrollan al interior de los actores colectivos que participan de la negociación. A su vez, el juego principal puede estar contenido en otro mayor.

el caso de la UE. Brasil en su intento de transformarse en un actor global pleno está jugando en varias arenas en simultáneo (Naciones Unidas, cooperación Sur-Sur, relaciones con las potencias emergentes y vínculos inter e intrarregionales), mientras que la UE está más concentrada en juegos internos entre los países que la conforman y a lo sumo dando importancia a la relación privilegiada que tiene con la potencia hegemónica, aunque sin tener, aún, una política exterior y de defensa común en los temas centrales de la agenda mundial.

De la apreciación de los cinco elementos anteriores es que se puede colegir que el poder de negociación de la UE es alto, mientras que el de Brasil es medio, aunque un análisis dinámico puede llevar a la conclusión de que la brecha o diferencial de poder entre ambos actores del sistema internacional tiene a disminuir con el tiempo.

**Las características de la estrategia de negociación de Brasil  
al interior del MERCOSUR**

La estrategia de Brasil	Coopera	Defecciona
Al inicio	Es decente	
Ante la cooperación de los socios	Es colaborativa	
Ante la defección de los socios		Es Vindicativa
Luego de la defección y posterior cooperación de los socios	Es indulgente	
Siempre	Es comunicable	

En el presente trabajo usamos las categorías formuladas por Robert Axelrod en los ochenta<sup>35</sup> sobre estrategias diversas de interacción colectiva. Su principal aporte es el énfasis en que las estrategias, para ser exitosas, deben ser: a) «decentes», b) «vindicativas», c) «indulgentes» y d) «comunicables». En concreto una estrategia es «decente» si el actor que la lleva adelante inicia su interacción cooperando con los otros actores; es «vindicativa» si es sensible a la defección tomando acciones de penalización sobre el otro actor en dicha situación; es «indulgente» si el actor perdona al otro cuando este da muestras de cooperación restableciendo la cooperación inicial y finalmente, es «comunicable» si el grado de sofisticación de la estrategia no impide la comprensión de la misma por parte de los demás actores.

Por otro lado, Axelrod comprueba empíricamente que no existe una es-

---

35 Véase Axelrod, 1986.

trategia correcta con independencia del contexto en el que ella se desarrolla, aunque la estrategia del «toma y daca» (el responder a la cooperación con cooperación y a la defección con defección y no ser nunca el primero en defeccionar) es una muy buena estrategia en casi todos los contextos posibles<sup>36</sup> por lo que se puede agregar a las cuatro características anteriores el que una estrategia sea «colaborativa» (cooperar frente a la cooperación).

En concreto la estrategia interna de Brasil en el MERCOSUR, cumple, en la mayoría de los casos y sobre todo con su socio principal, con las cinco características antes reseñadas.

Ha sido «decente» en cuanto en el comienzo del proceso ha cooperado en la construcción de un espacio de integración y no simplemente en la construcción de una plataforma de poder, ha sido relativamente «colaborativa» a lo largo del proceso y sin duda «vindicativa» ante lo que interpreto como apartamiento de los compromisos por parte de los socios, sobre todo los menores, pero ha sido «indulgente» con la Argentina contemplándole sus tiempos y ritmos de integración, y finalmente se puede afirmar que ha sido «comunicable» en cuanto más allá de dudas iniciales sobre la importancia de la región para Brasil se puede afirmar hoy que la integración regional es parte de la política exterior brasileña sin duda y que así lo trasmite Itamaratí al mundo.

En el proceso de negociación regional el desafío más relevante es intentar cambiar la estructura del juego y sacarlo del dilema del prisionero, llevando el nudo de la cuestión al desarrollo de confianza mutua entre los participantes. Otra estructura de juego posible y deseable para el proceso de integración es la conocida como el dilema del cazador, que es cualitativamente distinta del dilema del prisionero por no estar determinada a priori ni siquiera en el caso de una sola interacción. Al igual que en el caso del dilema del prisionero, las características de la estructura del dilema del cazador surgen de la combinación del orden de preferencias de los participantes: en un sentido figurado se puede afirmar que cada participante forma parte de un grupo que ha decidido cazar conjuntamente un ciervo y para ello lo han rodeado y van cercándolo progresivamente; si el grupo tiene éxito, a cada participante le tocará una parte proporcional del ciervo; en el proceso de caza pasa un conejo y los cazadores deben decidir si defeccionar de su puesto y correr detrás del conejo o continuar cooperando con los otros cazadores.

---

36 Esta estrategia cumple con los cuatro principios anteriores aunque no es la única que lo hace; por ejemplo «el toma y daca dos veces» que presenta el propio Axelrod es similar aunque es en menor medida «vindicativa» y más «indulgente».

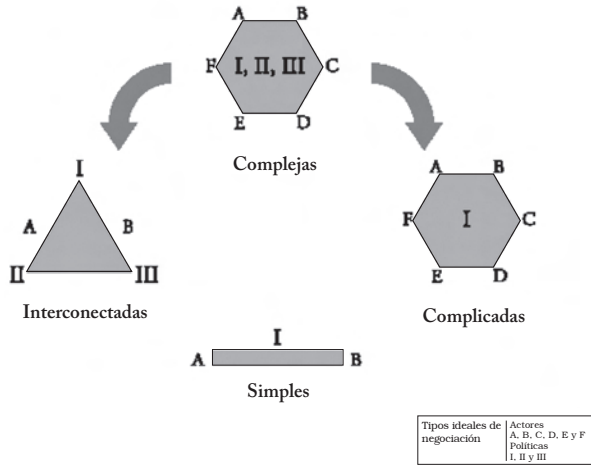
En este caso la cacería es la construcción de un espacio regional integrado, el ciervo son los réditos políticos y económicos que el mismo puede generar y los múltiples conejos que circulan son los posibles acuerdos comerciales individuales que los integrantes de la región pueden realizar, en particular este grupo de caza tiene un líder y es Brasil.

En concreto el orden de preferencias de los participantes de la cacería es el siguiente: si los otros cazadores cooperan es preferible no abandonar el puesto (mantenerse fiel al espacio de integración) y cooperar en la caza del ciervo (alcanzar una unión aduanera o un mercado común) ya que una parte de ciervo es más apetecible que un conejo (acuerdos con otros países o regiones); en cambio, si los otros cazadores (los otros socios del proceso) van detrás del conejo es preferible defeccionar también porque un pedazo de conejo es mejor que nada (formar parte de una zona de libre comercio es mejor que estar aislado); y, por último, —como es obvio— un conejo entero es mejor que una parte de conejo, siendo  $CC > DC > DD > CD$  el orden de preferencias de todos los participantes de este dilema, cooperar si el otro coopera es mejor no hacerlo, pero si no existe cooperación de parte de los demás es preferible no cooperar, o sea defeccionar. Ello lleva a que la conducta a seguir dependa de la confianza que se tenga con respecto a lo que harán los otros participantes: si piensan que los demás se mantendrán firmes en su voluntad de cooperar, cooperar es lo adecuado; en cambio, si piensa que los demás defeccionarán es preferible defeccionar en primer lugar, pues de esa forma las ganancias serán mayores. No existe, pues, una estrategia dominante y, por tanto, tampoco una dominada, pues la cooperación es la mejor estrategia frente a la cooperación pero es inadecuada frente a la defección y, por el contrario, la defección es la mejor respuesta a la defección pero no permite alcanzar los mejores resultados posibles frente a la cooperación.

En otras palabras, en la negociación interna que se da en el proceso de integración regional los países deben analizar cuál es la estructura de la matriz de pagos del juego en la que están inmersos y mantenerla si es una estructura como la del cazador o intentar cambiarla en esa dirección si no lo es, de forma de alcanzar una mayor cooperación entre los actores políticos que se tienen confianza mutuamente. La generación de confianza y el convencimiento de que todos los países van a cooperar en el proceso de integración es la tarea principal de Brasil, si es que desea ejercer un liderazgo benigno que lleve a todos a obtener ganancias particulares y conjuntas o comunes mucho más elevadas que las que obtendrían si simplemente se

vincularan en forma individual con el mundo. Análogamente la creación de confianza mutua a nivel birregional es parte de una cacería aún mayor.

**Diagrama 1. Una tipología para el análisis dinámico del proceso de negociación**



### **La reducción del número de actores y de la agenda de negociación**

A partir de la literatura sobre distintos tipos de negociaciones, se propone una tipología construida a partir de dos clivajes: el número de problemas involucrados y el de partes participantes.<sup>37</sup> Dicha tipología permite analizar los procesos de negociación con cuatro tipos ideales presentados en la gráfica: negociaciones *simples*, sobre un problema con dos partes involucradas; negociaciones *complicadas*, sobre un problema con muchas partes; negociaciones *interconectadas*, con varios problemas y dos partes y negociaciones *complejas*, con varios problemas y muchas partes.

Se pueden dar dos posibles escenarios. El primero básicamente centrado en los intereses políticos de las partes y el segundo en las relaciones económico-comerciales.

En el primer escenario se da el pasaje de negociaciones complejas ALC-UE a negociaciones simples UNASUR-UE, restringiendo la región a Sudamérica. Para que esto ocurra se debe dar un doble movimiento: disminución del número de actores a dos (Sudamérica y Europa) y por tanto se pasa de una negociación compleja a una interconectada (varios temas

37 Cfr. H. Raiffa, *El Arte y la Ciencia de la Negociación*, México D.F., FCE, 1991, pp. 19-21.

simultáneamente considerados) y se debe además dar la disminución del número de temas a uno, (la cooperación político-estratégica) por lo que la negociación interconectada se transforma en una negociación simple, valga aclarar que ello no significa que sea fácil, puede ser tan difícil como una negociación compleja, simplemente que la acotación a dos actores y un tema permite una mayor focalización en el proceso.

El segundo escenario posible es el pasaje de las negociaciones complejas ALC-UE a negociaciones simples MERCOSUR-UE. En este caso el devenir debería ser el siguiente: en una primera instancia la disminución del número de temas a uno (las relaciones económico-comerciales) y por tanto pasar de una negociación compleja a una complicada (actores con dos velocidades) y en una segunda instancia la reducción del número de actores participantes de la negociación a dos (el MERCOSUR y la UE) y pasar de una negociación complicada a una simple (privilegiando la flexibilidad).

### **Entre el pesimismo y las exigencias de una nueva oportunidad**

Como se ha señalado en varios pasajes del texto, existen muchas razones para la cautela y aun para el escepticismo respecto a las previsiones para el 2010. Aun desdramatizando, como corresponde, lo que habrá de suceder en la próxima Cumbre, tan cercana, se acumulan argumentos para dudar sobre la posibilidad efectiva de avances concretos al menos en el corto plazo en las negociaciones entre la UE y ALC. A riesgo de repetir, valga una nueva reseña: el contexto de crisis global no ayuda; la ampliación de la UE, con la complejidad de su nuevo mapa de intereses, tampoco; la posición europea se ha endurecido en los temas cruciales de agricultura y de la «agenda Singapur»; los resultados concretos de la diplomacia presidencial de las Cumbres no han sido muy auspiciosos; avanza una lógica de flexibilización dirigida a consolidar una tendencia a las lógicas y estrategias bilaterales; los problemas insoslayables de los procesos de integración realmente existentes en América Latina debilitan la capacidad de interlocución de los bloques y por consiguiente los avances de la negociación; no parece haber mucho espacio para novedades antes de Madrid y parece difícil que alguien se exponga demasiado a un nuevo fracaso; el giro político europeo no parece coadyuvar para un relanzamiento del proceso; y los resultados de las últimas Cumbres multilaterales no permitan demasiado entusiasmo en el plano de las políticas globales.

Y, sin embargo, en los últimos meses un tanto inesperadamente, algunos actores parecen haberse comprometido de manera más efectiva con



las negociaciones. En ese sentido, tanto el gobierno de España (como última nación que ejercerá la presidencia temporal de la Unión Europea) como Argentina (en su carácter de Presidente *Pro Tempore* del MERCOSUR durante el primer semestre del 2010) han realizado pronunciamientos categóricos en el sentido de su voluntad política para protagonizar el relanzamiento inmediato del proceso de negociaciones. Por su parte, la última Cumbre del MERCOSUR celebrada en Montevideo fue ocasión propicia para nuevos pronunciamientos de los Presidentes y de actores de la sociedad civil a favor de acciones para desbloquear las negociaciones. En esa dirección, cabe registrar el fragmento del comunicado final de la XXXVIII Cumbre del MERCOSUR realizada en la capital uruguaya el 8 de diciembre de 2009, que expresa en su párrafo 16 que los Presidentes

celebraron la realización de la Reunión entre el MERCOSUR y la Comisión Europea en Lisboa los días 4 a 6 de noviembre de 2009, y se manifestaron favorables a la realización de contactos, inclusive antes de fines de 2009, entre la próxima Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR (Argentina) y la Comisión Europea, así como acelerar los trabajos a fin de alcanzar los mayores progresos posibles en las negociaciones, con vistas al encuentro presidencial previsto en el contexto de la Cumbre ALC-UE que tendrá lugar en mayo de 2010, bajo la Presidencia española de la UE.<sup>38</sup>

En la misma instancia, los Presidentes del Foro Empresario MERCOSUR-Unión Europea (MEBF), Iñaki Urdangarín, por el lado europeo y Carlos Mariani Bittencourt, por el lado del MERCOSUR, entregaron a los jefes de Estado de los cuatro países miembros del MERCOSUR el texto de una Declaración del MEBF referida a la necesidad de concluir las negociaciones.<sup>39</sup>

Pronunciamientos similares se han venido multiplicando en los últimos días, tanto desde autoridades de la UE como de los Estados del MERCOSUR, en lo que parece proyectar una intencionalidad política nueva por empujar las posibilidades de un acuerdo, al menos restringido. Es de destacar el liderazgo que en esa dirección ha tomado el gobierno argentino, bastante renuente en los últimos años a asumir compromisos exigentes en materia de política exterior. También resulta señalable el compromiso que en for-

---

38 Cfr. Félix Peña, «Las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea: ¿Se ha abierto una ventana de oportunidad?», Newsletter mensual, diciembre 2009, disponible en <[www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar)>. (Para ver el texto completo del comunicado conjunto de los Presidentes, cfr. <[http://www.mercosur.int/t\\_ligaenmarco.jsp?title=off&contentid=1664&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?title=off&contentid=1664&site=1&channel=secretaria)>

39 *Ibidem*.

ma pública ha asumido el gobierno español, en momentos en que España representa uno de los países europeos más afectados por la crisis. De todos modos, el formato que se perfila como el más útil y disponible para desbaratar el bloqueo apunta nuevamente a un esquema flexible de negociaciones, con apertura a «dos velocidades» y a «términos de geometría variable». Como ha señalado al respecto Félix Peña:

Tras casi veinte años desde que se dieron los pasos iniciales orientados a enhebrar una relación estratégica bi-regional especial entre el MERCOSUR y la Unión Europea, y de diez años de iniciado el proceso formal de negociación, en la práctica se ha producido una situación de estancamiento que perdura ya desde octubre de 2004. Pero hechos recientes parecen indicar que se habría abierto ahora una ventana de oportunidad. En la mejor de las hipótesis, ella podría incluso conducir a la conclusión de las negociaciones para un acuerdo de asociación en el transcurso del año 2010. [...] De pronunciamientos recientes efectuados al más alto nivel se podría considerar que existiría, tanto en el plano gubernamental como en el empresario, la percepción de que es conveniente y posible avanzar en las negociaciones de un acuerdo birregional que sea, a la vez, ambicioso y equilibrado. También hay elementos que indicarían el reconocimiento de que para avanzar, se requiere un fuerte compromiso político de ambas partes y una dosis de flexibilidad [...]. Fórmulas de múltiples velocidades y de geometría variable parecen ser fuertemente recomendables, tanto en estas negociaciones como en el propio MERCOSUR, sobre todo en su versión ampliada.<sup>40</sup>

A pesar de estas señales novedosas y de la voluntad política que las mismas expresan, el fracaso continuado de tantos años y la distancia de las posiciones enfrentadas en varios de los puntos neurálgicos de la negociación hacen persistir las dudas e incertidumbres. El formato de las negociaciones bloque a bloque presenta dificultades manifiestas de viabilidad (acrecentadas con un MERCOSUR de cinco, con Venezuela integrada).<sup>41</sup> Europa no parece dar evidencias de flexibilidad en sus posiciones más duras, estar considerando con seriedad un tratamiento preferencial de las asimetrías entre los dos bloques o presentarse dispuesto a aceptar un «cuarto pilar» de las negociaciones (Fondos de Cohesión interregionales, por ejemplo). ¿Existen caminos intermedios menos dramáticos? ¿Hay espacio genuino para un acuerdo realista pero que efectivamente valga la pena? Tal vez los retos del considerar el «después» de la Cumbre del 2010 pongan de relieve una vez

---

40 *Ibíd.*

41 En diciembre de 2009, el Senado brasileño en una votación dividida (35 votos favorables y 27 contrarios) terminó de aprobar el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Con la aprobación ya concretada por parte de Argentina y Uruguay, ahora solo resta la decisión del Parlamento paraguayo, quien resolverá en marzo del 2010.

más tanto los costos de un no acuerdo como los de un mal acuerdo. En una hora difícil y con cuentas pendientes especialmente exigentes en el plano de su agenda externa común, tal vez el MERCOSUR se juegue bastante más que la UE en esta coyuntura.

## Bibliografía

- Abreu, Sergio (2008): «Algunas reflexiones luego de la última reunión ministerial de julio de 2008 en la OMC, Ginebra», *Análisis* N° 6/08, Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, Montevideo.
- Aleman, C. (2004): «La Asociación Interregional MERCOSUR-UE: desafíos del proceso de negociaciones», *Serie Análisis y Propuestas*, Montevideo, FESUR.
- Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (2009): *Efectos sociales de la crisis financiera global en América Latina y el Caribe*, Secretaría General de FLACSO-programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe -AECID.
- Alvarez, Carlos (comp.) (2003): *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires, CEPES-CEDEC-Prometeo.
- América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales. Nuevas Formas de inestabilidad política*. Ediciones Universidad de Salamanca, vol. 49, agosto de 2008.
- Amsden A. (2004): «La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia», *Revista de la CEPAL* n.º 82, Chile.
- ANPEI (2006): *A inovação tecnologica no Brasil; A industria em Busca da Competitividade Global*, San Pablo.
- Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coords.) (2007): *Uruguay: agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*, Montevideo, Taurus.
- Arocena R. y Sutz J. (2000): *Looking at National Systems of Innovation from south. Industry and Innovation*, vol. 7, n.º 1, Routledge.
- (2003): *Subdesarrollo e innovación*, Madrid, CUP.
- (2003): «Sistemas de innovación en ciencias de la vida: hacia un estudio desde los enfoques constructivos», *Revista Iberoamericana de CTSI*, n.º 6.
- Arrufat Cárdua, A. (2009): «Crónica de Comercio Internacional» (enero-junio 2009), *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (REEI), España.
- Axelrod, Robert (1986): *La evolución de la cooperación*, Madrid, Alianza Editorial.
- Azcueta, Michel (2004): «La cooperación descentralizada y los actores locales», en Godínez Zúñiga y del Huerto Romero (eds.), *Tejiendo Lazos Entre Territorios. La Cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina*, URB-AL, Municipalidad de Valparaíso - Diputación de Barcelona, Valparaíso, Chile.
- Bárcena, Alicia (Secretaria Ejecutiva de CEPAL) (2009): «Las economías de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional», Montevideo, CEPAL, marzo de 2009. (*Power Point*).
- Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Berlinski, Julio; Pires de Souza, Francisco E.; Chudnovsky, Daniel y López, Andrés, (coords.) (2006): *15 años de MERCOSUR. Comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Red MERCOSUR, Montevideo.
- Bodemer, Klaus (2001): «Lagunas en el debate de la globalización», en *La red N° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido*, URB-AL, IMM, Montevideo.

- Boldrin M y Levine D. (2006): *Against intellectual monopoly*, disponible en internet.
- Bouzas, Roberto (coord.) (2002): *Realidades nacionales comparadas. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*, Buenos Aires, Altamira-Fundación OSDE.
- Buesa M. y Molero J. (1998): *Tamaño empresarial e innovación tecnológica en el economía española*, Madrid, Universidad Complutense.
- Caetano, Gerardo y Vaillant, Marcel (2004): *¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?*, Serie Análisis y Propuestas de FESUR, Montevideo.
- Caetano, Gerardo (2004): *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*, FESUR, Montevideo.
- (2006): *Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración: ¿Una nueva oportunidad para «otro» MERCOSUR*, Serie Análisis y Propuestas, Fundación Friedrich Ebert Uruguay (FESUR), Montevideo.
- (coord.) (2007): *América Latina. Desafíos de su inserción internacional*, Montevideo, CLAEH.
- Caetano, Gerardo; Ventura, Deisy; Onuki, Janina y Sant'Ana Lima, Liza (2008): *Las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina. (I) Dos visiones complementarias*, Montevideo, CEFIR.
- Cantelmi, Marcelo; Kirschbaum, Ricardo y Gosman, Eleonora (2008): «No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo», *Clarín*, Buenos Aires, 7 de setiembre de 2008.
- Carretón, Manuel Antonio (2000): *Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio del siglo*, Rosario, Homo Sapiens.
- Cavarozzi, Marcelo y Medina, Juan Abal (h) (comps.) (2002): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- CELARE (2005): *De Guadalajara a Viena. Hacia una cumbre nueva*, Santiago de Chile, CELARE.
- (2006): *Documentación de base América Latina-Unión Europea 2005*, Santiago de Chile, CELARE.
- (2007): *Documentación de Base América Latina-Unión Europea 2005*, Santiago de Chile, CELARE.
- CEPAL, IPEA, PNUD (2003): *Hacia el objetivo del Milenio: Reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1999): «América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea: Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea», *Temas de Coyuntura*.
- (2007): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007*
- (2009): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. (2008-2009)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2009): *Estudio económico de América Latina y el Caribe. (2008-2009)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Comisión Europea (2006): Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, *Una Europa Global: competir en el mundo. Una contribución a la Estrategia de crecimiento y empleo de la UE*, Bruselas.
- (2009): *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, European Economy 7, Versión Preliminar, disponible en internet.
- Comisión Stiglitz (2009): *Report of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, Nueva York, ONU.
- COMISEC (2006): *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay. Análisis y Reflexiones*, Montevideo, OPP.
- (2006): *Negociaciones sobre propiedad intelectual: algunos impactos en sectores productivos e innovación*, Montevideo, OPP.

- Confederación Sindical de las Américas (CSA) y Confederación Europea de Sindicatos (CES) (2009): *Antecedentes desde las Américas para Fondos de Cohesión Social UE-ALC*, Plan de Acción-CSA y CES, 2009.
- Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2007): *Informe sobre Comercio y Desarrollo*.
- Coraggio, José Luis (2001): «Adiós a Margaret Thatcher y a Ronald Reagan», en *La red Nº 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido*, Montevideo, URB-AL, IMM.
- Declaración del Club de Madrid (2009): *Las dimensiones políticas de la crisis económica mundial: una visión latinoamericana*, Santiago de Chile.
- De Groote, Bruno y Caballeros, Rómulo (2004): «Misión de Evaluación Final de la Fase I del programa URB-AL. Informe de evaluación» (mimeo).
- del Arenal, Celestino (2009): «Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?», Real Instituto Elcano, disponible en <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>>.
- Draibe, Sonia Miriam (2004): «Virtudes y Límites de la Cooperación Descentralizada en pro de la Cohesión Social y del Combate a la Pobreza: Reflexiones y Recomendaciones», en Godínez Zúñiga y del Huerto Romero (eds.), *Tejiendo Lazos Entre Territorios. La Cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina*, URB-AL, Municipalidad de Valparaíso - Diputación de Barcelona, Valparaíso, Chile.
- Eliás, Antonio (comp.) (2006): *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*, Buenos Aires, CLACSO.
- Eurostat (2009): *Europe en Figures: Eurostat Yearbook 2009*, Informe Estadístico 2009, disponible en <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>>
- Evans, Peter (1996): «El Estado como problema y como solución», *Desarrollo Económico*, vol. 35, n.º 140, enero-marzo.
- (1997): «The eclipse of the state? Reflections on Stateness in an Era of Globalization», *World Politics*, vol. 50, n.º 1, October.
- Examen de las políticas comerciales-Informe de las Comunidades Europeas al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC*, marzo 2009, disponible en internet.
- Fernández, Nelson (2008): *¡Maldita crisis! Claves de los ciclos financieros; el origen de la crisis mundial 2008 y su impacto en Uruguay*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Filgueira, Fernando y Rodríguez, Jorge (1997): «América Latina: déficit y superávit social», en *Cuadernos del CLAEH* n.º 77, CLAEH, Montevideo.
- French-Davis, Ricardo (2005): *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo liberal*, Buenos Aires, Siglo XXI-CEPAL.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2009): *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril.
- Garnelo, V. (1998): «Evolución Institucional y jurídica del MERCOSUR», documento de Divulgación INTAL (BID).
- Garretón, Manuel Antonio (2000): *Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio del siglo*, Rosario, Homo Sapiens.
- Godínez Zúñiga y Víctor Manuel (2004): «Economía Política de la Cooperación Descentralizada: algunas Consideraciones desde América Latina», en Godínez Zúñiga y del Huerto Romero (eds.), *Tejiendo Lazos Entre Territorios. La Cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina*, URB-AL, Municipalidad de Valparaíso - Diputación de Barcelona, Valparaíso, Chile.
- González, Felipe (comp.) (2000): *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*, Madrid, Fundación Carolina, Siglo XXI.
- Gutman, Margarita y Cohen, Michael (comp.) (2007): *América Latina en marcha. La transición postneoliberal*, Buenos Aires, Ediciones Infinito-OLA.
- Hengstenberg, Meter; Kohut, Karl y Maihold, Günther (eds.) (1999): *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Fundación Ebert-Nueva Sociedad.

- Hettne (2008): *EU as a Global Actor: An Anatomy of Actorship*, Panel IV.I The EU as an International Actor I, EU International Affaire Conference.
- Hilderbrand, Mary y Marielee Grindle (1997): «Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?», en Grindle, Merilee (ed.) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.
- Hodara, Isidoro (2006): «Informe Uruguay», Centro de Comercio Internacional- UNCTAD/ OMC (CCI) Ginebra *PROGRAMA WORLD TR@DE NET URUGUAY Documento de Trabajo*, Uruguay.
- Huntington, Samuel (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- INTAL (2002): «The Trade Policy-Making Process Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere», Buenos Aires, BID-INTAL. INTAL-ITD-STA Serie, *Occasional Paper 13*.
- Jara, Alejandro; Montero, Ramón y Tovar, Camilo E. (2009): «The Global Crisis and Latin American: Financial Impact and Policy Response», en *BIS, Quarterly Review*, 6/2009.
- Kliksberg, Bernardo (1999): «Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo», *Documento de Trabajo*, BID.
- (2009): «El impacto de la crisis económica en la gobernabilidad democrática», ponencia presentada en el Foro de Gobernabilidad Democrática, PNUD, 26 de octubre de 2009.
- López Segre y Filmus (comps.) (2000): *América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias*, Buenos Aires, UNESCO-FLACSO-Temas Grupo Editorial.
- Luppi, Carlos (2009): *La crisis del «capitalismo salvaje». ¿Qué nos enseñó y cómo es el mundo que viene?*, Montevideo, Editorial Veritatis.
- Magariños, Gustavo (2000): *Integración Multinacional: Teoría y Sistemas*, Uruguay, ALADI.
- MERCOSUR-Secretaría Técnica, Primer Informe Semestral (2004): *Un foco para el proceso de Integración Regional*, elaborado por el Sector de Asesoría Técnica, Montevideo.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2004): *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*, Buenos Aires, Norma.
- Moreno, Juan (2009): *América Latina-Europa: de Río 1999 a Madrid 2010*, Gaceta Sindical Comisiones Obreras (CC.OO), España.
- Nalebuff, B. y Brandenburger, A. (1997): *Coo-petencia*, Bogotá, Norma.
- Navarro, Alberto (2004): «UE-América Latina: la Cumbre de Guadalajara», en *Política Exterior*, n.º 99, pp. 141 a 152.
- Nueva Sociedad (2009): «La integración fragmentada», *Revista Nueva Sociedad* n.º 219, enero-febrero, Buenos Aires.
- (2009): «Crisis bajo control. Efectos de la recesión mundial en América Latina», *Revista Nueva Sociedad* n.º 224, noviembre-diciembre, Buenos Aires, pp. 47 a 199.
- O'Donnell, Guillermo; Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (comps.) (2003): *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, PNUD-Homo Sapiens Ediciones.
- O'Donnell, Guillermo (2007): *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo.
- Operti, Didier (2002): «Reflexiones sobre el MERCOSUR», en Cloaldo Hugueneu Filho y Carlos Henrique Cardim (org.), *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*, Ministerio de Relações Exteriores, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Brasilia.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) (2009): *Perspectivas económicas de América Latina 2009*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE)-Percepciones, (2009): *Comercio Internacional: ¿libre, equitativo y abierto?*, Resumen en español.

- Organización de Estados Americanos (OEA), Secretaría de Asuntos Políticos (2009): *La crisis económica global: efectos y estrategias políticas*, Washington, OEA.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009): *Tendencias mundiales del empleo 2009*, Ginebra, OIT.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (1998): *Examen de las políticas comerciales, -Uruguay-Informe OMC*.
- (2009): Discursos-Director General Pascal Lamy, «Lamy: La OMC trabaja para mitigar el impacto de la crisis económica en el comercio», Declaración pronunciada en el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1992): *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*.
- (2009): *World Economic Situation and Prospects 2009, Update as of Mid-2009*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2009): *Conferencia de la ONU sobre la Crisis Económica y Financiera mundial y sus Impactos sobre el Desarrollo*, «Informe preliminar de la Comisión de Expertos».
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2009), *Síntesis sobre el Hambre*.
- (2008): *Situación Alimentaria de América Latina y el Caribe*, Observatorio del Hambre.
- Peña, Félix (2004): «La integración bilateral y regional, y su interacción con el sistema comercial multilateral global. Su relevancia para el sector empresario de América Latina y el Caribe». Informe preparado por encargo del International Trade Centre-UNCTAD-GATT, para el Seminario «Business for Development», Rio de Janeiro, Brasil.
- Picerno, Alfredo y Gutiérrez, Pablo (1997): «MERCOSUR y Unión Europea», en *Cuadernos del CLAEH n.º 77*, CLAEH, Montevideo.
- Pinheiro Guimaraes, Samuel (2005): *Cinco siglos de periferia. Una contribución al estudio de la política internacional*, Buenos Aires, Prometeo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, PNUD-TAURUS.
- (2005): *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, PNUD, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- Putnam, Robert (1993): «The Prosperous Community», *The American Prospect*, vol. 4, n.º 13.
- Putnam, Robert (1996): «Diplomacia y Política Nacional: La Lógica de los Juegos de Doble Nivel», en *Zona Abierta n.º 74*. Madrid.
- Raiffa, H. (1991): *El Arte y la Ciencia de la Negociación*, México D.F.: FCE.
- Rivera Banuet, José (Secretario Permanente del SELA), «América Latina y el Caribe ante la Crisis Económica Mundial» (*Power Point*, 2009).
- Rojas Aravena, Francisco (2009): «V Informe del Secretario. Documento preparado para el XXXII Consejo Superior de FLACSO». (mimeo).
- Roy, Tobías (Representante Residente en Asunción del FMI), «La Crisis Económica Mundial. Causas y el Impacto sobre América Latina». (*Power Point* presentado en el Seminario organizado por CEFIR sobre el tema «La región frente a la crisis mundial. Impactos y nuevas respuestas», 8 y 9 de junio de 2009).
- Sader, Emir y Jinkings, Ivana (2006): *Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*, San Pablo, Boitempo Editores.
- Salomón González, Mónica (2001): «La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones», *Revista Cidob d'afers internacionals*, n.º 56, diciembre.

- Sanahuja, J. A. (2004): «Un diálogo estructurado y plural: la dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina» en *Relaciones América Latina y Caribe-Unión Europea I, Revista Nueva Sociedad* n.º 189.
- SEGIB (2009): *América Latina ante la crisis financiera internacional*, Montevideo, SEGIB.
- Solana, Javier (2003): «Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea», en *Política Exterior*, n.º 95, pp. 37 a 46.
- Swampa, Maristella (2009): *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires Siglo XXI-CLACSO.
- Shyra, Coll y Hodara, Eliana (2004): «La construcción de la posición negociadora del Estado uruguayo para la Ronda de Doha», tesis de Grado, Licenciatura en Estudios Internacionales, Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT, Uruguay.
- Unión Europea-Comunidades Europeas (2009): «Examen de las políticas comerciales», Informe de las Comunidades Europeas al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC.
- University of Manchester (2007): Evaluación de Impacto de Sustentabilidad del Acuerdo (EIS), *Update of the overall preliminary trade SLA EU-MERCOSUR*, Final Report.
- University of Manchester (marzo 2009): *Evaluación de Impacto de Sustentabilidad (EIS) del Acuerdo de comercio en negociación entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR*, Informe General Final del EIS de Comercio UE-MERCOSUR. Resumen Ejecutivo.
- URB-AL (2004): «Balance y perspectiva de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas», (mimeo).
- Vaillant, Marcel (2003): *Gobierno, bienestar colectivo e intereses particulares: el caso de la reforma comercial en Uruguay*, en Aboal, Diego, Moraes, Juan Andrés (eds.), *Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Valle Lomuto, Valeria Marina (2008): «Las negociaciones del Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR», Tesis doctoral presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Virapatirin, Marie (2004): «Estado de Situación de la Cooperación Descentralizada: Análisis Comparativo de la Oferta y las Perspectivas», en Godinez Zúñiga y del Huerto Romero (eds.), *Tejiendo Lazos Entre Territorios. La Cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina*, URB-AL, Municipalidad de Valparaíso - Diputación de Barcelona, Valparaíso, Chile.
- Yesko Quirog; Agustín Canzani y Jaime Insignia (comps.) (2009): *Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Montevideo, Fundación Ebert.
- Ziccardi, Alicia (2001): «La necesidad de nuevos pactos sociales», en *La red N° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido*, URB-AL, IMM, Montevideo.



Se terminó de imprimir en el mes de abril de 2010  
en Gráfica Don Bosco, Agraciada 3086, Montevideo, Uruguay.  
Depósito Legal N° 352-251  
Comisión del Papel. Edición amparada al Decreto 218/96

En ocasión de la realización de la VI Cumbre de gobiernos de América Latina y el Caribe con la Unión Europea en Madrid en 2010, a más de una década de la primera Cumbre celebrada en Río de Janeiro en 1999 y a casi veinte años de la propuesta lanzada en 1990 por la Comisión Europea para afirmar de manera innovadora las relaciones birregionales, el balance instalado a finales del 2009 proyecta un panorama en el que no falta el registro de oportunidades persistentes así como el señalamiento de fuertes dudas e incertidumbres con relación a su próxima concreción.

Los autores de los distintos trabajos compilados en este libro fueron reunidos en Montevideo los días 13 y 14 de octubre de 2009, en el marco del seminario internacional sobre el tema “Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea de cara al 2010”, coorganizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), con el apoyo de InWEnt, la iniciativa Somos MERCOSUR y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP).

En un perfil de franqueza y transparencia, desde un aporte decididamente pluralista, creemos que el libro que presentamos constituye un insumo útil para los debates preparatorios de la próxima Cumbre eurolatinoamericana, así como para el futuro de las negociaciones birregionales que, por cierto, en ninguna hipótesis acabarán con esa instancia.

